

# **Competitividad y política industrial en la Argentina tras la crisis de la convertibilidad. Viejos y nuevos desafíos para el estado y los actores económicos**

**Bárbara Couto\***

**Resumen:** Con la reemergencia del rol del estado en el discurso del gobierno nacional tras la crisis de 2001 en Argentina, el problema de la competitividad aparece con mayor presencia en la agenda pública tanto en el nivel de la política macroeconómica como industrial. En tanto que el término competitividad ha llevado muchas veces a discusiones confusas o a definiciones ambiguas, el artículo se propone por un lado precisar algunas definiciones académicas y por otro lado responder cómo se construye en los noventa y en la actualidad la idea de competitividad al interior del estado. El problema se aborda desde la construcción social de la agenda estatal y desde el análisis de los instrumentos implementados de política industrial con el objetivo de contraponer el campo de construcción discursiva al interior del estado, con la compleja realidad del sector industrial y los desafíos de su desarrollo tras la crisis del modelo de convertibilidad.

**Palabras clave:** Estado, Actores empresarios, Competitividad industrial, Argentina

**Abstract:** Along with the re-emergence of the state role in national government's discourse after the crisis of 2001 in Argentina the issue of competitiveness becomes relevant in the agenda of macroeconomic and industrial policy. Since "competitiveness" as a term many times has led to confused discussions or ambiguous definitions, the paper proposes on the one hand to specify its meaning and on the other hand, to answer how "competitiveness" is framed within the state in the nineties and at present.

\* Realiza tareas de investigación en el IIGG-UBA y en el IDAES-UNSAM sobre la relación Estado - empresarios y tipo de cambio, y está finalizando el Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA. Obtuvo el grado de Magister en Política Comparada-América Latina en la London School of Economics and Political Science (2008, UK) y se desempeña actualmente como JTP Ad honorem del Seminario Reforma del Estado. Gobernanza y Desarrollo (Cátedra Orlansky).

## **Couto**

The issue is approached from the perspective of the social construction of public agenda and from the analysis of industrial policy instruments. The aim is to contrast the field of discourse construction within the state, with the complex reality of the industrial sector and the challenges it faced since the end of convertibility exchange rate regime.

**Key words:** State, Business actors, Industrial competitiveness, Argentina

## **I. Introducción**

Mientras que a comienzos de los años noventa la crisis del estado llevaba a redefinir – específicamente limitar – las responsabilidades estatales en muchas economías de América Latina, a principios de la siguiente década este “consenso de mercado o consenso neoliberal del estado mínimo” se embarca en una crisis que adquiere según los casos históricos diferentes dimensiones. En Argentina por ejemplo, la profunda crisis de diciembre de 2001 lleva a la revisión de los supuestos que rigieron algunas decisiones fundamentales de las políticas públicas en los años noventa. Antes o después, el mito del “mercado autorregulado”, de la importancia de la “confianza del mercado” para la atracción de capitales como fundamentos únicos del ordenamiento económico vuelven a ser, al menos cuestionados.

Entre otros aspectos la recuperación del papel del estado se refleja en nuevos lineamientos de política económica y macroeconómica. En los años noventa la preocupación central de los gobiernos latinoamericanos y en Argentina en particular, era el problema de la estabilidad. Basados en el diagnóstico dominante por entonces de los organismos internacionales de crédito, los lineamientos de política económica se orientaron a reducir la “discrecionalidad” del estado, limitando no sólo sus responsabilidades sino los instrumentos de política económica y macroeconómica. La prioridad del objetivo de la estabilidad deterioró significativamente los términos de intercambio de las economías. Los procesos de apertura económica, el desmantelamiento de programas de promoción industrial y la implementación de regímenes de tipo de cambio fijo y sobrevaluado

afectaron la capacidad de competir de los sectores productores de bienes transables al punto de debilitar profundamente el sector externo.

Si bien durante los noventa los déficits externos eran recurrentes – prácticamente crónicos- y el endeudamiento que los compensaba era creciente, la construcción del diagnóstico favorable a mejorar la competitividad de la economía no llegaría inmediatamente. Recién a partir de la profunda crisis de la convertibilidad emerge con más claridad en la agenda estatal el problema de la competitividad de la economía y con ella una serie de instrumentos y políticas económicas, orientada a sopesar esas restricciones.

La cuestión de la competitividad aparece actualmente en debates de distinto signo como epicentro de variadas disputas políticas y sociales: en debates vinculados al tipo de cambio “competitivo”, a la pérdida de competitividad producto de la inflación, en debates sobre el incentivo a las exportaciones, la mejora de la eficiencia empresaria, o el fomento de la internacionalización de empresas o sectores, por mencionar algunas cuestiones. Esto se manifiesta en el hecho de que su acepción no es unívoca. Del mismo modo, dado que el estado no se corporiza en una entidad uniformemente coherente, desde las diferentes esferas estatales se expresa continuamente la importancia de la competitividad aunque no siempre estas referencias apuntan en una única dirección e incluso pueden aparecer definiciones en algún punto conflictivas.

