Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites

Industrial promotion in Chaco: scope and shortcomings

María Ayelén Flores
Magíster en Desarrollo (Universidad de Barcelona), Abogada (Universidad Nacional del Nordeste). Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE y Jefa del Departamento de Investigación del Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública (CEFCA).
ayelen.flores@comunidad.unne.edu.ar

Agustín Francisco Lorenzin
Maestrando en Econometría, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Nordeste), Investigador del Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública (CEFCA).
agustinlorenzin19@gmail.com

Fecha de recepción:
19.6.26

Fecha de aceptación:
28.8.26

Resumen

El presente trabajo analiza la política de promoción industrial de la provincia del Chaco como instrumento de desarrollo económico y territorial, examinando su evolución normativa, sus resultados y su adecuación frente a las transformaciones recientes del aparato productivo. A partir de una estrategia metodológica que combina el análisis documental de la legislación vigente con evidencia empírica sobre beneficiarios, inversión y empleo, se evalúa la efectividad del régimen en la atracción de inversiones, la diversificación productiva y la generación de empleo formal. Los resultados muestran una fuerte concentración sectorial y territorial de los beneficios, con predominio de actividades tradicionales y una marcada localización en el área metropolitana del Gran Resistencia. Asimismo, se identifican limitaciones asociadas a la falta de planificación de largo plazo, la persistencia de criterios discrecionales en la asignación de incentivos y la débil articulación con políticas de desarrollo territorial e infraestructura. En este contexto, el trabajo sostiene que el régimen vigente presenta una brecha creciente entre su diseño original y las condiciones actuales del desarrollo provincial. A partir de este diagnóstico, se proponen lineamientos de reforma orientados a mejorar la eficiencia

económica, la equidad territorial y la sostenibilidad institucional de la política de promoción industrial, incorporando criterios de evaluación, focalización de incentivos y fortalecimiento de la gobernanza.

Palabras clave: promoción industrial - desarrollo territorial - incentivos fiscales - inversión productiva - gobernanza institucional

Abstract

This article focuses on the industrial promotion policy of the Province of Chaco in Argentina as an instrument of economic and territorial development, examining its regulatory evolution, its outcomes, and its adequacy in light of recent transformations in the productive structure. Resorting to a methodological strategy that combines documentary analysis of the current legal framework with empirical evidence on beneficiaries, investment, and employment, the study assesses the regime's effectiveness in attracting investment, promoting productive diversification, and generating formal employment. The findings reveal a strong sectoral and territorial concentration of benefits, with a predominance of traditional activities and a marked localization in the metropolitan area of Greater Resistencia. The analysis also identifies limitations associated with the absence of long-term planning, the persistence of discretionary criteria in the allocation of incentives, and weak coordination with territorial development and infrastructure policies. Against this background, the article argues that the current regime displays a growing gap between its original design and the present conditions of provincial development. Based on this diagnosis, it proposes reform guidelines aimed at improving the economic efficiency, territorial equity, and institutional sustainability of industrial promotion policy by incorporating evaluation criteria, better-targeted incentives, and stronger governance mechanisms.

Keywords: *industrial promotion - territorial development - tax incentives productive investment - institutional governance.*

1. Introducción

La política de promoción industrial en la provincia del Chaco ha sido una de las principales herramientas de los gobiernos provinciales para impulsar el desarrollo económico y territorial. Concebida originalmente para estimular la inversión privada y la generación de empleo formal en un contexto de desventajas estructurales, su diseño vigente responde a condiciones productivas y fiscales significativamente distintas a las actuales. Esta desactualización plantea interrogantes sobre su efectividad como instrumento de política pública en un escenario caracterizado por creciente competencia interjurisdiccional, transformación tecnológica y restricciones fiscales.

El régimen, basado en exenciones tributarias y beneficios crediticios, buscó compensar limitaciones estructurales propias de una economía periférica, tales como déficits de infraestructura, elevados costos logísticos y una estructura empresarial de pequeña escala. Sin embargo, su continuidad sin modificaciones sustantivas ha reducido progresivamente su capacidad para promover la diversificación productiva y la modernización económica, generando una brecha entre sus objetivos originales y sus resultados actuales.

En este marco, el presente trabajo analiza la política de promoción industrial del Chaco como instrumento de desarrollo económico y territorial, examinando su evolución normativa y su adecuación frente a los cambios estructurales del aparato productivo provincial. A partir de una estrategia metodológica que combina análisis documental de la legislación vigente con evidencia administrativa sobre beneficiarios, inversión declarada y empleo proyectado, el artículo examina los patrones de funcionamiento del régimen, sus sesgos sectoriales y territoriales, y sus principales limitaciones institucionales.

Es preciso aclarar que el artículo no realiza una evaluación de impacto en sentido estricto, sino un análisis empírico-descriptivo e institucional del funcionamiento del régimen, orientado a identificar patrones de asignación, sesgos territoriales y limitaciones de diseño.

Asimismo, se propone identificar las principales limitaciones del esquema vigente y formular lineamientos de reforma orientados a mejorar su impacto económico, su equidad territorial y su sostenibilidad institucional, en el marco de una estrategia de desarrollo provincial más coherente y de largo plazo.

2. Precisiones metodológicas

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque descriptivo e institucional que combina el análisis documental del marco normativo provincial con el procesamiento de registros administrativos del régimen de promoción industrial.

La base empírica está integrada por 231 casos de empresas y proyectos beneficiados entre 1999 y 2025, a partir de información proporcionada por el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco. Para cada registro se consideraron, según su disponibilidad, el sector de actividad, la localización territorial, el año de incorporación al régimen, la duración de los beneficios, la inversión en activos fijos declarada y el empleo proyectado. Los montos de inversión fueron expresados en valores constantes de enero de 2025, a fin de posibilitar su comparación intertemporal.

La información fue sistematizada mediante estadísticas descriptivas, distribuciones sectoriales y temporales, indicadores de concentración y representaciones cartográficas de la localización de los proyectos.

El estudio no constituye una evaluación de impacto causal, dado que la información disponible no permite construir un escenario contrafáctico ni determinar qué inversiones o empleos se habrían producido en ausencia del régimen. Sus resultados deben interpretarse, por lo tanto, como una caracterización empírico-descriptiva de los patrones de asignación, localización, inversión y empleo declarados por los beneficiarios, complementada con un análisis institucional de la normativa y de los mecanismos de implementación.

Entre sus principales limitaciones se encuentran el carácter administrativo de los registros, la existencia de información incompleta para algunas variables y la imposibilidad de verificar sistemáticamente la efectiva ejecución de todas las inversiones y contrataciones declaradas.

3. Fundamentos analíticos

El análisis de la política de promoción industrial requiere un marco conceptual que permita comprender los mecanismos mediante los cuales estos instrumentos inciden sobre la inversión, la estructura productiva y el desarrollo territorial. En este sentido, resulta necesario adoptar una perspectiva comparada que incorpore evidencia de experiencias subnacionales e internacionales, a fin de identificar condiciones de efectividad, limitaciones y buenas prácticas aplicables al ámbito provincial.

