



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
NÚMERO 11 – AÑO 2010

**Desafíos para el Estado
y los actores empresarios
en la definición e implementación
de la política industrial
en Argentina**

Bárbara Couto

Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina

Palabras claves: Estado-Actores-Política industrial

Breve descripción: Partiendo de un análisis de la política industrial vigente en Argentina, el artículo se propone indagar acerca de los desafíos que supone la relación entre el Estado y los empresarios en materia de definición e implementación de los instrumentos de promoción del sector en Argentina.

Mg. Bárbara Couto
Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA).
Área de especialización: relación Estado-empresarios y política económica.
IDAES-IIGG
coutobar@yahoo.com.ar
DNI: 26.184.640.

I. Introducción

El estudio de la dinámica estado-empresarios en países de industrialización tardía ha sido abordado desde diferentes problemáticas relativas al desarrollo económico. En particular dentro de la economía política se ha dado importancia al rol de la empresa y los empresarios y a sus vínculos formales e informales con el poder político en la determinación de patrones específicos de crecimiento en economías de desarrollo tardío (Schneider, 1989).

Asimismo, la política industrial se considera una dimensión fundamental en la construcción de competitividad de dicho sector, como herramienta del Estado para mejorar la inserción de los sectores industriales en el comercio internacional, para desarrollar un mercado interno integrado y para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población por el potencial de la industria en la generación empleo. Para alcanzar estos objetivos la implementación de una política industrial a largo plazo y eficaz constituye un instrumento esencial. En efecto, una política industrial que priorice sólo una de estas metas deja de contribuir con la sustentabilidad económica, ya sea por una inadecuada inserción externa que deviene en déficits comerciales recurrentes o sea por problemas de fragmentación social derivados de un mercado interno segmentado y desarrollado por debajo de sus capacidades.

En este sentido, el problema de la interacción Estado-empresarios y la construcción social de la política industrial ha despertado gran interés. En la literatura aparece una fuerte desconfianza hacia los empresarios en general y específicamente hacia el empresariado organizado por su poder relativo frente al Estado en los procesos de implementación de política económica. Desde los enfoques que definen el *rent-seeking* como la búsqueda de privilegios y rentas concedidos por el Estado a los empresarios a partir de la conformación de monopolios y concesión de tarifas (Krueger 1974 en Tullock, 2003); hasta enfoques más estructuralistas o instrumentales del Estado como la teoría de la dependencia estructural del Estado respecto del capital (Przeworski y Wallerstein, 1988), han centrado la atención en los condicionamientos impuestos por los actores empresarios al Estado.

En los estudios sobre la historia económica Argentina los motivos de desconfianza hacia el capital y las organizaciones de empresarios no escasean, no sólo por su vinculación con la inestabilidad del régimen democrático cuando veían peligrar sus intereses económicos (Birle, 1997), o por la búsqueda de “ámbitos privilegiados de acumulación” en la interacción con el Estado (Castellani, 2006), sino también porque el empresariado argentino no ha estado a la vanguardia del desarrollo económico sino siguiendo los pasos que el Estado daba con grandes esfuerzos pero de manera casi errática (Schvarzer, 2000).

Estas experiencias que la literatura local recoge del caso argentino contrastan con el optimismo que algunos autores internacionales transmiten en relación al aporte que las sinergias Estado-sector privado han realizado en países del Este asiático por ejemplo, en materia de industrialización. Un gran número de contribuciones sugiere que esta interacción ha sido clave para el despegue de muchas economías industrializadas (Amsden, 1992; Evans, 1996 y Wade, 1990).

Sea que se parta de una visión más *optimista* o más *pesimista*, la relación del Estado con los actores empresarios constituye un problema central a la hora de evaluar la política industrial, su potencialidad y sus restricciones en el desarrollo del sector. De modo que partiendo de un análisis de los principales rasgos de los instrumentos de política industrial vigentes en la actualidad, el artículo se propone indagar acerca de los desafíos que supone la relación entre el Estado y los empresarios en materia de construcción industrial en Argentina.

El artículo se organiza en cinco secciones más la conclusión. En el apartado marco teórico (II) se reflexionará en torno a la relación Estado-empresarios, profundizando en las discusiones que se presentaron sucintamente en esta introducción. La sección (III) sintetizará los problemas y desafíos

que supuso históricamente la definición de la política industrial. La sección siguiente (IV) evalúa los cambios que supone el contexto macroeconómico pos-convertibilidad en la relación Estado-empresarios y el último apartado (V) presenta los instrumentos de política industrial vigentes en la actualidad, a partir de los cuales se analizan los rasgos de promoción, se identifican los incentivos que suponen los instrumentos y los aspectos institucionales de la política industrial en los cuales la relación entre los actores es relevante, como son la estabilidad y la coordinación de / entre las instituciones estatales y empresarias. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

II. Algunas discusiones teóricas sobre la dinámica Estado-empresarios y su relación con la política industrial

Como se señaló en la introducción tanto la relación entre actores empresarios y el Estado como la definición de la política industrial han sido ampliamente discutidos en la literatura por su relevancia en los procesos de desarrollo económico. La atención se ha centrado en el rol del Estado en los procesos de implementación de políticas económicas, en su capacidad, su autonomía en relación a los grupos de interés y especialmente con respecto a los empresarios, en otros casos se ha focalizado en los actores empresarios y su poder estructural sobre el Estado, y por último algunos autores han puesto el acento en la interacción o dinámica misma entre los actores, visión esta última con la que el artículo tiene mayor afinidad.

Más allá de los enfoques estado-céntrico o socio-céntrico de explicación de los factores de determinación de las políticas económicas (Viguera, 1997), uno de los aspectos que dividen la literatura en dos visiones irreconciliables es la identificación de la causa de todos los males del “subdesarrollo”, la “periferia” o la inestabilidad económica como se lo quiera denominar. En este sentido López advierte que mientras la visión “ortodoxa” identifica al Estado y su excesiva ingerencia en la economía como el origen de un desarrollo trunco, desde la visión “heterodoxa” se entiende que la clase empresaria ha fracasado en liderar el desarrollo económico sostenido (2006:80)¹.

Desde la denominada ortodoxia económica – cuya visión coincide con la de varias cámaras de empresarios – se plantea que la intervención del gobierno debe limitarse a lo mínimo indispensable, evitando introducir distorsiones al funcionamiento del mercado (Porter, 1990:845; Williamson, 2003). Siguiendo este enfoque, los objetivos de la política industrial podrían ser mejorar el nivel de productividad promedio de una economía incentivando el desarrollo de exportaciones de sectores más productivos, importando bienes y servicios de naciones más productivas en esos sectores y promoviendo la inversión en el extranjero de sectores locales potencialmente productivos en esas otras naciones. Estas constituirían *prácticas saludables* para mejorar de la competitividad (Porter, 1990:30,32).

Por el contrario, la literatura que se enmarca en la denominada heterodoxia económica sostiene que el rol del Estado debe ser activo y propiciar mucho más que un “entorno amigable” al desarrollo de la empresa. En lugar de plantear la existencia de fallas de mercado, plantean mercados cuyo funcionamiento obstruye el desarrollo económico y que requieren de la planificación estatal; es decir, en tanto el Estado no distorsione lo suficiente la relación de precios existentes, no se logra estimular el comercio y la inversión (Amsden, 1992). Particularmente en las economías de desarrollo tardío esta literatura sostiene que el Estado no sigue al mercado sino que lo lidera, en la medida que más que intervenir, el Estado “hace” política industrial tanto a nivel sectorial como de la firma (Wade 1990).

En una línea similar desde la sociología económica (Block, 1994) se sugiere que el Estado siempre estructura el mercado en niveles múltiples. La relación Estado-mercado argumenta, ha sido concebida desde un “paradigma antiguo” que distingue “cuantitativamente” las funciones del Estado en la economía en términos de más o menos intervención. En su lugar, se propone un “nuevo paradigma” a partir del cual reconocer siempre al Estado como estructurador de la economía en todos los niveles: 1) en la producción de bienes, 2) en la mediación de las relaciones socio-económicas, 3) en la definición de los medios de pago y 4) en el manejo de la frontera internacional. Este enfoque denominado de “reconstrucción del mercado” hace hincapié en la falsa dicotomía

¹ Si bien la tipificación de los enfoques resulta útil para organizar los argumentos, el autor aclara que al interior de estas visiones se advierten matices no menos importantes.

Estado *versus* mercado que presentan los enfoques del “viejo paradigma”, reconociendo entonces el grado de elección que involucra todo proceso social de asignación de recursos.