Por lo tanto, cómo definen los actores estatales el problema de la competitividad industrial y cómo intervienen los actores empresarios en dicha construcción. Si bien resulta prácticamente imposible arribar a una única concepción del término, en el artículo se busca identificar algunas definiciones académicas para luego abordar el problema de la construcción social de dicha cuestión.

En todo estado podrían identificarse grandes ejes de políticas de promoción de la competitividad: la política macroeconómica (tipo de cambio, tasas de interés, entre otros), la política comercial exterior (aranceles, acuerdos comerciales, entre otros) la política comercial interior y fiscal (política de precios, retenciones a las exportaciones de bienes primarios, desgravaciones impositivas a las exportaciones de bienes de capital, entre otras medidas) y la política industrial (instrumentos horizontales y sectoriales de promoción). Una descripción exhaustiva de lo

## **Couto**

que significa competitividad para las diferentes áreas estatales debería involucrar al menos todos los aspectos recién mencionados. Dado que esto excede las posibilidades de este artículo, el aporte del presente trabajo es dar cuenta del modo en que se define discursivamente (desde el gobierno nacional) y en la agenda industrial el problema de la competitividad, y analizar cómo esa instancia se traduce en políticas concretas. El análisis de la política industrial se enfoca principalmente en la Subsecretaría de Industria y en los instrumentos de promoción vigentes. A su vez, se propone aquí dar cuenta del rol de la interacción entre el estado y los actores empresarios en esa construcción que supone la definición de lo "prioritario" o "estratégico" en materia de competitividad industrial.

## **II. ¿Qué significa y cómo se construye socialmente la competitividad?**

El término competitividad aparece recurrentemente formulado en la actualidad desde el estado tanto por funcionarios de alto nivel del gobierno nacional, como a través de comunicados e informes de las diferentes agencias ministeriales al definir los objetivos de la política económica. En este sentido cabe preguntarse si existe una visión o conjunto de lineamientos al interior del estado que definen una manera de concebir la competitividad; si existe, qué rasgos presenta y cómo se ha transformado a partir de la crisis de 2001.

Los aportes teóricos desde los cuales pueden abordarse estas preguntas son numerosos y diversos y no se pretende aquí abarcarlos exhaustivamente. Para responder a las preguntas planteadas, se propone poner en discusión una serie de contribuciones desde el institucionalismo del desarrollo, la economía y la perspectiva de construcción de agenda pública.

En la literatura sobre competitividad existen algunas líneas de consenso. Sea que se trate de metas vinculadas a mejorar el nivel de vida de la población a largo plazo o de mejorar la inserción comercial de una economía en el mundo, los objetivos remiten al problema de la competitividad, es decir a las ventajas competitivas que diferentes sectores de actividad de un país pueden desarrollar en el comercio con otros países.

En relación a las dimensiones que la definen puede diferenciarse algunos enfoques dentro de la literatura, según dónde se pone el énfasis.

Algunos autores discuten el rol de la disponibilidad de recursos humanos de baja calificación (Jansen 2000), otros se centran en la importancia de la innovación tecnológica (Lee 2009) o de ventajas ligadas al desarrollo del conocimiento (Altenburg et al. 2003) y otros por ejemplo, en la incidencia de la política cambiaria en la competitividad (Frieden 1991).

La definición que ha incluido integralmente sus diferentes dimensiones, es la de competitividad sistémica, la cual se compone de cuatro niveles: el micro, referido a la innovación y eficiencia en la empresa; el nivel meso referido a la infraestructura en el territorio nacional, educación o políticas sectoriales de apoyo a las empresas; el nivel macro referido a las políticas públicas tanto macroeconómicas como fiscal y comercial; y por último el nivel meta que indica el nivel de cohesión social y los valores que orientan el modo en que la sociedad busca su desarrollo y bienestar económico (Altenburg et al 1998 en Padilla 2006).

En síntesis, la construcción de competitividad depende de la capacidad de una sociedad de integrar los elementos recién mencionados en pos de mejorar la productividad de su economía, es decir potenciar la utilización de sus factores de producción: capital y trabajo como condición para un desarrollo económico sustentable.

Si bien desde este punto de vista el problema de la competitividad no suscita dilemas mayores, las discusiones emergen cuando se intenta definir de qué manera los países y específicamente los gobiernos pueden o deben condicionar el funcionamiento de aquellos elementos que hacen a la competitividad.

Desde la economía clásica - o denominada *ortodoxia* económica- se plantea que si bien el gobierno es un determinante clave de los factores que hacen a la competitividad de la economía, su intervención debe evitar la introducción de distorsiones al funcionamiento del mercado (Porter 1990:845; Williamson 2003). Siguiendo este enfoque, los objetivos deberían 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).