3.1 Condiciones de efectividad y limitaciones de los regímenes de promoción

La efectividad de los regímenes de promoción industrial depende de la interacción entre la estructura productiva local y la calidad institucional. Si bien los incentivos fiscales pueden mejorar la rentabilidad de los proyectos y favorecer la diversificación productiva (Rodríguez-Pose 2013; Porter 1990), su impacto está condicionado por factores es-

tructurales como la infraestructura, la disponibilidad de capital humano y la estabilidad regulatoria. En ausencia de estas condiciones, los beneficios tienden a generar efectos limitados sobre la inversión y el empleo, e incluso pueden derivar en distorsiones en la asignación de recursos (World Bank, 2019).

En el caso del Chaco, las restricciones en infraestructura, conectividad y servicios básicos elevan los costos operativos y reducen la capacidad de los incentivos para influir en la localización de inversiones. Asimismo, la estructura productiva provincial, concentrada en actividades agroindustriales y de base primaria, condiciona la respuesta de los agentes económicos, favoreciendo proyectos de baja movilidad de capital y limitando la atracción de sectores más diversificados.

Desde el punto de vista del diseño de políticas, la evidencia sugiere que los incentivos focalizados en la inversión productiva -como créditos fiscales específicos o esquemas vinculados al capital invertido- presentan mayor efectividad que los beneficios generalizados, los cuales suelen implicar elevados costos fiscales con impactos reducidos (Zee, Stotsky, & Ley 2002; IMF et al. 2015). En este marco, los incentivos cumplen principalmente un rol complementario, actuando como factor de desempate en decisiones de localización, más que como determinantes centrales de la inversión.

No obstante, la experiencia internacional muestra limitaciones recurrentes en estos regímenes, tales como la redundancia de inversiones, la concentración de beneficios en grandes firmas (James, 2009) y la generación de distorsiones productivas. Asimismo, pueden producir efectos distributivos regresivos si no se articulan con políticas de desarrollo regional, reforzando desigualdades territoriales preexistentes (IMF, OECD, UN, & World Bank, 2015).

En contextos de debilidad institucional, estos problemas se agravan. La discrecionalidad en la asignación de beneficios y la falta de mecanismos de control favorecen prácticas oportunistas que reducen la eficacia y la legitimidad de la política (Morisset & Pirnia 2001). En este sentido, la literatura coincide en que los incentivos fiscales solo resultan justificables cuando se orientan a corregir fallas de mercado específicas y a promover externalidades positivas, como la innovación, la formación de capital humano o el desarrollo de regiones rezagadas.

En consecuencia, la promoción industrial debe concebirse como parte de una estrategia integral de desarrollo, en la que los incentivos fiscales se articulen con políticas de infraestructura, capacitación y fortalecimiento institucional, a fin de generar impactos sostenibles sobre la inversión, el empleo y la diversificación productiva.

3.2 Instituciones provinciales y coordinación intergubernamental

El diseño institucional configura los incentivos y comportamientos de los agentes públicos y privados, condicionando la eficacia de las políticas de promoción industrial. Las instituciones -tanto formales como informales- influyen sobre la asignación de recursos, la eficiencia del gasto público y la capacidad estatal para generar credibilidad en la implementación de sus políticas (North 1990; Acemoglu & Robinson 2012). En este sentido, la calidad institucional se expresa en la previsibilidad normativa, la transparencia de los procesos decisorios y la efectividad de los mecanismos de control y rendición de cuentas.

La gobernanza interjurisdiccional, entendida como la coordinación entre los niveles nacional, provincial y municipal, resulta clave para armonizar competencias regulatorias, evitar duplicidades y sostener equilibrios fiscales de largo plazo (Oates, 1999). La existencia de acuerdos estables y mecanismos de planificación conjunta permite alinear incentivos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

La evidencia empírica indica que la calidad institucional subnacional constituye un factor determinante en la localización de inversiones, incluso por encima de variables estructurales como el tamaño del mercado o la infraestructura (Saavedra y Flores 2017). La seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la estabilidad fiscal reducen la incertidumbre y favorecen la atracción de capitales de largo plazo, así como la generación de encadenamientos productivos.

No obstante, la efectividad de las políticas provinciales depende también de su coherencia con el marco nacional. La interacción entre niveles de gobierno condiciona la rentabilidad de los proyectos de inversión y la asignación territorial del capital, lo que refuerza la necesidad de esquemas de coordinación interjurisdiccional (Morisset & Pirnia, 2001).

En este contexto, la competencia fiscal entre provincias constituye un desafío estructural. La utilización de incentivos tributarios como herramienta de atracción de inversiones puede derivar en dinámicas no cooperativas que erosionan la base fiscal y afectan la sostenibilidad de las políticas públicas. Frente a ello, la cooperación interjurisdiccional aparece como condición necesaria para equilibrar la competencia por inversiones con la estabilidad macrofiscal y la equidad territorial.

En síntesis, la capacidad de una provincia para atraer inversiones y promover el desarrollo productivo depende tanto de la solidez de su diseño institucional como de su inserción en esquemas de gobernanza cooperativa con la Nación y las demás provincias que reduzcan la incertidumbre y alineen los incentivos de los actores económicos.

3.3 Coherencia institucional y sostenibilidad fiscal: aprendizajes internacionales

La evidencia internacional muestra que los regímenes de promoción industrial son más efectivos cuando se integran en marcos institucionales coherentes, caracterizados por previsibilidad normativa, disciplina fiscal y mecanismos de control y evaluación (IMF, OECD, UN, & World Bank 2015). En estos contextos, los incentivos fiscales operan como instrumentos complementarios de políticas más amplias de desarrollo productivo, en lugar de sustituir condiciones estructurales.

La experiencia comparada sugiere que la efectividad de estos regímenes depende menos de la magnitud de los beneficios otorgados que de la calidad de su diseño institucional. La existencia de reglas claras de elegibilidad, mecanismos de evaluación de impacto y cláusulas de reversión ante incumplimientos permite orientar los incentivos hacia proyectos con mayor retorno social y reducir riesgos de ineficiencia y captura de rentas (Zee, Stotsky, & Ley, 2002).

En el ámbito subnacional, estos desafíos se intensifican debido a las limitaciones fiscales e institucionales. La coordinación con las políticas nacionales y la articulación con instrumentos horizontales -como infraestructura, capital humano e innovación- resultan condiciones necesarias para potenciar la efectividad de los incentivos y reducir la dependencia de beneficios tributarios de corto plazo (World Bank, 2019).

Asimismo, la literatura advierte sobre los riesgos de la competencia fiscal no coordinada, que puede derivar en una erosión de la base impositiva y en una asignación ineficiente de recursos (IMF et al., 2015). En este sentido, la cooperación interjurisdiccional y la transparencia en la asignación de beneficios aparecen como elementos centrales para garantizar la sostenibilidad fiscal y la equidad territorial.

Finalmente, la institucionalización de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas -como registros públicos de beneficios, auditorías independientes y medición del gasto tributario- permite mejorar la eficiencia del uso de recursos y fortalecer la credibilidad de las políticas de promoción (James, 2009). La incorporación sistemática de estas herramientas resulta clave para ajustar el diseño de los regímenes en función de la evidencia.