Pensar la política industrial desde el “viejo paradigma”, es decir “cuantitativa” y no “cualitativamente”, sería concebir al Estado en su versión mínima, a partir del desmantelamiento de todo programa de promoción industrial por constituir una fuente de distorsión económica; o en la versión máxima tipificada por el autor como “Estado socialista” podría suponer por ejemplo la expansión de regímenes promocionales hacia múltiples sectores estratégicos elegidos desde el Estado.

Desde el “nuevo paradigma” en cambio, se entiende que todas las formas de acción estatal –tanto las tipificadas por el autor como las correspondientes a realidades empíricas observables- suponen la estructuración desde el Estado de determinadas relaciones entre los actores en el mercado². De modo que la versión mínima de intervención estatal también está proponiendo una forma de estructurar el mercado en los niveles expuestos más arriba. Si bien el desmantelamiento de determinados programas industriales significaría equiparar condiciones regulatorias entre sectores, la realidad de cada uno de dichos sectores difícilmente pueda ser equiparable, de modo que el impacto de un tratamiento regulatorio generalizado u horizontal va a tender a perpetuar las debilidades y fortalezas – cuando no convierta una fortaleza en debilidad³- inherentes al entramado de sectores industriales.

Como se señaló en la introducción, tanto el Estado como los empresarios han sido objeto de críticas tanto desde la visión ortodoxa como heterodoxa. Se desconfía del Estado por introducir “fallas de gobierno” al incentivar en los empresarios la búsqueda de rentas derivadas de la intervención (Krueger en López, 2007:26), de las organizaciones empresarias por su capacidad para elevar los precios simplemente estableciendo acuerdos o bien presionando al Estado para obtener beneficios particulares (Buchanan, 1975) y del comportamiento del empresario individual por buscar obtener del Estado “cuasi rentas monopólicas” en lugar de la opción “dura” de la innovación (Nochteff, 1994). De modo que de la interacción entre “intervención estatal” y “comportamiento empresario”, surgen los “ámbitos privilegiados de acumulación”, definidos como los espacios o redes - constituidas por prácticas, actores y regulaciones- en que el sector privado consigue ganancias extraordinarias – es decir por encima de la “ganancia media”- y un posicionamiento monopólico, derivados de un acceso privilegiado al Estado (Castellani, 2008:5).

Más allá de que no son pocos los fundamentos de tal desconfianza, los aportes de la literatura heterodoxa sobre desarrollo económico tardío demuestran la relevancia de esta integración en el éxito de las economías del Este Asiático y sugieren que mucho ha tenido que ver este vínculo con el devenir económico en países como Argentina.

En las discusiones sobre los desafíos que supone la generación de vínculos Estado-sector privado constructivos para el desarrollo, pueden citarse varios aportes. Las contribuciones sobre la heterogeneidad de los intereses económicos proporciona herramientas para discutir la complejidad de la trama empresaria y de la organización de los intereses económicos y su incidencia en la relación con el Estado (Birle, 1997). Tanto los supuestos de tipo “pluralistas” sobre la capacidad de los diferentes grupos empresarios de presionar por demandas particulares como las premisas “eficientistas” acerca de los beneficios de librar a las firmas a la competencia ocultan las implicancias que posee el carácter heterogéneo del capital como por ejemplo los riesgos vinculados a la constitución de monopolios o por el contrario la imposibilidad del aprovechamiento de escalas de producción que pueden sufrir las PyMES.

² Al estilo en que Polanyi devela el carácter histórico social de la emergencia o construcción del *laissez faire* en Inglaterra, desmitificando el mercado autorregulado (2001).

³ Esto se da por ejemplo en caso que el desmantelamiento del programa se traduzca en la pérdida de eslabones en cadenas de valor que no signifiquen mayor eficiencia en la asignación de recursos.

El concepto “autonomía enraizada” intenta superar la idea de aislamiento burocrático respecto de los intereses particulares, aludiendo a una integración de intereses que se manifiesta por ejemplo en la circulación de empresarios y funcionarios alternando entre el sector público y privado en materia de política industrial (Evans, 1996). De este modo, se combina una meritocracia capaz de definir metas autónomamente pero con raíces sociales – o amplias redes en el mercado- que facilitan la implementación y seguimiento de los programas.

Para evaluar la naturaleza del vínculo entre el sector público y privado, varios autores han identificado prácticas consistentes en el establecimiento de metas de inversión, innovación, productividad, exportaciones, etcétera con el objetivo de lograr el “disciplinamiento del capital”, y generar vínculos basados en la “simetría” y “reciprocidad” (Amsden, 1992) orientados a obtener mutuos beneficios –tanto para las empresas como para los objetivos que persigue el Estado- en lugar del beneficio unilateral al nivel de la firma. En la medida que los aportes del Estado al sector privado tienen un costo de producción para el conjunto de la economía, el capital debe ser “disciplinado”, exigiéndole aumentos de productividad por ejemplo a través de la incorporación de tecnología o del establecimiento de estándares de calidad. La pura asignación de prebendas al empresario sin que se le exija una contraparte lleva no sólo a las empresas a una creciente dependencia del Estado sino también a un escaso aporte al proceso de desarrollo (Amsden, 1992). Esto plantea en el caso argentino no sólo el problema de la conformación de sectores industriales monopólicos, sino también el de las protecciones temporarias que tienden a perpetuarse en el tiempo el cual se analizará en los próximos apartados.

Estas contribuciones teóricas permiten repensar las potencialidades y riesgos inherentes a la coordinación entre empresas y su interacción con el Estado. El análisis de los procesos de implementación de la política industrial no puede reducirse a uno de estos campos: empresario o estatal. Tampoco puede pensarse *a priori* exclusivamente en términos de actores en posiciones de enfrentamiento ni exclusivamente en términos de complementariedades no conflictivas. Dado que el estudio de la dinámica entre actores puede arrojar luz sobre estas discusiones teóricas, el artículo indaga la naturaleza del vínculo entre Estado y empresarios en los instrumentos de política industrial vigentes en la actualidad en Argentina.

III. Los vaivenes en la historia de la política industrial: desde la *ortodoxia* a la *heterodoxia*

En el marco de la denominada teoría del desarrollo de América Latina de los años cincuenta y partiendo de la tesis seminal sobre el deterioro de los términos de intercambio, Prebisch (1950) planteaba que la especialización en la producción primaria privaba a los países periféricos como la Argentina de los frutos del progreso tecnológico. El desarrollismo sostenía que en la medida que el Estado se proponía como meta mejorar la calidad de vida de la población, el camino de la industrialización se presentaba como una condición tanto para un crecimiento sostenido como para una inserción internacional más favorable. En la consecución de esta meta, el papel del Estado y de la implementación de la política industrial era fundamental.

Hasta mediados de los años setenta las ideas desarrollistas (las cuales admitían la utilización de herramientas de política económica heterodoxa) prevalecieron por sobre el enfoque de la economía clásica. Con matices – no menos importantes- en el criterio sobre qué políticas debían impulsarse, la política económica se orientó al desarrollo industrial con un fuerte impulso del mercado interno y un considerable sesgo anti-exportador (Porta y Baruj, 2006). El carácter cíclico de la economía por escasez de divisas era acompañado por vaivenes cambiarios significativos: un tipo de cambio apreciado en las fases ascendentes y un tipo de cambio depreciado en las fases descendentes del ciclo. La expansión económica se sustentaba entonces en la combinación de una política cambiaria y arancelaria que fomentaba la importación diferenciada de bienes de capital e insumos para la producción industrial, complementada con una política industrial de promoción de ciertas ramas y sectores de la producción que apuntaban a instalar y diversificar actividades, reduciendo los costos iniciales de inversión.

Siempre en la búsqueda por mejorar los resultados del sector externo, la estrategia del Estado, tanto con gobiernos dictatoriales como civiles, iba oscilando según el período histórico, entre la promoción al capital extranjero y la promoción al capital nacional (Schvarzer, 2000). En el período 1953-1968 se centraban en atraer inversiones extranjeras directas para mejorar los resultados del sector externo y generar niveles de inversión más dinámicos para el desarrollo económico pero las consecuencias no fueron las esperadas. La estrategia de las transnacionales y multinacionales era principalmente traspasar barreras arancelarias y aprovechar beneficios impositivos y comerciales más que afirmarse como exportadoras y oferentes netas de divisas en el balance final. En el período siguiente 1968-1975 la estrategia del Estado en materia industrial viró hacia la generación de incentivos a las empresas locales. Bajo el supuesto de que las mismas generarían más externalidades positivas para la economía que sus pares extranjeras, se apostó a promover a través de contratos con el Estado y muchos otros beneficios la rápida expansión de empresas medianas – como FATE y Laboratorios Bagó por ejemplo-, y también la creación de nuevas empresas en áreas estratégicas de producción de insumos básicos como hierro primario, acero, aluminio, petroquímica, celulosa y papel para diarios que dieron origen a un conjunto de empresas privadas de tamaño considerable: Aluar, Complejo Petroquímica Bahía Blanca, Acindar, Siderca y Papel Prensa por ejemplo (Schvarzer, 2000: 272).