## Couto

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 las empresas que naturalmente crecen por las condiciones que crea el mercado. En línea con estos principios, los aportes desde el institucionalismo del desarrollo se enfocaron en el papel de las políticas y las instituciones públicas en los procesos de industrialización tardía. Como lo ilustran con el caso de Corea del Sur, el estado tuvo un papel fundamental en el impulso de grandes conglomerados industriales o en el caso de Taiwán, en la selección de sectores industriales estratégicos y en la proliferación de empresas estatales dedicadas a la investigación (Ellison y Gereffi 1990). En lugar de plantear la existencia de *fallas* de mercado, plantean mercados cuyo funcionamiento obstruyen el desarrollo económico (Amsden 1992). Particularmente en las economías de desarrollo tardío, esta literatura sostiene que el estado no sigue al mercado, sino que lo lidera (Wade 1990).

Existe una vasta producción desde la economía heterodoxa sobre la industria argentina específicamente, la cual se ha dedicado al estudio del perfil técnico-productivo de la estructura industrial y a los procesos de innovación y desarrollo tecnológico del sector. Algunos autores se han enfocado más en el proceso de concentración y centralización del capital a partir de las reformas estructurales y el proceso de endeudamiento externo de los años noventa dado el interés que despiertan en estos procesos, las formas que adopta la propiedad del capital (Basualdo 2006, Schorr 2003 y 2005; Schorr, Castellani, Duarte y Sanchez 2002, entre otros). Otros trabajos de la CEPAL se han centrado en integrar los aspectos macro y microeconómicos, en analizar la evolución de las políticas industriales y los desafíos institucionales que atraviesa el sector (Kosacoff 2008, López 2006, Bugna y Porta 2008, entre otros).

En relación al estudio de la manera en que se define la agenda pública y en particular la agenda industrial, las contribuciones pueden enmarcarse desde perspectivas socio-céntricas hasta estado-céntricas. Las primeras ponen el énfasis en la ingerencia de los diferentes actores sobre el estado y en la particular influencia que los empresarios pueden ejercer por su rol fundamental en los procesos de acumulación. Las contribuciones estado-céntricas se enfocan por su parte principalmente en los actores o

agencias estatales, es decir en la dinámica institucional a partir de la cual se define la agenda pública (Viguera 2000).

Autores desde el institucionalismo del desarrollo se han enfocado en estudiar la interacción entre estado y empresarios más que en la intervención o interferencia del estado en la economía, dada la importancia que esta dinámica adquiere en la construcción de la política económica. En este sentido, algunos trabajos centrados en los problemas vinculados a la industrialización tardía sentaron precedentes importantes en la discusión sobre cómo crear y desarrollar ventajas competitivas que permitan una inserción en el comercio internacional más favorable que aquella vinculada a las ventajas comparativas.

El estudio de la política industrial como una dimensión fundamental en la construcción de competitividad desde el estado permite analizar el modo en que se desenvuelve esta dinámica entre los actores. Los lineamientos que subyacen a los instrumentos de política industrial que diseñan los gobiernos reflejan de alguna manera los dilemas que se le presentan al estado en su relación con los actores económicos en la implementación de dichos instrumentos.

En este sentido, se incorporan al artículo herramientas de análisis sobre la relación estado-sector privado, discutiendo sobre los desafíos que supone la generación de vínculos constructivos para el desarrollo. 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). Los aportes sobre autonomía enraizada (Evans 1996), disciplinamiento del capital, simetría y reciprocidad (Amsden 1992) dan cuenta de la importancia de las instancias de integración entre empresarios y en relación con el estado, en los procesos de formulación de la política industrial. Estas contribuciones suponen avances teóricos importantes en relación a supuestos de la economía ortodoxa acerca de los perjuicios inherentes a la coordinación entre empresas y su interacción con el estado. La desconfianza a la organización del empresariado reside en un potencial complot para elevar los precios, o para cualquier iniciativa que suponga presionar al estado para obtener beneficios particulares (Buchanan 1975). Aunque no son pocos los fundamentos de tal desconfianza, los aportes de la literatura

## **Couto**

institucionalista muestran el papel de esta integración en el desarrollo de las economías del Este Asiático (Schneider 1989).

De esta manera, el análisis de la política industrial en el contexto macroeconómico que se abre a partir de la crisis de 2001 permitirá vincular los nuevos elementos que emergen en la agenda industrial con las propuestas –discursivas o formales- que se definen desde el gobierno nacional y también con una evaluación de la realidad del sector.