En conjunto, estos elementos permiten concebir los regímenes de promoción industrial como instrumentos de política económica sostenibles, orientados a la diversificación productiva y al desarrollo territorial, siempre que se integren en estrategias de largo plazo basadas en evidencia y coordinación institucional.

4. Evolución normativa y arquitectura institucional del régimen de promoción industrial en la provincia del Chaco

El régimen de promoción industrial vigente en la provincia del Chaco se estructura principalmente sobre la Ley 937-I de 1997, que establece un conjunto de instrumentos fiscales, financieros y logísticos orientados a incentivar la inversión productiva. El esquema combina exenciones impositivas, reintegros, financiamiento y asistencia técnica, configurando un sistema integral destinado a mejorar la rentabilidad de los proyectos industriales.

La normativa define cuatro modalidades de promoción -general, sectorial, de fomento y especial- diferenciadas por los requisitos de acceso, la intensidad de los beneficios y sus objetivos. El régimen general constituye la base del sistema, orientado a actividades industriales sin priorización sectorial, mientras que el sectorial introduce incentivos ampliados para actividades consideradas estratégicas. La selección sectorial se consolida posteriormente mediante decretos complementarios que incorporan actividades específicas, como la producción de semillas de alta calidad. Por su parte, el régimen de fomento incorpora un enfoque redistributivo, priorizando microempresas y esquemas asociativos, y el régimen especial se reserva para proyectos de gran escala o relevancia, con mayor flexibilidad en la asignación de beneficios.

La reglamentación, particularmente a través del Decreto 1933/98, establece criterios técnicos de elegibilidad, procedimientos administrativos y obligaciones de cumplimiento, formalizando los mecanismos de acceso y control del régimen. Asimismo, clasifica los proyectos según su naturaleza -nuevas plantas, ampliaciones, modernizaciones, reactivaciones o relocalizaciones-, ampliando el alcance de la política más allá de la creación de nuevas unidades productivas.

El sistema incorpora además una zonificación territorial en tres áreas con tratamientos diferenciados. Sin embargo, esta clasificación no se corresponde con la estructura actual del desarrollo provincial: mientras que la normativa asigna mayores beneficios a determinadas zonas, en la práctica persisten desajustes entre el diseño legal y las condiciones reales de desarrollo, particularmente en las regiones con mayores déficits estructurales.

En términos de instrumentos, el régimen contempla financiamiento a través del Fondo de Desarrollo Industrial, reintegros para infraestructura productiva y la asignación de tierras públicas en condiciones preferenciales. A ello se suma el Certificado de Crédito Fiscal (CCF), que permite aplicar beneficios como créditos tributarios transferibles, otorgando flexibilidad financiera a los proyectos promovidos.

A lo largo de más de dos décadas, el régimen ha sido objeto de sucesivas prórrogas y actualizaciones parciales, incluyendo la incorporación de nuevos sectores (como el software,

audiovisuales, turismo o economía del conocimiento) y la adecuación de montos frente a contextos inflacionarios. No obstante, estas modificaciones no implicaron una revisión estructural del esquema, lo que generó una creciente desarticulación entre el diseño original y las transformaciones económicas, tecnológicas y territoriales de la provincia.

En conjunto, el régimen configura una política industrial de larga permanencia, con una arquitectura normativa amplia pero escasamente actualizada. Su efectividad depende no solo de la administración de los beneficios, sino de una reformulación integral que permita adecuar sus instrumentos a las dinámicas contemporáneas del desarrollo productivo provincial.

5. Resultados empíricos: patrones de asignación, localización e inversión del régimen

A partir del marco teórico y del análisis normativo previo, esta sección examina la evidencia empírica del régimen de promoción industrial en la provincia del Chaco, con el objetivo de identificar patrones sectoriales, territoriales e institucionales en la asignación de los beneficios, así como sus efectos sobre la inversión y el empleo. Este análisis permite dimensionar el alcance efectivo del régimen y aportar elementos para su evaluación y eventual rediseño.

5.1 Caracterización general de los beneficiarios

La caracterización de los beneficiarios del régimen de promoción industrial -en base a 231 casos registrados entre 1999 y 2025- permite delinear un perfil representativo de las actividades promovidas, considerando su distribución sectorial, localización geográfica y duración de los beneficios.

En términos sectoriales, la distribución de los beneficios evidencia una concentración relativa en un conjunto reducido de actividades industriales. La industria alimentaria y de bebidas constituye el principal sector beneficiario, con el 20,35% de los casos registrados. Le siguen la construcción y la producción de materiales para la construcción, con el 14,29%; la industria de la madera y muebles, con el 13,85%; y la industria metalmecánica y metalúrgica, con el 12,99%. En conjunto, estos cuatro rubros reúnen el 61,48% de los proyectos promovidos, lo que permite advertir una orientación predominante del régimen hacia actividades tradicionales y estrechamente vinculadas con la estructura productiva provincial.

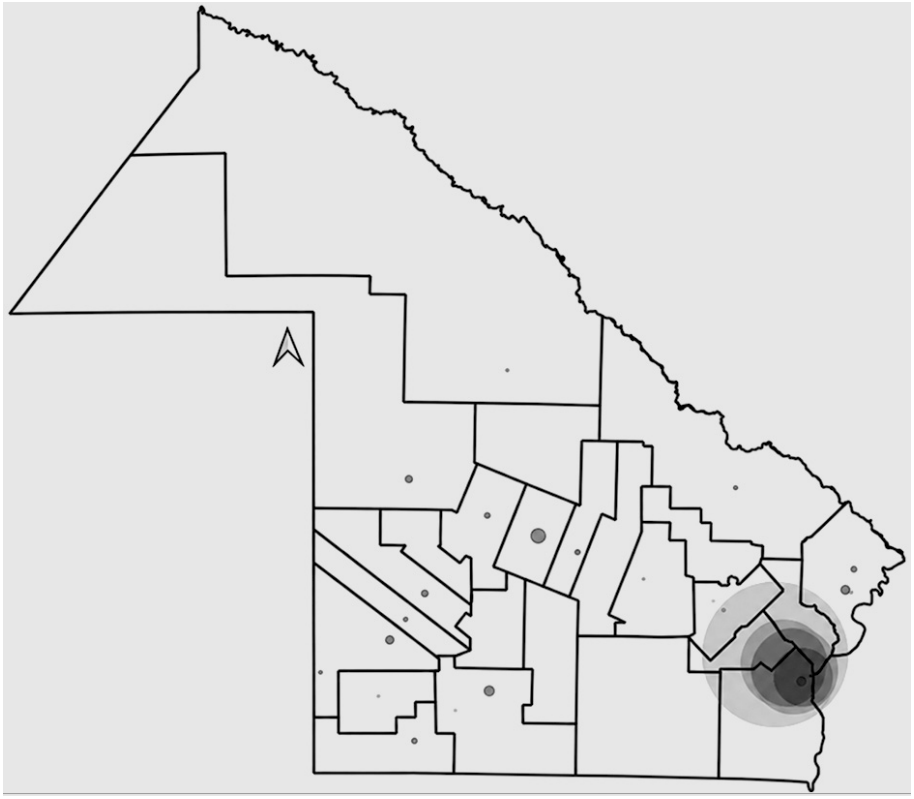
En un segundo nivel de participación se ubican la industria química y bioindustrial, que representa el 10,82% de los casos, y la categoría "otros", con el 8,66%. Por su parte, la industria textil, del calzado y de la marroquinería concentra el 6,49%, mientras que

la industria de plásticos y polímeros alcanza el 5,19%. Las actividades de publicidad, impresión y señalética representan el 4,33% del total.