La irrupción del gobierno *de facto* en 1976 significa en materia de política económica e industrial un quiebre sustantivo con los lineamientos que habían prevalecido hasta el momento. Si bien la apertura económica y financiera era coherente con los postulados ortodoxos que pregonaba el gobierno discursivamente, las políticas industriales presentaban matices importantes respecto de aquellas políticas que defiende la teoría del libre mercado. Aunque el objetivo era promover los sectores más “eficientes”, disciplinando y reprimiendo a los actores vinculados al mercado interno, se sostuvo al menos en la primera etapa, un esquema de instrumentos de política industrial centrado en beneficiar empresas puntuales más que sectores, promocionando el desarrollo de industrias de base y promoviendo las exportaciones (Schvarzer, 1986). Lejos de reducir las “distorsiones” que suponía el viejo esquema industrial, el gobierno de facto introduce nuevas distorsiones y más

profundas derivadas de un retraso cambiario progresivo y elevadas tasas de interés que alientan la especulación financiera en detrimento de la producción.

Con el retorno de la democracia en 1983 las discusiones sobre la orientación general de la política económica persistieron en mayor o menor medida. Basado en planes de estabilización heterodoxos, el gobierno apuntó a ordenar el caos macroeconómico heredado del período anterior. El objetivo del gobierno en materia industrial era mejorar el perfil exportador de las empresas para lo que generó importantes vínculos con un grupo de empresarios exportadores al que se denominó en los medios “capitanes de la industria” (Ostiguy, 1990), otorgando beneficios tales como subsidios, desgravaciones y estableciendo tipos de cambio más competitivos. A pesar de estas medidas, la inestabilidad macroeconómica que signó el período imposibilitaba cualquier planificación. Más aún, los regímenes promocionales para la industria peligraban por varios motivos: implicaban costos fiscales enormes y carecían de mecanismos de control que los hicieran efectivos. La profunda crisis por la que atravesaba el Estado servía de terreno fértil para la consolidación progresiva de un consenso de mercado o consenso neoliberal que señalaba al Estado como la causa principal de todos los males. Este consenso se corporizaba con mayor vigor a comienzos de los noventa con la implementación del modelo de Convertibilidad y el proceso de reforma del Estado.

En materia de construcción de la competitividad industrial, los años noventa significaron un fuerte retroceso. Al atraso cambiario se sumaba la apertura comercial⁴ y la creciente competencia internacional a través de la entrada de multinacionales (Inversión Extranjera Directa - IED) o invasión de productos importados. Y exceptuando a los sectores transables que conservaron cierta protección como la industria automotriz (Etchemendy, 2001), el desmantelamiento de los programas industriales afectó fuertemente a los sectores industriales, generando una distorsión de precios que favoreció la rentabilidad relativa de productores de bienes no transables en detrimento de los productores de bienes transables, tanto de los exportadores como de los productores para el mercado local. El sesgo anti-competitivo del tipo de cambio se reflejaba en los déficits comerciales durante los años de crecimiento de la convertibilidad. Sólo las coyunturas recesivas del período (1995-1996 y 2000-2001) provocadas por los shocks externos se trasladaban a resultados comerciales superavitarios debido a la contracción de las importaciones.

Resumiendo, la historia económica estuvo signada los últimos cincuenta años por una gran inestabilidad macroeconómica y política que condicionó lógicamente la elección y alternancia de diferentes instrumentos de política económica que oscilaban entre enfoques más o menos ortodoxos y heterodoxos. El devenir de la industria consecuentemente fue marcado por estos ensayos de prueba y error en los que tanto el Estado como los empresarios industriales fueron definiendo y redefiniendo diagnósticos, metas y prioridades.

¿Qué desafíos persisten hoy para dichos actores en el proceso de construcción de la política industrial?

⁴ En contextos de desregulación comercial el tipo de cambio funciona como barrera o como incentivo a la entrada de bienes constituyéndose en un elemento decisivo de formación de precios y beneficios para los sectores empresarios (Díaz-Bonilla y Schamis, 2001).

IV. El contexto macroeconómico pos-convertibilidad y su incidencia en la relación Estado-empresarios del sector industrial

Los arreglos cambiarios funcionan como instrumentos de política para alcanzar objetivos como la estabilidad, la credibilidad, o la competitividad y la flexibilidad (Frieden 1991; Frieden y Stein, 2001). Aunque éstos son objetivos deseables de cualquier administración, la estabilidad y la competitividad se presentan muchas veces como metas difíciles de conciliar, debiendo el Estado priorizar un objetivo por sobre el otro y confluyendo entonces en un delicado equilibrio.

A este balance inestable que se refleja en los indicadores macroeconómicos subyace un equilibrio social de fuerzas entre actores económicos diversos para los que una u otra opción de política cambiaria representa importantes beneficios o perjuicios económicos. Históricamente, la inestabilidad económica argentina se tradujo en oscilaciones bastante frecuentes de la política cambiaria entre un tipo de cambio apreciado y uno depreciado que al traducirse en modificaciones de los precios relativos de bienes transables (industriales por ejemplo) y no transables (como los servicios financieros), generaba transferencias de ingresos bruscas y motivaba por ende un equilibrio inestable de fuerzas socio-económicas en tensión⁵.

Si bien hasta comienzos de los años noventa, en los contextos de apreciación cambiaria se compensaba a los sectores de bienes transables con mecanismos de protección alternativos, a partir de la implementación del régimen de convertibilidad en 1991 estos mecanismos son prácticamente desmantelados lo que se refleja en el desempeño de la industria. El sector industrial creció en promedio entre 1994 y 1998 – año en que comienza la recesión económica- un 2,6% anualmente, muy por debajo de la tasa promedio del 7,9% que se experimentaría tras el abandono del régimen de convertibilidad entre 2003 y 2008 (CEP, 2009).

A pesar de que la realidad del atraso cambiario se imponía durante los últimos años de los 1990s, las respuestas por parte del gobierno de la Alianza se limitaban a medidas de ajuste económico, lo cual empeoraba aún más el nivel de actividad económica, o apuntaban sólo a la corrección del atraso cambiario a través de diferentes mecanismos compensatorios como el Factor de Convergencia o el Saldo técnico IVA por ejemplo⁶, los cuales era a todas luces insuficientes. Hacia fines de 2001, a pesar de estas medidas que introduce el Ministro de Economía, Domingo Cavallo se calculaba una apreciación cambiaria de entre 15 y 20 puntos respecto de 1991 (Crespo Armengol, 2002:84). La urgencia de priorizar el mejoramiento de la competitividad de la economía se planteaba desde algunos círculos industriales con vigor durante el último año de la convertibilidad.

La transición del esquema del 1 a 1 al esquema cambiario “flotante administrado” significó la transformación de la configuración de relaciones Estado-actores económicos, no sólo entre productores transables y no transables, sino también entre exportadores y productores orientados al mercado interno.

⁵ Entre 1963 y la actualidad Argentina ha implementado en numerosas oportunidades regímenes de tipo de cambio apreciado a pesar de los importantes intereses de productores de bienes transables quienes prefieren –como establece la teoría- tipos de cambio altos (es decir depreciados) o competitivos. En este sentido, Steinberg (2008) sugiere que al contrario de lo que supone la teoría, los productores de bienes transables en Argentina han apoyado activamente estos regímenes de apreciación cambiaria porque por un lado se combinaban con importantes mecanismos compensatorios – subsidios, beneficios impositivos o arancelarios, etcétera- y por otro lado, porque eran en general más estables dado que estaban asociados a esquemas fijos.

⁶ A través de la introducción del factor de convergencia – basado en la incorporación del euro como moneda de referencia- se intentaba estimular el comercio exterior (Armengol 2002). El saldo técnico IVA compensa a los fabricantes de bienes de capital, informática y telecomunicaciones a través de la reducción - desgravación - de la alícuota IVA.

El nuevo esquema implementado por el gobierno en la post-convertibilidad suponía una mayor flexibilidad con respecto al régimen anterior, sin llegar a una libre flotación. En los términos antes expuestos, se decidía priorizar la competitividad y la flexibilidad antes que la credibilidad y la estabilidad cambiarias. A diferencia del sistema de caja de conversión, el nuevo esquema admitía el manejo por parte del Banco Central de la República Argentina, de instrumentos de control de liquidez y de “intervención anti-cíclica para mitigar posibles vulnerabilidades” del sector externo (Martín Redrado, 2008: 6,8).

Los gobiernos que sucedieron a la caída de la convertibilidad a partir de Eduardo Duhalde tuvieron como prioridad en sus agendas la consecución de un “modelo productivo” y el sostenimiento de un tipo de cambio “alto” o “competitivo”. El Ministro de Economía Dr. Remes Lenicov expresaba “nuestro país venía con un tipo de cambio de uno a uno que le hizo perder absolutamente su competitividad en relación a terceros países” (Discurso 06-01-2002). Lavagna se refería al tema justificando la necesidad de un régimen de depreciación y de flotación⁷, “prácticamente la totalidad del mundo en desarrollo devaluó sus monedas para recuperar competitividad y parte del mundo desarrollado también devaluó sus monedas. Entretanto, Argentina se mantiene con una paridad fija, lo cual otra vez le quita competitividad” (Discurso 03-05-2002). En la misma línea la Ministra Miceli aseguraba al poco tiempo de sumir la continuidad de la estrategia basada en “dos cosas fundamentales: acumular reservas por un lado, y mantener un tipo de cambio competitivo” (Discurso 03-01-2006). En esta misma línea, se manifestaban los Ministros que sucedieron a la renuncia de Miceli en 2007, desde Miguel Peirano, Martín Loustean, Carlos Fernández hasta Amado Boudou en la actualidad.

Los industrialistas por su parte coincidían con similares afirmaciones. Más allá de las diferencias con los gobiernos sucesivos en torno a estabilidad de precios o el acceso al financiamiento, entre otras cuestiones, representantes de la Unión Industrial Argentina (la entidad de tercer grado más representativa del sector) como Alberto Álvarez Gaiani, Héctor Méndez o Juan Carlos Lascurain, expresaban la importancia de “que el dólar no baje de 3 pesos”, “respaldar un dólar alto”, y reconocían “el esfuerzo del Gobierno por mantener el tipo de cambio competitivo” (Diarios Clarín, 05/06/03 y 05/07/05; La Nación, 08/05/07 respectivamente). Asimismo, Lascurain señalaba “le hemos expresado al Presidente un fuerte respaldo a la política industrial que este gobierno está llevando adelante” (La Nación, 25/05/07) o “coincidimos también con las expresiones de reindustrialización, nos parece muy bien, en eso estamos nosotros” en alusión al discurso de la entonces candidata Cristina F. de Kirchner (La Nación, 20/07/07); o ponderando la visión de Loustean ni bien asume como Ministro de Economía, “el flamante ministro piensa bien y es productivista” (Clarín, 15/11/07).

Al observar la evolución del tipo de cambio desde entonces se evidencia que estos enunciados no se limitaron a lo discursivo. El índice de tipo de cambio real multilateral como indicador de competitividad de la economía argentina en términos de la relación de su moneda con la moneda de los principales socios comerciales, indica el abrupto cambio de tendencia entre el período 1990s versus 2000s en el sentido de mejoramiento de los términos de intercambio. El índice considera las fluctuaciones de las monedas y de los precios de los 18 socios comerciales – o 25 si se incluye el intercambio de bienes básicos- ponderando los niveles de intercambio comercial de cada país con la Argentina (BCRA, 2005) (Cuadro 1 y gráfico)⁸.

⁷ Cabe recordar que a pesar de su intención inicial de dejar flotar la moneda, la gestión de Remes Lenicov se ve obligada a implementar un esquema fijo (de tipo de cambio alto) por la presión sobre el dólar a raíz de la desconfianza generalizada, (Discurso 06-01-2002). El esquema de “flotación administrada” es implementado entonces durante la gestión del Ministro Lavagna.

⁸ Para el análisis de la competitividad el ITCRM es una mejor medida que el tipo de cambio real, el cual contempla la evolución de precios internos (BCRA 2005).

La recuperación del equilibrio comercial, acompañado por el nuevo esquema cambiario y por el fabuloso impulso del precio de los *commodities* se reflejaba en la cuenta comercial y en el desempeño de las exportaciones. En este sentido, según un estudio del CEP la evolución de los precios de exportación de los bienes primarios, de las manufacturas de origen industrial – MOI- y de aquellas de origen agropecuario – MOA- fue pareja. Los precios crecieron entre 2003 y 2007 un 32%, un 33% y un 37% respectivamente. La variación 2003-2007 de exportaciones en millones de dólares muestra que el mayor dinamismo lo experimentaron las MOI con 115%, seguidas por las MOA con 92% y muy parejos, los bienes primarios con 91% (2007:4).

Asimismo, el coeficiente de apertura económica definido como el porcentaje del sector externo (exportaciones e importaciones) en relación al Producto Bruto Interno (PBI) muestra una variación de 22%: mientras que el promedio 1993-2002 se ubicó en 21%, el promedio 2002-2007 fue de 43% (MECON 2008). El impacto de este enfoque cambiario sobre las condiciones macroeconómicas para la producción se evidenciaba inmediatamente. Mientras que la apreciación cambiaria del esquema de la convertibilidad favorecía la rentabilidad de los sectores productores de bienes no transables en detrimento de los transables, el esquema de depreciación del modelo pos-convertibilidad produce el efecto inverso.

V. Política industrial y la relación Estado-empresarios

Tanto con el objetivo de lograr una inserción económica internacional favorable como para promover el bienestar de la población, la política industrial constituye una herramienta muy importante del Estado por su potencial en la agregación de valor y por su gran capacidad de absorción de fuerza de trabajo. De modo que en la implementación de la política industrial confluyen una cantidad de instrumentos para acercar al Estado a estas metas.

En este sentido, este apartado indaga acerca de los principales rasgos de los instrumentos de política industrial, analizando sus características nuevas en relación con los instrumentos de períodos anteriores e identificando los aspectos institucionales de la política industrial en los cuales la relación entre los actores es relevante, como las tensiones que existen entre los aspectos técnicos y políticos o los problemas de coordinación, interacción y control al interior de la dinámica Estado-sector privado.

Como objetivo manifiesto de la gestión actual del Ministerio de la Producción se encuentra “llevar adelante un amplio conjunto de medidas que apuntan a la mejora de la competitividad y la internacionalización de las empresas argentinas, al incremento en la agregación de valor local en la totalidad de los entramados productivos, al impulso de sectores o actividades estratégicas y, en términos más generales, al apoyo al trabajo y la producción nacional” (Subsecretaría de Industria, 2010).

En la misma línea, en la formulación de las metas explícitas de los instrumentos vigentes de política industrial aparece la importancia de mejorar y modernizar procesos productivos, incorporar tecnología, fomentar avances en gestión en PYMES y profundizando la competitividad de las empresas y su capacidad exportadora. La mayor parte de los programas vigentes fueron implementados en el período pos-convertibilidad, aunque se heredaron instrumentos diseñados en los 1990s y unos pocos previos cuyos objetivos respondían a la promoción de proyectos y/o actividades sin necesariamente buscar un desempeño competitivo. La matriz de promoción de los 1990s era casi exclusivamente horizontal, excepto por los regímenes de protección de la industria automotriz que es previa a los 1990s pero que permaneció durante esos años⁹. Esta vieja matriz se caracterizaba por la concesión de “reservas de mercado” o de protecciones temporales a grupos empresarios que tendían a perpetuarse en el tiempo. El monitoreo era escaso o inexistente y prácticamente exigüos los incentivos a mejorar la productividad (Porta y Baruj, 2006).

El cuadro del anexo resume la información relativa a los diferentes instrumentos de desarrollo de política industrial, diferenciándolos según el mecanismo de promoción/apoyo e identificando los rasgos de la promoción: de las exportaciones, de la incorporación de tecnología, si promociona actividades de investigación y desarrollo y/o si es de alcance sectorial u horizontal.

Del análisis de dicho cuadro surge que la mayor parte de los instrumentos son de alcance horizontal. Sólo unos pocos programas focalizan en sectores puntuales, como el Régimen de Software, o la Ley de Promoción de Biotecnología por ejemplo.

La implementación de los programas horizontales data en su mayoría de los años noventa y está en línea con los principios neoliberales de no interferencia del Estado. Estos programas predominan en número y concentran el grueso de los recursos destinados a política industrial, son de fácil implementación y efectivos en su alcance. La ventaja de los programas horizontales, por ejemplo aquellos que desgravan aranceles a las importaciones para promover inversiones, es que tienen

⁹ Los instrumentos de alcance horizontal son aquellos orientados a las empresas independientemente de su inserción mientras que los sectoriales son focalizados en uno o varios sectores o subsectores de actividad.

mayor penetración, son más poderosos en términos de recursos y son automáticos en tanto se canalizan a través de la operatoria habitual de la empresa.

En la era pos-convertibilidad resurge en el marco de una visión heterodoxa, la política industrial sectorial como herramienta activa del Estado para la promoción de sectores considerados “estratégicos”. Desde el enfoque ortodoxo la selección por parte del Estado de industrias a promocionar introduce importantes rigideces en la medida que distorsiona precios, supone costos administrativos elevados y genera dependencia del Estado por parte de las empresas beneficiarias de los programas.