Finalmente, los sectores con menor presencia dentro del régimen son la fabricación de colchones, equipamiento y otros bienes de consumo durables, con el 1,73%, y las actividades de logística y transporte industrial, con el 1,30%. La reducida participación de estos últimos rubros muestra que la promoción industrial tuvo una incidencia limitada sobre actividades de servicios industriales, logística y producción de bienes durables, en comparación con su mayor presencia en ramas manufactureras tradicionales.

En términos generales, esta composición sectorial sugiere que el régimen no produjo una diversificación significativa de la matriz industrial, sino que tendió a reforzar actividades ya existentes en la provincia. La elevada participación de la industria alimentaria, la madera, la construcción y la metalmecánica puede asociarse con la disponibilidad de recursos naturales, la demanda vinculada al mercado interno provincial y regional y la trayectoria previa de esos sectores. Al mismo tiempo, la escasa representación de actividades intensivas en tecnología, logística especializada o producción de bienes de mayor complejidad permite plantear interrogantes acerca de la capacidad del régimen para promover cambios estructurales, incorporar nuevas ramas productivas o favorecer una mayor sofisticación del entramado industrial chaqueño.

Mapa 1. Concentración espacial de beneficiarios del régimen de promoción industrial en el Chaco



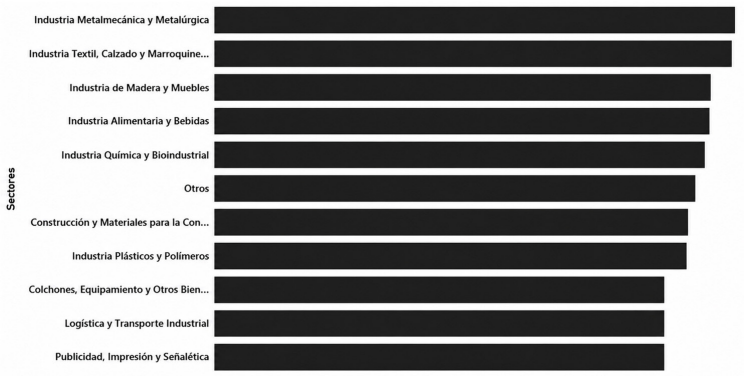
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

Esta distribución espacial evidencia el peso de los factores estructurales -infraestructura, conectividad y proximidad a centros urbanos- en la localización de las inversiones, pero también sugiere posibles sesgos en la implementación del régimen que limitan su alcance territorial.

En relación con la duración de los beneficios, las empresas presentan una permanencia promedio de 5,44 años, con variaciones moderadas entre sectores. Las actividades metalmecánicas y textiles registran los mayores niveles de permanencia (5,78 y 5,75 años, respectivamente), lo que puede asociarse a mayores requerimientos de inversión o a barreras de salida más elevadas. Le siguen la Industria de madera y muebles (5,51), la Industria Alimentaria y Bebidas (5,5), y la Industria Química y Bioindustrial (5,45), sectores que suelen estar vinculados a procesos productivos con cierto grado de integración o escala.

Por debajo del promedio general se encuentran actividades como Industria Plásticos y Polímeros (5,25), Construcción y Materiales (5,27), Publicidad, Impresión y Señalética (5), y Logística y Transporte Industrial (5), rubros en los que influyen factores como la mayor rotación de firmas, cambios en el modelo de negocio o menor maduración de las inversiones.

Gráfico 1. Promedio de años de permanencia en el Régimen de Promoción Industrial según sector



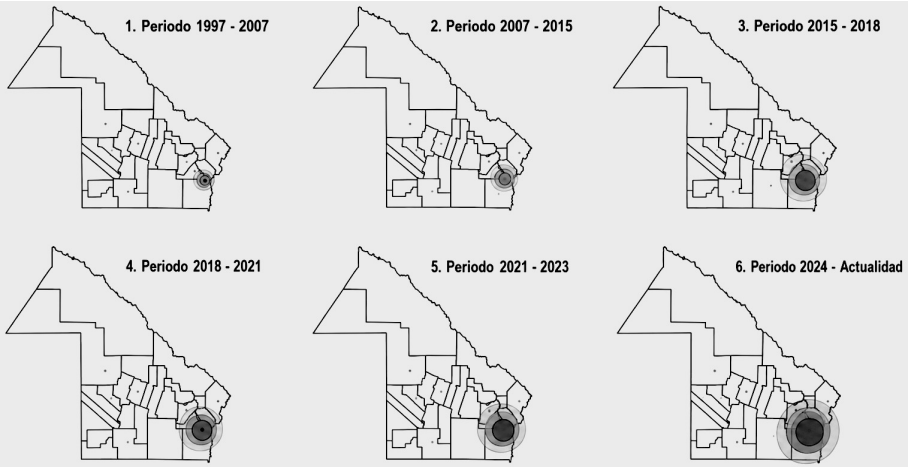
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

En conjunto, estos resultados muestran que el régimen ha operado con una distribución sectorial y territorial desigual, concentrando beneficios en determinados sectores y regiones, lo que plantea interrogantes sobre su capacidad para promover una diversificación productiva equilibrada y un desarrollo territorial más homogéneo.

5.2 Dinámica por gestión gubernamental

El análisis de la distribución de los beneficiarios del régimen de promoción industrial evidencia una concentración persistente en el aglomerado del Gran Resistencia y Puerto Tirol, independientemente del signo político de las distintas gestiones provinciales. Esta regularidad puede explicarse por la lógica económica de localización industrial, que privilegia áreas con mayor densidad de mercado, disponibilidad de capital humano, infraestructura y proximidad a los centros de decisión. En este sentido, los procesos de aglomeración tienden a reforzarse en el tiempo a partir de economías externas y rendimientos crecientes (Krugman, 1991).

Mapa 2. Concentración geográfica de nuevas empresas beneficiadas por el régimen de promoción industrial en Chaco por gestión gubernamental

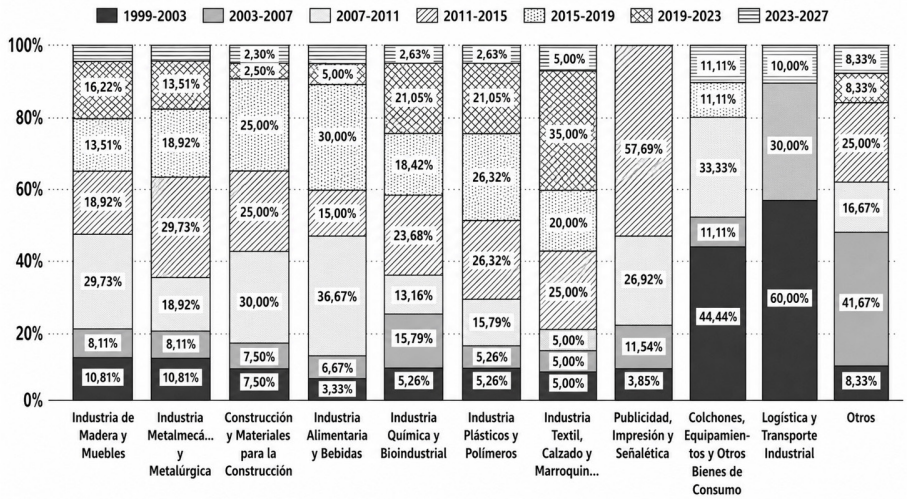


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

Desde una perspectiva más amplia, la concentración territorial también puede interpretarse a la luz de las externalidades de aglomeración señaladas por Marshall (1920), asociadas a la proximidad entre firmas, mercados laborales especializados y circulación de conocimiento. En ausencia de políticas compensatorias, estas dinámicas tienden a consolidar ventajas preexistentes, profundizando las brechas entre regiones centrales y periféricas.