La introducción de estos instrumentos por lo tanto constituye el principal rasgo de diferenciación respecto de la política industrial de los noventa. El monto asignado a la promoción sectorial o selectiva es menor que el destinado a los instrumentos horizontales y aunque la operatoria es mucho más compleja en términos de costos de gestión, de coordinación y monitoreo, se cobra un *fee* en todos los regímenes sectoriales al mismo beneficiario y después se tercerizan las auditorías en universidades de modo que el costo no recaiga en el Estado (Santiago Rodríguez, Entrevista 2010).

En relación al modo en que se define qué sectores son estratégicos, de varias entrevistas realizadas a funcionarios surge que si bien en la teoría lo *estratégico* se define al interior del Estado, en la práctica los programas sectoriales son en general producto de “consensos sociales” entre actores estatales y actores económicos organizados para interactuar en la materia.

De este modo, si bien se evalúa desde el Estado el potencial del sector en términos de generación de empleo o de la dinámica esperada de crecimiento de la demanda, no existe una definición o un conjunto de criterios explícitos acerca de qué sectores promocionar. Los lineamientos estratégicos responden más a iniciativas coyunturales de técnicos o de empresarios organizados que a políticas sostenidas en el mediano y largo plazo (Baruj, Kosacoff y Ramos, 2007).

Mientras en el régimen de software emerge “por la capacidad de organización del sector para empujar [por su promoción]”, en el proyecto de biotecnología “está menos claro quiénes son los actores”¹⁰, lo cual explica en parte la lentitud en la reglamentación de la ley. En el caso del régimen de motopartes el entrevistado señala que la implementación se debió al crecimiento inesperado de importaciones de motos desde China y la identificación por lo tanto de un mercado potencial de desarrollo.

A evaluar por las características de los principales programas sectoriales – en lugar de las condiciones de su emergencia- se observa que su condición de estratégicos está ligada a factores como la promoción de investigación & desarrollo (caso de software y biotecnología), promoción de exportaciones (caso software) o promoción de actividades con potencial crecimiento de la demanda o absorción de empleo (casos automotriz y motopartes). Asimismo aparecen instrumentos de promoción de actividades con ventajas naturales como minería (caso importación de bienes de capital) o de promoción de sectores en situación de crisis como maquinaria agrícola o tabaco (Porta y Baruj, 2006: 8).

En cuanto a los rasgos de la promoción, del número total de programas o instrumentos (83), un 22% promociona exportaciones, un 37% incentiva la importación de bienes de capital con vistas a mejorar / innovar los procesos productivos e integrar cadenas de valor; mientras que un 37% de los programas se vincula con actividades de investigación y desarrollo. Estas proporciones sin embargo no son indicativas de, o proporcionales a los recursos que destina el Estado para promocionar estos aspectos (Cuadro anexo).

¹⁰ Además, señala el entrevistado que al ser “un enfoque por proyectos, tienen más limitaciones porque requieren más recursos técnicos disponibles y un sistema de gestión aceitado dentro del mismo estado”.

Ahora bien, tanto la promoción de sectores con ventajas competitivas como el desarrollo de instrumentos horizontales requieren de un nivel de intervención pública de calidad. Esta calidad se vincula con el nivel de coordinación entre los organismos públicos intervinientes, de estabilidad político-institucional, de desarrollo institucional de los actores económicos beneficiados, y con el grado de integración – y control- entre el sector público y el sector privado.

Los desafíos que involucra para el Estado el mejoramiento de las condiciones de competitividad suponen poder revertir limitaciones de carácter sistémico, vinculadas con el sistema de calificación de recursos, los procesos de innovación y las cadenas productivas, todo lo cual requiere de una intervención altamente eficaz y estable (Porta, 2006:30).

Los problemas de coordinación de funciones de los organismos públicos dedicados a la política industrial son los más mencionados por los empresarios a la hora de indicar debilidades del Estado (Baruj, Kosacoff y Ramos 2007). No existe un organismo que centralice y coordine las diferentes instancias públicas de formulación, implementación y seguimiento de las políticas industriales. La coordinación se da sólo a nivel de las personas, no a nivel institucional; de modo que si bien existe cierta coordinación, su grado de eficacia depende de la experiencia y la voluntad de los técnicos.

En relación a estas limitaciones, se implementa desde la Subsecretaría de Industria el Programa PNUD08/001, totalmente financiado por el Estado¹¹, a partir de la necesidad de 1) lograr una mayor difusión de los instrumentos de política industrial, de optimizar la utilización de los regímenes existentes, de mejorar su gestión operativa y 2) de aprovechar oportunidades de negocios que impliquen mejoras en procesos de innovación. Si bien no soluciona el problema de la coordinación de acciones, contribuye a mejorar la coordinación de la información y el acceso a la misma.

Para el primer objetivo, el Programa apunta a acercar las herramientas que diseña el Estado a potenciales beneficiarios, a informatizar los instrumentos, a crear una base unificada de beneficiarios que permita simplificar los trámites de una empresa que postula a diferentes programas, a habilitar formularios online para trámites por internet y finalmente, a descentralizar la presentación de documentación asegurando la existencia de ventanillas en todas las regiones del país. La simplificación y la integración regional de la burocracia involucrada en la política industrial es una necesidad prioritaria para que los beneficios puedan llegar a las empresas. En el segundo objetivo, la propuesta es la identificación de oportunidades de negocios, desde los organismos intermedios –como el INTI o INTA por ejemplo-, que impliquen mejoras en la competitividad. La asistencia técnica culminaría en acciones de transferencia de tecnología, patentes de invención, incubación de nuevos emprendimientos y soluciones asociativas (Manual de instrumentos, PNUD08/001, Subsecretaría de Industria 2010:14).

La gran inestabilidad política institucional es otro de los rasgos que afecta la calidad de intervención pública. Al respecto el ex Coordinador del Programa PNUD mencionado señala que en los “cuatro años [en la Subsecretaría de Industria] tuve seis Ministros, cuatro Secretarios, cuatro Subsecretarios. [El actual] es el quinto Subsecretario. Hay dos cuestiones. Hasta el nivel de Subsecretario son cargos estrictamente políticos, se mueven con la lógica de la política. A pesar de que es la misma línea de gobierno, hay cambios, hay internas, como cualquier espacio de poder. Y algunas son áreas sensibles, se manejan recursos y eso genera o incita más el cambio. [El problema] es la rotación de funcionarios y no tanto te diría el Ministro ni el Subsecretario, pero el tema es que estos funcionarios cambian y cambia el Director Nacional, cambian los Directores y a veces cambian los Coordinadores de los regímenes. Estás politizando áreas muy técnicas y eso indudablemente resiente la gestión”.

¹¹ El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 08/001 establece un manual de procedimientos y audita a la Secretaría de Industria en el proyecto, con el objetivo de garantizar mayor transparencia y eficiencia en la utilización de recursos, según manifestaba el ex Coordinador del Programa.

La tensión entre los aspectos técnicos y políticos del diseño e implementación de la política industrial impactan decisivamente en la calidad de la gestión pública y por ende en la factibilidad de responder satisfactoriamente a los desafíos antes expuestos. Son necesarias transformaciones de carácter sistémico de la trama industrial que favorezcan la innovación, la integración productiva y en definitiva la mejora de los distintos aspectos que hacen a la competitividad de las empresas en el mediano y largo plazo. Si bien todo esto demanda de un fortalecimiento institucional integral, aparecen en algunos programas indicios de avances en la construcción de una institucionalidad en sentido amplio.

El caso del Régimen de promoción a la industria del software tras cuatro años de ser implementado ha mostrado signos de buen funcionamiento en este sentido. Además de contener en su diseño metas vinculadas con exportaciones, su exitosa operatoria se debe a una eficaz interacción entre sector público y privado. Esta vinculación entre actores estatales y económicos se da desde la etapa de prediseño del programa, involucrando al sector en la gestión misma de la política. Más que un modelo de intervención se asemeja a un modelo de interacción entre partes. Ahora bien, es importante destacar que esta interacción facilitó la implementación del programa en la medida que el actor estaba bien definido y el sector se encontraba muy bien organizado. En otros casos, la heterogeneidad de intereses económicos al interior de los sectores de actividad, vinculados a la segmentación del mercado, de los productos o ligado a la inserción local versus internacional de la producción por citar algunos ejemplos, dificulta la organización corporativa de las empresas para incidir en el Estado en materia de política industrial. Las diferencias estructurales se reflejan en posiciones encontradas entre cámaras o asociaciones empresarias al momento de diseñar o reglamentar la política que pueden dilatar el proceso de implementación afectando los beneficios potenciales de la misma.