En este contexto, el diseño de los regímenes de promoción puede amplificar desigualdades territoriales si no incorpora criterios explícitos de equidad espacial. Tal como plantean Musgrave y Musgrave (1989), la política fiscal debe cumplir un rol correctivo frente a resultados ineficientes o inequitativos del mercado. Asimismo, el Estado, en su función de planificador, debe orientar los incentivos hacia configuraciones que internalicen sus efectos territoriales y maximicen el bienestar social (Stiglitz y Rosengard 2015).

Gráfico 2. Trayectoria de ingreso al régimen de promoción industrial: distribución temporal por sectores



En línea con ello, la literatura sobre economía política del desarrollo regional advierte que, en ausencia de una planificación territorial coherente, los regímenes de promoción pueden derivar en mecanismos de captura de rentas por parte de actores con mayor capacidad de influencia, reproduciendo sesgos en la asignación de los beneficios (Rodríguez-Pose, 2013).

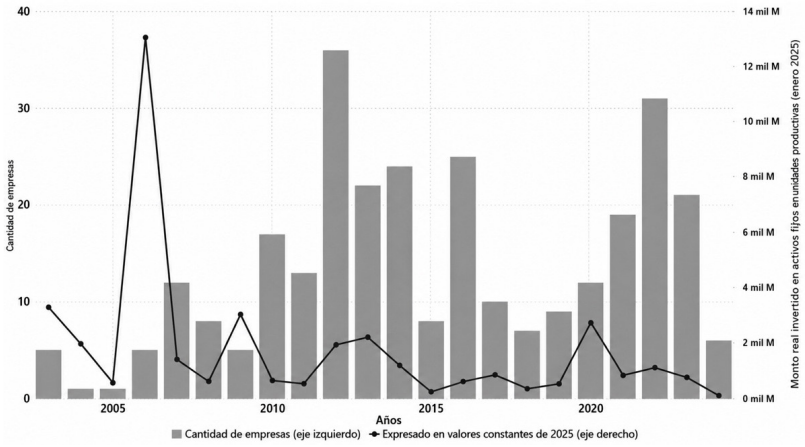
En cuanto a la dinámica sectorial, la distribución de las empresas incorporadas al régimen según gestión gubernamental revela patrones heterogéneos (Gráfico 3). Cada columna representa un sector industrial y está segmentada porcentualmente de acuerdo al período de gobierno correspondiente al ingreso de las unidades productivas al régimen. De este modo, la composición interna de cada barra revela el peso relativo de cada gestión en la promoción de industrias dentro de ese sector específico, sin implicar comparaciones intersectoriales directas en términos absolutos.

Algunos sectores muestran concentraciones en períodos específicos -como la industria alimentaria en 2011-2015 o la industria gráfica en 2019-2023-, lo que sugiere la influencia de orientaciones de política sectorial o de condiciones de demanda. En otros casos, como la industria metalmecánica o la de madera y muebles, se observa una distribución más dispersa, aunque con picos asociados a determinados ciclos de gobierno. Por su parte, sectores como el textil evidencian una revitalización reciente, mientras que la categoría "Otros" presenta una mayor participación en períodos más recientes, lo que podría reflejar procesos incipientes de diversificación productiva.

La categoría "Otros" agrupa actividades no clasificadas en los sectores industriales específicos enumerados, e incluye principalmente servicios como centros de contacto (*call centers)* y establecimientos hoteleros, los cuales presentan una alta intensidad en la utilización de mano de obra.

A nivel temporal, la evolución anual de empresas incorporadas al régimen muestra una dinámica discontinua, con picos de incorporación asociados a los inicios de gestión y caídas hacia el final de los ciclos políticos. Este comportamiento puede interpretarse como una reacción a las expectativas empresariales respecto del horizonte político-administrativo, donde la percepción de estabilidad, previsibilidad y acuerdos institucionales favorables tiende a fomentar decisiones de inversión en el corto plazo. En este sentido, la certidumbre política, económica y normativa constituye un determinante clave para el acceso y aprovechamiento del régimen.

Gráfico 3. Evolución anual de empresas insertas en el régimen e inversión media por unidad productiva (2003-2024)



Por otro lado, al considerar la inversión en capital fijo declarada por cada empresa al momento de su incorporación, expresada en valores constantes de 2025, se advierte una significativa heterogeneidad (Gráfico 4). Algunos años exhiben montos medios de inversión inusualmente elevados, atribuibles a proyectos puntuales de gran escala que distorsionan el promedio general.

En contraste, a medida que se avanza en el tiempo, se identifica una tendencia hacia la incorporación de empresas de menor tamaño relativo, con una dotación más reducida de activos fijos. Esta dinámica puede responder, por un lado, a una política de promoción más orientada a favorecer el asentamiento de pequeñas y medianas unidades

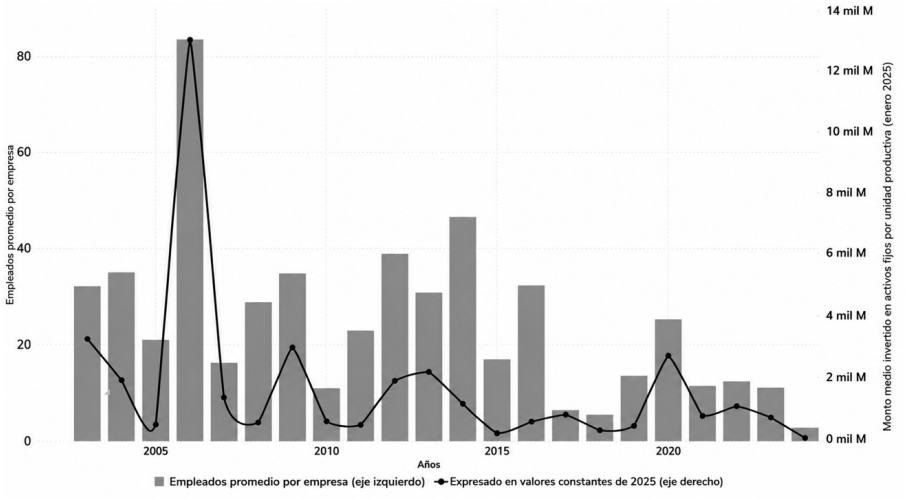
productivas, y por otro, a factores macroeconómicos adversos -como crisis económicas, procesos electorales o contextos recesivos- que restringen la capacidad de inversión y aumentan la aversión al riesgo del sector privado.

La ausencia de una correlación directa entre la cantidad de empresas ingresantes y el monto promedio de inversión sugiere que el régimen ha funcionado de manera ambivalente, estimulando tanto proyectos de bajo capital como iniciativas de inversión intensiva, dependiendo del contexto y de la configuración de incentivos vigente en cada período. Esta disociación refleja la diversidad de estrategias empresariales ante el régimen y la interacción entre condiciones estructurales y coyunturales que modelan el comportamiento inversor en la provincia.

5.3 Concentración sectorial y perfil de especialización del empleo industrial

El análisis de la relación entre capital fijo invertido y empleo declarado muestra una asociación positiva entre ambas variables, tanto en términos agregados como a nivel de firma. En general, los proyectos de mayor inversión tienden a generar mayores niveles de empleo, lo que sugiere una complementariedad entre capital y trabajo en el régimen de promoción industrial.

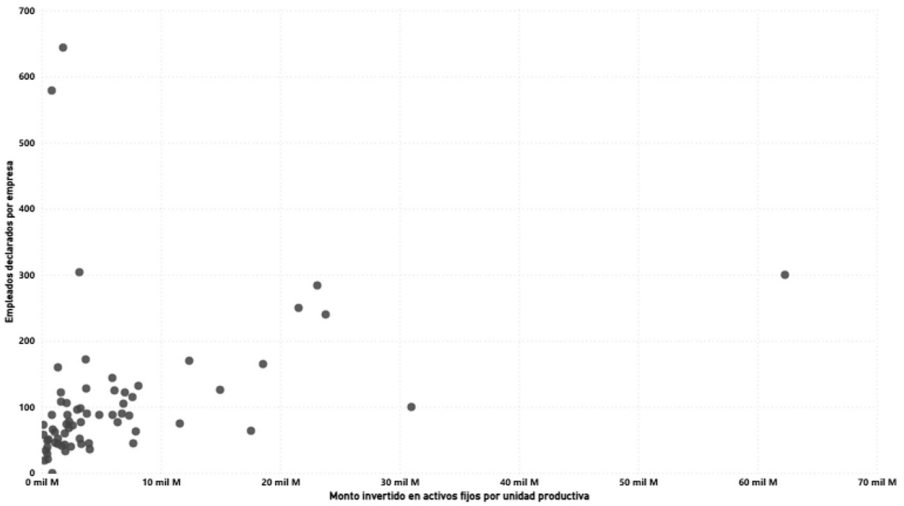
Gráfico 4. Inversión promedio y cantidad de trabajadores declarados en proyectos industriales (2003-2024)



Si bien se observa heterogeneidad entre empresas -con casos atípicos de alta inversión y bajo empleo, y viceversa- la tendencia general es creciente, reflejando la coexistencia de distintos modelos productivos y tecnológicos. En conjunto, estos resultados indican que el régimen ha promovido tanto proyectos intensivos en capital como en trabajo, aunque predominan aquellos donde ambos factores se expanden de manera conjunta.

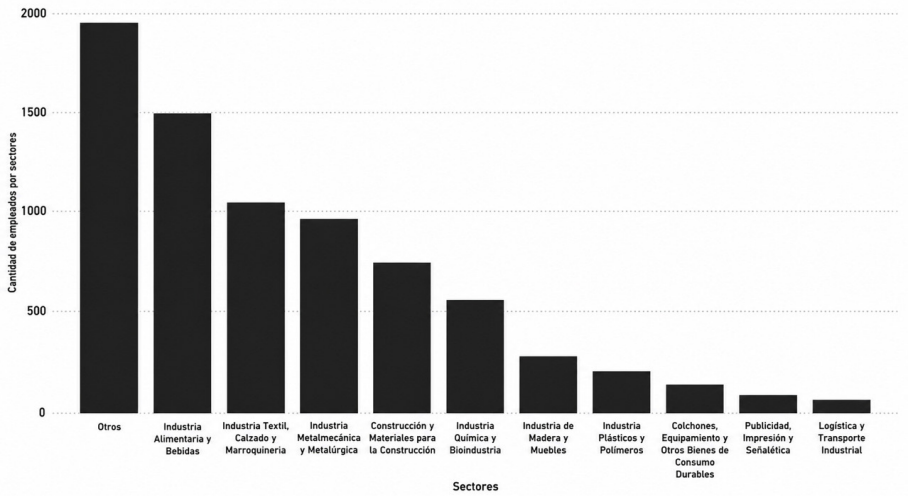
La distribución sectorial del empleo declarado revela una alta concentración en un número acotado de sectores, destacándose la categoría "Otros", seguida por la Industria Alimentaria y de Bebidas, el complejo Textil, de Calzado y Marroquinería, y la Industria Metalmecánica y Metalúrgica. Estos sectores, caracterizados por una mayor intensidad laboral, explican la mayor parte del empleo generado en el marco del régimen.

Gráfico 5. Dispersión entre capital invertido y empleo proyectado por empresa promovida



En contraste, las actividades más intensivas en capital o de menor escala presentan niveles de empleo significativamente inferiores. Este patrón sugiere que los efectos laborales del régimen están condicionados por la estructura productiva provincial, reforzando una especialización en sectores tradicionales donde el factor trabajo conserva un peso relevante.

Gráfico 6. Cantidad de trabajadores declarados según sector de actividad económica



5.4 Externalidades, infraestructura y localización de inversiones

La literatura sobre desarrollo regional ha señalado que los regímenes de promoción industrial tienden a concentrar sus beneficios en territorios que ya presentan ventajas estructurales, reforzando patrones de desigualdad espacial (Crescenzi & Rodríguez-Pose 2011; Rodríguez-Pose & Wilkie 2017). En este sentido, los incentivos fiscales no actúan de manera aislada, sino que se insertan en contextos caracterizados por diferencias en infraestructura, capital humano y capacidades institucionales (Storper 2010). Asimismo, se han identificado efectos colaterales asociados a estos regímenes, como la relocalización artificial de empresas, la dependencia de subsidios sin incremento de productividad y la limitada sostenibilidad de las inversiones, especialmente cuando los incentivos no se articulan con estrategias territoriales de desarrollo productivo (Peres & Primi, 2009).

El análisis empírico del caso chaqueño refleja estos mecanismos. El mapa 3 ilustra la evolución de empresas promovidas por la Ley de Promoción Industrial en tres parques del área cercana al Gran Resistencia: Puerto Tirol, Fontana y Barranqueras, en los períodos 1997-2007, 2007-2015 y 2015-2022. La representación cartográfica emplea una escala homogénea que permite comparar la magnitud de empresas beneficiadas entre los distintos parques.