Asimismo, el establecimiento en el régimen de software de metas a cumplir con plazos específicos acordados entre las partes y su cumplimiento por parte de los beneficiarios hacen del programa un modelo a seguir. El régimen estableció incentivos dinámicos que involucraron la certificación de calidad al cabo de 3 años que fueron cumplidas por todas las empresas, sumado a evaluaciones cuatrimestrales y anuales para su monitoreo (Santiago Rodríguez, Entrevista 2010).

El caso del Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes también involucró desde la reglamentación al sector privado y estableció pautas a cumplir a 5 años (año 2015). Las mismas se vincularon con la progresiva integración de partes nacionales en el proceso productivo, se pautaron asimismo sanciones en caso de incumplimiento de las normas, involucrando para las tareas de monitoreo a universidades nacionales u otros organismos públicos. Se introdujeron incentivos para la exportación de motopartes y motocicletas a través de mayores desgravaciones arancelarias, aunque el foco de la promoción es la sustitución de las significativas importaciones de estos bienes (Ley 26457/2008). Dado que la ley es de reciente reglamentación, no se puede evaluar aún su impacto socio-económico, ni la sustentabilidad del sector una vez que se terminen los incentivos promocionales, ni la eficacia de los mecanismos de control estipulados. En el plano de las expectativas, se lo considera desde la Secretaría de Industria, un sector sustentable en el mediano plazo, capaz de ir desarrollándose en términos de integración de cadenas de valor, de proveedores locales y de construcción de competitividad.

En el adecuado balance entre un esquema de implementación de incentivos al aumento sostenido de la productividad y un esquema de asignación de beneficios de protección de las empresas respecto de su competencia, es donde reside el potencial de la política industrial como motor del desarrollo sostenido. La sustentabilidad de los emprendimientos industriales depende de la capacidad de las empresas de desarrollar ventajas competitivas en relación a sus competidores. Es decir, la sustentabilidad de la política industrial va a depender en alguna medida de la capacidad del Estado de generar instrumentos de protección temporaria para la construcción de ventajas sectoriales competitivas más que de la generación de beneficios permanentes asignados en un esquema de

“reserva de mercado”, que demande recursos crecientes al Estado sin un beneficio en contraparte para la economía en general. Lejos de ser sencillo, dicho balance depende de múltiples factores y de una dinámica compleja entre actores.

VI. Conclusiones

El artículo se propuso repensar algunos conceptos teóricos sobre la dinámica Estado-empresarios a la luz de la política industrial actual y en particular a la luz de los desafíos que su definición e implementación supone. Se consideraron para ello, los aportes de la literatura internacional y nacional tanto en torno al vínculo entre actores como en torno a las restricciones que enfrentó históricamente el Estado al pensar una política industrial sustentable.

En el apartado histórico se describieron los principales rasgos de las estrategias industriales que el Estado ensayó desde enfoques ortodoxos hasta enfoques heterodoxos. Estas experiencias eran acompañadas por consensos o acuerdos poco estables en torno al diagnóstico de limitaciones, metas y en torno a la identificación de los actores que debían protagonizar el desarrollo. Como relata el apartado, más allá de haber experimentado diversas recetas, o justamente por no haber logrado consensuar un camino relativamente estable en el largo plazo, el devenir de la política industrial fue errático. Y más allá de la estabilización del régimen político¹² que se da con la apertura democrática, se observan cambios importantes en los lineamientos de política industrial indicativos de la falta de acuerdos a largo plazo.

Desde la crisis de 2001 las transformaciones macroeconómicas suponen cambios profundos en el rol del Estado como estructurador de relaciones entre actores económicos que había prevalecido en los noventa. La transición del esquema de tipo de cambio fijo y apreciado al esquema flotante administrado y competitivo significó modificar el poder relativo entre los sectores transables, los productores de bienes no transables y el Estado. En el balance pos-convertibilidad entre las metas de estabilidad y competitividad se evidencia un compromiso explícito mayor hacia el segundo término, el cual había sido relegado durante el período anterior. Asimismo, el diseño de programas industriales sectoriales denota un nuevo objetivo explícito: promover áreas consideradas estratégicas que por sí mismas no podrían despegar pero que poseen un gran potencial, ya sea por su capacidad exportadora, por la cercanía tecnológica con los estándares internacionales y/o por la dimensión de la demanda interna a cubrir. En perspectiva histórica, estos cambios pos-2001 llevan pocos años como para determinar con certeza su grado de estabilidad en el largo plazo.

Para el análisis empírico, el artículo presentó en detalle (en el anexo) los instrumentos vigentes de política industrial, analizando los aspectos de promoción de los diferentes programas, identificando continuidades y transformaciones en comparación a patrones de promoción industrial de períodos anteriores y focalizando en los aspectos institucionales relevantes para el estudio de la relación Estado-empresarios, como ser las condiciones de emergencia de algunos programas, los elementos que inciden en la definición de lo “estratégico” o problemas vinculados a la calidad institucional.

A valorar por los aspectos formales de la política industrial, aunque no existe un “plan” o “estrategia” explícita institucionalmente en relación a qué principios orientan la definición de política industrial, pueden identificarse ciertos lineamientos acerca de los objetivos que se persigue. Existen líneas de orientación de las políticas que son compartidas en general entre las dependencias, pero la orientación más específica de las medidas y la definición de lo que se considera “estratégico” son más difusas y dependen de cuestiones coyunturales, de voluntades individuales de los técnicos, o de consensos poco estables contruidos con actores empresariales organizados, más que de lineamientos y prácticas institucionales relativamente claros.

El análisis de algunos instrumentos sectoriales habilitó la discusión sobre la construcción social de los programas de promoción o de la estrategia misma de política industrial. El caso del régimen de

¹² La inestabilidad política es un elemento muy reiterado por la literatura como factor condicionante de la inestabilidad económica (Przeworski, 1991).

software sugiere que muchos instrumentos no se construyen exclusivamente desde los ámbitos estatales sino que son una construcción colectiva. La interacción con el sector privado es condición de una eficaz implementación de programas de alcance sectorial, en la cual los actores promueven una actividad desde la etapa de prediseño del proyecto hasta la reglamentación misma del instrumento.

Las conclusiones de ese apartado sugieren que para responder la pregunta acerca del qué, cómo, quiénes de la política de promoción industrial, debe contemplarse la relación entre el Estado y las organizaciones empresarias en una perspectiva dinámica. Por ejemplo, además de software, el sector metalúrgico ha avanzado en consensuar un “plan estratégico sectorial” (Informe Industrial 12/07/2010) y dado que una de las demandas más importantes del sector privado ha sido la falta de coordinación entre las áreas burocráticas, estos aprendizajes institucionales del sector privado pueden servir de terreno fértil para un avance del sector público en la formulación de diagnósticos de situación y restricciones económicas que producen los mismos sectores. Los actores económicos han construido instituciones representativas de intereses sectoriales o intersectoriales que deben ser aprovechadas por el Estado en la implementación de políticas. Capitalizar desde el Estado los esfuerzos institucionales realizados por el sector privado supone el aprovechamiento de importantes recursos destinados a la sistematización de información relativa al sector. La *coordinación* puertas adentro del Estado debe complementarse necesariamente con la *coordinación* puertas afuera.

Esto no significa ignorar los riesgos que involucra una interacción entre Estado y empresarios. Los riesgos de cooptación siempre existen pero no se evitan con la exclusión de las empresas del diseño de la política, ni se solucionan con un conjunto de técnicos aislados de la realidad técnico-productiva de la empresa o la actividad.

Más bien, es en la débil institucionalidad estatal donde residen los peligros de la interacción con el sector privado, vinculados a la búsqueda/ generación de prebendas por parte del empresario y el Estado respectivamente. Por ejemplo, en el adecuado balance entre la protección temporal y la protección permanente, o en el poder para hacer cumplir sanciones establecidas por ley, reside el potencial planificador de un Estado capaz.

En este sentido, la inestabilidad político-institucional incide en el caso argentino en múltiples aspectos de la política industrial. Tanto la capacidad del Estado para definir metas a largo plazo como su capacidad para coordinadamente conducir los procesos de implementación se ven seriamente afectados por el recambio de funcionarios producto de la inestabilidad política. La politización y movilidad de personal en áreas técnicas cuando la definición de lo estratégico y la coordinación se sustentan no en instituciones sino más bien en la voluntad o experiencia de los funcionarios, afectan la calidad de los programas y su eficacia en la promoción de la competitividad industrial. Esto impide la consolidación de prácticas formales que trasciendan la acción individual de los profesionales. En la medida que la suerte de la implementación depende más de los técnicos del momento – con sus capacidades y falencias- que de procesos y prácticas repetidas e institucionalizadas formalmente, el espacio para la improvisación y el personalismo en la gestión crece y con él, los riesgos asociados.