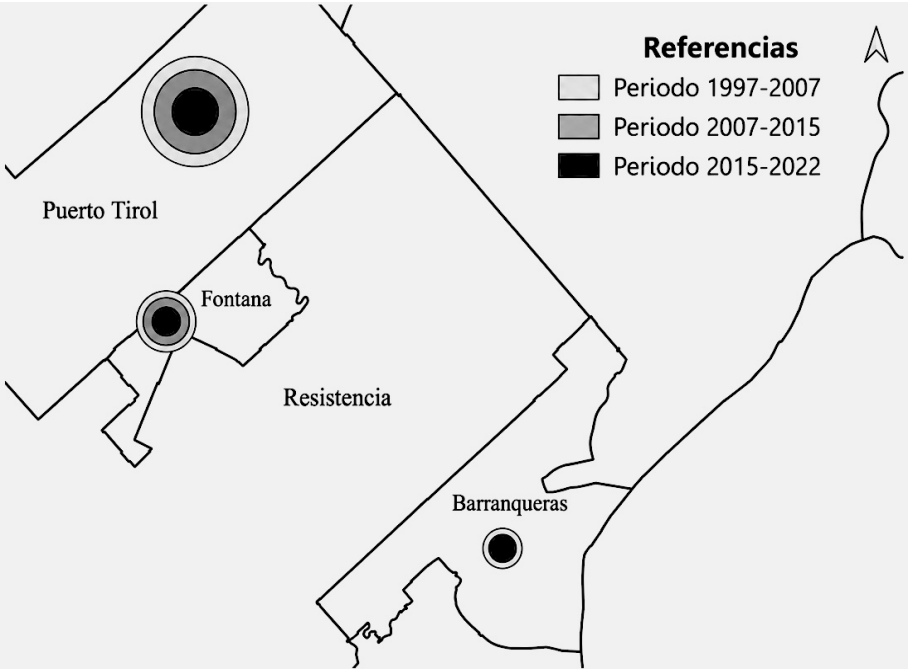
El análisis territorial de las firmas beneficiadas por la Ley de Promoción Industrial permite advertir un patrón de concentración significativa en el parque industrial de Puerto Tirol, el cual absorbió una porción sustantiva del total de empresas promovidas a lo largo de los tres períodos analizados. Esta primacía no parece ser aleatoria, sino que puede explicarse a partir de un conjunto de condiciones estructurales y decisiones de política que confluyeron en la consolidación de ese enclave productivo.

Entre los factores relevantes pueden mencionarse, por un lado, la dotación inicial de infraestructura física y servicios básicos, que redujo los costos de localización para nuevas firmas; por otro lado, la proximidad al eje vial que conecta con los principales mercados regionales y nacionales, lo cual constituye una ventaja logística sustantiva en una provincia con serias restricciones en materia de conectividad. A ello se suma una trayectoria institucional más activa en la gestión y promoción del parque, que favoreció la acumulación de capacidades organizacionales y relaciones público-privadas más estables.

Esta situación se torna crítica al observar que, afuera del área metropolitana, los parques industriales localizados en el interior provincial registran una virtual ausencia de empresas promovidas bajo el régimen vigente. Municipios como Villa Ángela, Juan José Castelli o Charata, a pesar de contar con potencialidades agroindustriales y vocaciones productivas diversas, no han logrado consolidar entornos favorables para la radicación de firmas industriales. Esta nula territorialización de la promoción en el interior chaqueño refleja no sólo limitaciones estructurales -como deficiencias en conectividad, servicios públicos y capital humano-, sino también una debilidad en el diseño de la política pública, que no ha incorporado instrumentos efectivos para compensar estas desventajas.

En consecuencia, el régimen ha tendido a reproducir las asimetrías territoriales existentes, concentrando la actividad en regiones centrales y limitando su impacto en términos de desarrollo equilibrado. Este diagnóstico pone de manifiesto la necesidad de reorientar la política de promoción industrial hacia un enfoque territorial, que articule incentivos económicos con planificación estratégica e inversión en bienes públicos, a fin de promover procesos de desarrollo más inclusivos y sostenibles.

Mapa 3. Evolución de las Empresas Promovidas en Parques Industriales del Gran Resistencia (1997-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo

6. Lineamientos para el rediseño de la política de promoción industrial

La reformulación de la política de promoción industrial en la provincia del Chaco requiere un rediseño integral del régimen, orientado a restablecer la coherencia entre los incentivos y los objetivos de desarrollo productivo. Este rediseño debe sustentarse en criterios de eficiencia económica, equidad territorial y sostenibilidad fiscal, asegurando que los recursos públicos generen retornos verificables en inversión, empleo y diversificación productiva.

6.1 Revisión normativa y simplificación del régimen

La modernización del régimen exige una revisión integral del marco normativo vigente, actualmente fragmentado entre la Ley N.° 937-I y múltiples normas complementarias. Esta dispersión ha contribuido a una aplicación desigual, con concentración territorial y discrecionalidad en la asignación de beneficios.

En este contexto, resulta necesaria la sanción de una nueva ley que establezca un régimen integral, transparente y con criterios claros de elegibilidad y evaluación. Este nuevo marco debería ampliar el alcance sectorial -incorporando actividades vinculadas a la economía del conocimiento, energías renovables y tecnologías avanzadas- y reducir la discrecionalidad mediante procedimientos estandarizados y auditables.

Asimismo, se propone simplificar la arquitectura institucional, centralizando la evaluación y aprobación de proyectos en un órgano técnico colegiado con autonomía operativa. Esta instancia permitiría unificar criterios, garantizar plazos de evaluación y mejorar la trazabilidad de las decisiones.

En cuanto a los instrumentos, se recomienda reemplazar los beneficios generalizados por incentivos focalizados y de duración limitada, vinculados directamente a la inversión efectiva. La evidencia muestra que mecanismos que reducen los costos iniciales de capital, como créditos fiscales proporcionales a la inversión o esquemas de amortización acelerada resultan más eficientes que las exenciones tributarias amplias (Zee, Stotsky & Ley, 2002; IMF et al., 2015). La aplicación de estos mecanismos, sujeta a topes fiscales, plazos definidos y cláusulas automáticas de caducidad, permitiría mejorar la transparencia del régimen, reducir su costo presupuestario y fortalecer el control sobre la efectiva materialización de las inversiones promovidas.

Finalmente, el régimen debe incorporar cláusulas de reversión automática ante incumplimientos, así como una unidad técnica de evaluación y control con participación de instituciones académicas, a fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (Rodríguez-Pose & Wilkie, 2017; OECD, 2020).

6.2 Rediseño del esquema de incentivos

El rediseño de los incentivos debe orientarse a corregir las asimetrías territoriales y sectoriales evidenciadas en el análisis empírico. La concentración de beneficios en el área metropolitana del Gran Resistencia demuestra que el régimen actual no ha logrado promover un desarrollo territorial equilibrado.

En consecuencia, se propone un enfoque territorial diferenciado, basado en escalas progresivas de beneficios que favorezcan a las regiones con menor desarrollo relativo. Este criterio permitiría orientar los incentivos hacia territorios con mayores restricciones estructurales, potenciando sus ventajas comparativas y promoviendo encadenamientos productivos locales.

Asimismo, los incentivos deben condicionarse al cumplimiento de metas verificables, tales como generación de empleo formal, incorporación de tecnología, desarrollo de proveedores locales y aumento de exportaciones. Este enfoque por desempeño permitiría mejorar la eficiencia del régimen y reducir los riesgos de captura de rentas.

Por otra parte, se propone reorientar el esquema hacia instrumentos productivos -crédito, asistencia técnica, capacitación e infraestructura- en lugar de depender exclusivamente de beneficios fiscales. Se propone que el régimen provincial funcione en articulación con programas de financiamiento del Nuevo Banco del Chaco, líneas de apoyo tecnológico y convenios con universidades e institutos técnicos para fortalecer las capacidades productivas locales.

Finalmente, la institucionalización de evaluaciones ex ante y ex post permitiría medir la rentabilidad social de los proyectos y ajustar el diseño del régimen en función de la evidencia, asegurando su sostenibilidad fiscal y su impacto real sobre el desarrollo productivo. La articulación con universidades y centros tecnológicos constituye otro eje estratégico, permitiendo vincular la política de promoción con procesos de innovación, transferencia tecnológica y formación de capital humano.

6.3 Integración con la política de desarrollo territorial

La promoción industrial debe integrarse en una estrategia más amplia de desarrollo territorial que reconozca las heterogeneidades estructurales de la provincia. El análisis evidencia que el régimen vigente ha operado de manera fragmentada y concentrada, limitando su capacidad para promover la convergencia regional.

En este sentido, los incentivos deben articularse con la planificación de infraestructura, transporte, energía y conectividad, de modo que actúen como complemento de la inversión pública y no como sustituto. La priorización de áreas productivas debería basarse en diagnósticos territoriales que consideren costos logísticos, disponibilidad de suelo y acceso a servicios.

Asimismo, se propone avanzar hacia modelos de gestión de parques industriales con coordinación provincial o consorciada, que permitan garantizar estándares homogéneos de infraestructura y servicios, superando las limitaciones de los esquemas municipales fragmentados.

6.4 Gobernanza, control y transparencia

El fortalecimiento de la gobernanza es fundamental para mejorar la eficacia y legitimidad del régimen. La experiencia provincial evidencia que la discrecionalidad y la falta de criterios uniformes han limitado su impacto. Se propone avanzar hacia un modelo de gestión basado en reglas claras, procesos colegiados y trazabilidad de las decisiones, donde la evaluación de proyectos responda a criterios explícitos y auditables.

Asimismo, resulta clave implementar sistemas de información integrados que permitan monitorear en tiempo real la ejecución de los proyectos, los recursos asignados y los

resultados obtenidos. La publicación de esta información fortalecería la transparencia y permitiría un seguimiento continuo del desempeño del régimen. La participación de actores externos, como universidades y centros de investigación, en los procesos de evaluación contribuiría a reforzar la independencia técnica y el aprendizaje institucional.

6.5 Evaluación y seguimiento del régimen

Finalmente, la consolidación de una política de promoción industrial sostenible requiere institucionalizar un sistema permanente de evaluación y seguimiento. La ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación ha sido una de las principales debilidades del régimen vigente.

Se propone desarrollar un sistema integral de monitoreo que permita seguir la evolución de cada proyecto, desde su aprobación hasta la verificación de resultados, incorporando indicadores económicos, territoriales y sociales. Asimismo, la evaluación de impacto debe incorporarse como práctica regular, utilizando metodologías rigurosas que permitan estimar la adicionalidad de las inversiones, su impacto en el empleo y su contribución a la diversificación productiva.

La articulación con universidades y centros de investigación resulta clave para fortalecer estas capacidades, aportando análisis independiente y formación de capital humano especializado. En conjunto, este enfoque permitiría transformar la promoción industrial en una política basada en evidencia, orientada a resultados y sujeta a procesos de mejora continua.

7. Conclusiones

La revisión integral de la política de promoción industrial de la provincia del Chaco permitió identificar tanto sus aportes históricos como las limitaciones que actualmente restringen su efectividad como instrumento de desarrollo productivo y territorial. El análisis normativo, institucional y empírico muestra que, pese a su continuidad, el régimen vigente presenta un desajuste creciente respecto de las transformaciones del aparato productivo y de las nuevas exigencias de competitividad, sostenibilidad fiscal y equidad territorial.

El diagnóstico evidencia tres problemas centrales: una fuerte concentración geográfica de los beneficios, una débil articulación con la planificación territorial y la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación. Estas limitaciones reducen el impacto de los incentivos sobre la inversión y el empleo, y afectan la credibilidad del régimen como herramienta de política pública.

En este contexto, el trabajo propone un rediseño basado en tres ejes: la modernización del marco normativo, la institucionalización de la evaluación de impacto y la incorporación de un enfoque territorial diferenciado. Este rediseño busca reorientar los incentivos hacia resultados verificables, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y fortalecer la coherencia entre la política de promoción y las estrategias de desarrollo provincial.

En particular, la evaluación debe asumirse como un componente central de la política, no como un mecanismo punitivo, sino como una herramienta de aprendizaje institucional que permita mejorar la calidad de las decisiones públicas. La incorporación de métricas de desempeño y sistemas de monitoreo continuo resulta clave para avanzar hacia una gestión basada en evidencia.

En definitiva, la política de promoción industrial del Chaco enfrenta una oportunidad de transformación estructural. La construcción de un nuevo régimen, sustentado en criterios de transparencia, previsibilidad y evaluación, permitiría convertir los incentivos en instrumentos efectivos de diversificación productiva y desarrollo territorial equilibrado. Este cambio implica desplazar el foco desde la cantidad de proyectos promovidos hacia la calidad e impacto de las inversiones, consolidando una política industrial moderna, eficiente y orientada a resultados.

Referencias bibliográficas

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations (UN), & World Bank (2015) Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment. Report to the G-20 Development Working Group. International Monetary Fund.

James, S. (2009). Incentives and investments: Evidence and policy implications. Washington, DC: World Bank.

Krugman, P. (1991) *Increasing returns and economic geography*. Journal of Political Economy, 99(3), 483-499.

Marshall, A. (1920) *Principles of Economics* (8th ed.). Macmillan.

Morisset, J., & Pirnia, N. (2000) How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1999) "An essay on fiscal federalism". *Journal of economic literature* 37(3), 1120-1149.

OECD (1995) *Taxation and foreign direct investment: the experience of the economies in transition*. Paris: OECD.

Rodríguez-Pose, A. (2013) "Do institutions matter for regional development?" Regional Studies, 47(7), 1034-1047.

Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017) "Revamping local and regional development through place-based strategies". Cityscape 19(1), 151-170.

Saavedra Leyva, R. E., & Flores Orona, C. H. (2017) "La gobernabilidad como un determinante de la inversión extranjera directa en América Latina". *Ensayos. Revista de Economía,* 36(2), 123-146.

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015) *Economics of the Public Sector* (4th ed.). W.W. Norton & Company.

Storper, M. (2010) "Why does a city grow? Specialisation, human capital or institutions?". Urban Studies 47(10), 2027-2050.

Warwick, K. (2013) "Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends". *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers,* 2. OECD Publiching.

Zee, H. H., Stotsky, J. G., & Ley, E. (2002) "Tax incentives for business investment: a primer for policy makers in developing countries". World development, 30(9), 1497-1516.

Cómo citar este artículo:
Flores, Ayelén y Agustin Francisco Lorenzin (2026), "Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* vol 16 Nº31: 37-62