El diseño de un esquema de incentivos al aumento sostenido de la productividad y no de un esquema de “reserva de mercado” en el que se asignen beneficios particulares permanentes, se plantea como un aspecto central de la construcción de una institucionalidad eficaz en torno a una política industrial. Es decir, la sustentabilidad de la política industrial va a depender en alguna medida de la capacidad del Estado de generar instrumentos de protección temporaria para la construcción de ventajas sectoriales competitivas.

De modo que es en la construcción social de esta institucionalidad en el largo plazo donde reside la relevancia de la dinámica Estado-empresarios. En este sentido, las transformaciones de la política industrial en el largo plazo guardan una relación con ciertos consensos en torno a qué es estratégico,

qué debe promocionarse, qué debe protegerse o qué sectores son más competitivos. Por otro lado, las circunstancias del corto plazo a veces plantean necesidades de otra índole, en tanto los procesos de definición y redefinición de los instrumentos industriales están atravesados por la lógica de la política y por vínculos más inmediatos, que no siempre guardan relación con estos consensos más de tipo general.

En la resolución de esta tensión entre una lógica de planificación a largo plazo (la cual depende de los factores que hacen a la competitividad sistémica) y una lógica coyuntural que depende de la interacción entre actores con intereses no siempre convergentes, reside la potencial contribución de la política industrial. Resta evaluar la capacidad del Estado y de los actores en el más amplio sentido para dirimir estas tensiones.

Anexo

Cuadro 1

Programas/instrumentos de políticas de desarrollo industrial, por mecanismo de asignación (Beneficios impositivos y/o fiscales, créditos a tasa subsidiada, etcétera) y por características de promoción

Mecanismo	Programa/ Instrumento	E	P	N	G	A	X	K	D	S	At	
Aportes no reembolsables	FONSOFT – Aportes No Reembolsables (ANR)		X						X	X		
	FONSOFT – SUBSIDIOS A EMPRENDEDORES	X							X	X		
	ANR FONSOFT CAPACITACIÓN		X						X	X	X	
	APORTES NO REEMBOLSABLES (ANR) PATENTES		X						X		X	
	PROYECTOS INTEGRADOS DE AGLOMERADOS PRODUCTIVOS (PI-TEC)		.		X			X	X		X	
	ANR 600 - DESARROLLO TECNOLÓGICO (PDT) (FONTAR)		X			X		X	X			
	ANR PROGRAMAS DE CONSEJERÍAS TECNOLÓGICAS (PCT) – (FONTAR)				X				X	X	X	
	ANR PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA – (FONTAR)		X			X			X			
	ANR PROYECTOS CREACIÓN DE LABORATORIOS I+D EN EMPRESAS – (FONTAR)	X	X	X					X			
	SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES – PROMOCION DE CLUSTER				X	X		X	X			
	PACC Subcomponente 1- APOYO DIRECTO A LAS EMPRESAS		X			X			X		X	
	PACC- Subcomponente 2- APOYO A SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES				X	X			X		X	
	PACC- Subcomponente 3- APOYO A EMPRENDEDORES	X				X			X		X	
	PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL EMPRESARIADO JOVEN (JÓVENES PYME)-COMPONENTE FINANCIAMIENTO	X	.						X	X		
	PROGRAMA DE RECUPERACION PRODUCTIVA (REPRO)		.	X								
	INICIATIVA PÚBLICA ARTICULADA CON EL SECTOR PRIVADO (ANR-BID-PROSAP)		X		X			X		X	X	
	INICIATIVAS DE DESARROLLO DE CLUSTER - IDC de PROSAP				X				X	X	X	
	ANR (BIRF) PARA PROYECTOS PROSAP DE INICIATIVA PÚBLICA ARTICULADO CON SECTOR PRIVADO	X							X		X	
	ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO Y PRÁCTICA CALIFICANTE E INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO		X	X								X
	PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO		X	X								X

Cuadro 1 (cont.)

Mecanismo	Programa/ Instrumento	E	P	N	G	A	X	K	D	S	A	
Beneficios impositivos y/o fiscales	CRÉDITO FISCAL PARA CAPACITACIÓN (SEPYME)		x		x						x	
	RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN DE BIENES INTEGRANTES DE “GRANDES PROYECTOS DE INVERSIÓN” (RESOLUCIÓN EX M. E. 256/2000)		x	x				x				
	RÉGIMEN AUTOMOTRIZ MERCOSUR		x	x						x		
	CRÉDITO FISCAL PARA INVESTIGACION Y MODERNIZACION		x	x					x			
	RÉGIMEN DE PROMOCIÓN A LA INDUSTRIA DEL SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMATICOS (Ley 25.922)		x	x			x		x	x		
	RÉGIMEN DE INCENTIVO A LA PRODUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL, INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES (DECRETO N° 379/2001)		x	x							x	
	DEVOLUCIÓN DEL SALDO TÉCNICO DEL IVA PARA FABRICANTES DE BIENES DE CAPITAL, INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES (RESOLUCIÓN N° 72/2001)		x	x							x	
	RÉGIMEN ESPECIAL FISCAL Y ADUANERO EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR (LEY 19.640)		x	x				x				
	LPI- LEY DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN BIENES DE CAPITAL Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA (LEY 26.360)		x	x		x	x	x				
	ZONAS FRANCAS (LEY 24.331)		x	x			x					
	RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN DE LINEAS DE PRODUCCION USADAS (Resolución ex ME N° 511/2000)		x	x					x			
	RÉGIMEN DE ADMISIÓN TEMPORARIA		x	x			x					
	RÉGIMEN DE DRAW BACK		x	x			x					
	REGIMEN DE INCENTIVO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS AUTOPARTES LOCALES (LEY N° 26.393)		x	x							x	
	PROMOCION Y PROTECCION DEL EMPLEO REGISTRADO LEY 26.476- CAPITULO II		x	x								
	LEY DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE BIOTECNOLOGÍA MODERNA (Ley 26.270)		x	x					x	x	x	
	CREDITO FISCAL PARA CAPACITACIÓN (Ministerio de Trabajo)		x	x								x
	RÉGIMEN DE EXPORTACIÓN PLANTA LLAVE EN MANO		x	x				x	x		x	
	REGIMEN DE INCENTIVO A LA INVERSIÓN LOCAL PARA LA FABRICACIÓN DE MOTOCICLETAS Y MOTOPARTES (LEY N° 26.457)		x	x					x		x	
	RÉGIMEN DE LA INDUSTRIA NAVAL		x	x					x		x	
RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN DEL SECTOR EDITORIAL (DECRETO N° 635/1992)		x	x							x		

Cuadro 1 (cont.)

Mecanismo	Programa/ Instrumento	E	P	N	G	A	X	K	D	S	A	t
Créditos a tasa subsidiada y otras facilidades financieras	REGIMEN DE BONIFICACION DE TASAS (RBT)		x					x				
	FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (FONAPYME)		x			x		x				
	FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (FONAPYME)-JOVENES EMPRESARIOS.	x				x		x				
	PROYECTOS INTEGRADOS DE AGLOMERADOS PRODUCTIVOS (PI-TEC)				x			x	x			x
	CRÉDITOS PARA LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA PARA PYMES		x					x				
	CRÉDITOS PARA LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA PARA Microemprendimientos		x				x	x	x			
	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y SECTORIAL (PRODER)- LINEA ASOCIATIVA				x			x				
	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y SECTORIAL (PRODER) - Microemprendimientos	x	x					x				
	CRÉDITOS PARA PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN (FONTAR)		x	x	x					x		
	CRÉDITOS PARA PROYECTOS DE RECONVERSIÓN Y MODERNIZACIÓN		x	x					x			
	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y SECTORIAL (PRODER) – Incorporación de Tecnología		x						X			
	POSTFINANCIACIÓN DE EXPORTACIONES		x	x				x				
	PREFINANCIACIÓN DE EXPORTACIONES		x	x				x				
	FONDO DE GARANTÍA PARA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (FOGAPYME)		x						x			
	SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA – SGR		x						x			
	CRÉDITOS PARA LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE NUEVAS EMPRESAS	x							x			
	ESTÍMULO PYMES		x						x			
	FONSOFT – Créditos Exporta		x						x	x	x	x
	CRÉDITOS PARA LA PRODUCCIÓN REGIONAL EXPORTABLE		x					x				

Cuadro 1 (cont.)

Mecanismo	Programa/ Instrumento	E	P	N	G	A	X	K	D	S	A	
Asistencia técnica y capacitación	Innovación en Cadenas de Valor (Desarrollo Industrial Sostenible – PNUD)	x	x	x	x	x				x	x	
	UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE		x	x		x					x	
	Apoyo a Desarrollo Industrial Regional (Desarrollo Industrial Sostenible – PNUD)	x	x	x	x	x				x	x	
	PACC Subcomponente 1- APOYO DIRECTO A LAS EMPRESAS		x			x				x	x	
	PACC- Subcomponente 2- APOYO A SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES				x	x				x	x	
	PACC- Subcomponente 3- APOYO A EMPRENDEDORES	x				x				x	x	
	PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN (PROCAP)		x		x	x						x
	PROARGENTINA –CAPACITACION EN COMERCIO EXTERIOR		x					x				x
	PROARGENTINA - PLAN DE NEGOCIOS DE EXPORTACIÓN		x	x				x				x
	PROARGENTINA - IMAGEN INSTITUCIONAL		x	x				x				x
	PROARGENTINA - IMPLEMENTACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD		x	x				x				x
	PROARGENTINA - GRUPO EXPORTADORES		x	x	x			x				x
	SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES – PROMOCION DE CLUSTER		x			x	x		x	x		x
	CREDITO FISCAL PARA CAPACITACION (SEPYME)		x									x
	GRUPOS DE EXPORTADORES (FUNDACIÓN EXPORTAR)		x	x	x			x				x
	PROYECTOS INTEGRADOS DE AGLOMERADOS PRODUCTIVOS (PI-TEC)		x	x	x						x	x
	PLAN NACIONAL DE DISEÑO		x	x	x						x	x
	PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL EMPRESARIADO JOVEN (JÓVENES PYME)-COMPONENTE CAPACITACION	x	.								x	x
	CREDITO FISCAL PARA CAPACITACION (MINISTERIO DE TRABAJO)		x	x								x
	INICIATIVA PÚBLICA ARTICULADA CON EL SECTOR PRIVADO (ANR-BID-PROSAP)		x			x				x		x
	ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO Y PRÁCTICA CALIFICANTE E INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PRIVADO		x	x								x
	ANR FONSOFT CAPACITACIÓN		x								x	x
	PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AGROALIMENTOS ARGENTINOS (PROARGEX)		x					x			x	x

Guía para el cuadro 1: Tamaño de la empresa beneficiaria del instrumento (en azul) y aspectos vinculados a los instrumentos: cuidado del medio ambiente, promoción de exportaciones, promoción de inversión en bienes de capital, en I&D, tipo de alcance sectorial/horizontal, asistencia técnica y capacitación.

E	Emprendedores, nuevas empresas
P	MiPyMES
N	Grandes empresas
G	Grupos de MiPyMES
A	Ambiente
X	Exportaciones
K	Inversión en bienes de capital
D	I+D
S	Alcance Sectorial
At	Asistencia técnica y capacitación (1)

Nota: (1) Si bien “At” es un mecanismo de asignación en sí mismo, también es una característica de promoción de programas cuyo mecanismo de asignación principal es diferente a la asistencia técnica/ capacitación.

Fuente: Manual de instrumentos y programas para el desarrollo industrial. Proyecto PNUD ARG/08/001. Subsecretaría de Industria (abril 2010).

Bibliografía

Amsden, A. (1992) "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", in Putterman, L., Rueschemeyer, D. Eds., *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?* Lynne Rienner, Washington, D.C.

Birle, P. (1997) *Los Empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*, Editorial de Belgrano.

Block, F. (1994) "The Roles of the State in the Economy", in the *Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil Smelser et al, pp. 691-710.

Buchanan, J. M. (1975) *The limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press.

Castellani, A. (2008) "Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Análisis sociohistórico de la articulación entre intervención económica estatal y comportamiento empresario (1966 y 1989)", *Sociohistórica* 21/22.

Crespo Armengol, E. (2002) "La protección arancelaria y el sistema de incentivos en la Argentina 1990-2001", *Boletín Informativo Techint* 309 p. 77-92.

Diaz-Bonilla E and Schamis, H (2001) "From Redistribution to Stability: The Evolution of Exchange Rate Policies in Argentina, 1950-98", in *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, ed. Jeffrey A. Frieden and Ernesto Stein (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank).

Etchemendy, S. (2001) "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization", *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3, pp. 1-35.

Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 35, Nº 140, (529-562).

Frieden, J. A. (1991) "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organization* 45, no. 4: 425-51.

Frieden, J. and Stein, E. (2001) "The Political Economy of Exchange Rate Policy in Latin America: An Analytical Overview", *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, ed. Jeffrey A. Frieden and Ernesto Stein, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Hayek, F. A. (1945) "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review* 35, no. 4: 519-530. JSTOR

Kosacoff, B. Baruj, G. y Ramos, A. (2007) "Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada", *Documento de Proyecto*, Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

López, A (2006) "Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso Argentino". *Oficina de CEPAL* de Buenos Aires.

Nochteff, H. (1994) "Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite económica y restricciones al Desarrollo en la Argentina", en D. Azpiazu y H. Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al*

- desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina*, FLACSO/Tesis–Norma, Buenos Aires.
- Ostiguy Pierre (1990) *Los Capitanes de la Industria. Grandes Empresarios, Política y Economía en la Argentina de los años 80*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 375 pp.
- Polanyi, K. (2001) *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Porta, F. y Baruj, G. (2006) “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur”, *Documento de Proyecto*, Oficina de CEPAL en Santiago de Chile.
- Porter, M. (1990) *La ventaja competitiva de las naciones*. Ed. Vergara.
- Prebisch, R. (1991) “El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Obras 1919-1949*, Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires, Argentina.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, CUP: Cambridge.
- Przeworski, A and Wallerstein, M (1988) ‘Structural dependence of the state on capital’. *American Political Science Review*, 82 (1).
- Redrado, M. (2008) “El contexto financiero internacional y la respuesta de la política monetaria”, *Jornada de la Asociación Empresaria Argentina (AEA)* sobre “Políticas de Desarrollo y Contexto Internacional”. Buenos Aires, Abril.
- Schneider B. R. (1989) “Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development Review”, *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1: 101-122.
- Schvarzer, J. (2000) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Schvarzer, J. (1986) *La política económica de Martínez De Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Steinberg, D. (2008) "Currencies, Compensations, and Coalitions: The Politics of Exchange Rate Valuation in Argentina, 1963-2007", artículo presentado en la *Annual meeting of the ISA's 49th CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES*, Hilton San Francisco, San Francisco, CA, USA, Mar 26.
- Tullock, G. (2003) “The Origin Rent-Seeking Concept”, *International Journal of Business and Economics*, Vol. 2, No. 1, 1-8. School of Law, George Mason University, U.S.A.
- Viguera, A. (1997) *La trama política de la apertura comercial en Argentina (1987-1996)* Tesis doctoral, FLACSO México.
- Wade, R. (1990) “Industrial Policy in East Asia: Does it Lead or Follow the Market?”, in Gereffi, G. and Wyman, D. *Manufacturing Miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- Williamson, J. (2003) “Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform”, in Kuczynski & J. Williamson (eds.) *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*, Washington: Institute for International Economics.

Otras fuentes relevadas

BCRA Banco Central de la República Argentina. Resumen Ejecutivo Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral (2005). Subgerencia General de Investigaciones Económicas
www.bcra.gov.ar

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos www.indec.mecon.ar
Subsecretaría de Industria, Ministerio de Producción. Manual de instrumentos y programas para el desarrollo industrial (abril 2010). Proyecto PNUD ARG/08/001

CEP “Crecimiento exportador argentino 2003-2007. Productividad y exportaciones manufactureras” (2008), Centro de Estudios de la Producción
<http://catalogo.mecon.gov.ar/entidad.php?ent=13>

Actividad Industrial, Julio 2009

http://www.cep.gov.ar/descargas_new/panorama_sector_industria/ppt_industria_2008.pdf

MECON Ministerio de Economía. “Informe Económico Trimestral. Precios” (2002)
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe44/indice.htm>

MECON Comercio Exterior y Nivel de Actividad”. Prensa y Difusión (2008)
Informe Industrial (12/07/2010) “Industria metalúrgica: de estrategias empresarias y políticas públicas” en www.informeindustrial.com.ar

Diario Clarín

Diario La Nación

Discursos oficiales

Ministro de Economía, Dr. Jorge Remes Lenicov (06-01-2002) Conferencia de prensa

Ministro de Economía, Dr. Roberto Lavagna (03-05-2002) Conferencia de prensa con corresponsales extranjeros.

Ministra de Economía, Lic. Felisa Miceli (03-01-2006)

Presidente del BCRA, Redrado, Martín. Informe del 18/06/2008.

Entrevistas

Lic. Leandro Navarro, Técnico consultor del Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes, Subsecretaría de Industria.

Lic. Santiago J. Rodríguez, Coordinador General del Proyecto PNUD ARG/08/001, Subsecretaría de Industria (desde su implementación hasta marzo de 2010).