### **III. Cambio de prioridades en la agenda estatal: de la estabilidad hacia la competitividad**

A pesar de que la realidad del atraso cambiario se imponía durante los últimos años de los noventa, las respuestas del estado apuntaban sólo a su corrección a través de diferentes mecanismos compensatorios como el Factor de Convergencia o el Saldo técnico IVA por ejemplo, los cuales era a todas luces insuficientes. Hacia fines de 2001 a pesar de la introducción de estas medidas se calculaba una apreciación cambiaria de entre 15 y 20 puntos respecto de 1991 (Crespo Armengol 2002:84).

Tras la crisis de diciembre de 2001 el gobierno implementa un nuevo régimen de tipo de cambio depreciado que si bien es fijo durante los meses de gestión del Ministro Remes Lenicov, deviene a mediados de 2002 bajo la cartera económica de Lavagna en un esquema “flotante y administrado”, lo que implicaba una mayor flexibilidad con respecto al régimen anterior, sin llegar a suponer la libre flotación del precio de la divisa.

En términos de los incentivos que la política macroeconómica supone en relación a la mejora de la competitividad de la economía, el modelo cambiario de Convertibilidad (1991-2001) y el modelo de flotación administrada (2002-actualidad) presentan rasgos opuestos. Mientras en el primero se prioriza la estabilidad y la credibilidad en la medida que se prohíbe por ley la indexación de precios y salarios y se restringe la discrecionalidad monetaria debido a que la autoridad monetaria funciona sólo como caja de conversión; en el segundo esquema se prioriza la flexibilidad y la competitividad como objetivos a alcanzar, se admite la actualización de precios y salarios, cierta discrecionalidad cambiaria para sostener una paridad “alta” y mayor flexibilidad monetaria para estimular el consumo. Aunque tanto la estabilidad y la credibilidad como la flexibilidad y la competitividad son metas deseables, la priorización es ineludible y el

margen de manejo de los desequilibrios se vuelve nodal para el éxito de los enfoques cambiarios.

La rápida recuperación del equilibrio comercial, basada no sólo en el impulso del nuevo esquema cambiario sino en el fabuloso impacto del precio de los *commodities* se reflejaba en el desempeño de las exportaciones. La incidencia del nuevo 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 producía el efecto inverso. 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 puntos porcentuales: mientras que el promedio 1993-2002 se ubicó en 21%, el promedio 2002-2007 fue de 43% (MECON 2008).

Por otro lado, al analizar uno tras otro los discursos de los Presidentes de la Nación y de los Ministros de economía que sucedieron a la caída de la convertibilidad, la cuestión de la competitividad aparece reiteradamente y en mayor medida que la cuestión de la estabilidad. Las administraciones a partir de Eduardo Duhalde tuvieron como prioridad en sus agendas el sostenimiento de un tipo de cambio "alto" o "competitivo" y la consecución de un "modelo productivo". Los discursos de asunción o en conferencias de prensa a poco tiempo de asumidos los Ministros de economía, son indicativos del rol del tipo de cambio "alto" en la competitividad de la economía. El Ministro de Economía del Dr. Eduardo Duhalde, el 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 por su parte aludía a la necesidad de superar el esquema cambiario fijo (y devaluado) implementado por Remes Lenicov en los meses inmediatos al abandono de la convertibilidad, instaurando un régimen de depreciación y de flotación "administrada": "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 reafirmaba al

## Couto

poco tiempo de asumir, 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 Lousteau, Carlos Fernández hasta Amado Boudou en la actualidad.

Esta referencia reiterada constituía una pieza muy importante de diferenciación política con respecto al esquema de apreciación cambiaria de la convertibilidad. Asimismo, al observar la evolución del tipo de cambio desde entonces se evidencia que estos enunciados no se limitaron a lo discursivo.

La evolución del índice de tipo de cambio real multilateral (ITCRM) como indicador de competitividad de la economía en términos de la relación del peso argentino con la moneda de los principales socios comerciales, indica el abrupto cambio de tendencia entre el período noventa versus 2000s en términos de su impacto positivo sobre 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) (Ver Cuadro 1 y gráfico).

El análisis de los elementos discursivos, los lineamientos de política cambiaria y la evolución de la paridad, sugieren que la crisis de 2001 supuso un profundo viraje en relación a qué objetivo priorizar: estabilidad *versus* competitividad. Si bien ambas metas constituyen objetivos deseables de cualquier administración, la lectura del contexto se evidenció diferente de aquella de los años noventa. Mientras que el diagnóstico de la hiperinflación ponía a la estabilidad como eje de la agenda en la década pasada, el diagnóstico pos-crisis de 2001 reintroduce en la agenda el problema de la competitividad con la misma firmeza. Se señaló este objetivo aparece en el plano discursivo de las altas esferas de decisión estatal y en los lineamientos de política cambiaria. Ahora bien, de qué manera se manifiesta la priorización de la meta de competitividad en los lineamientos de la política industrial y cuánto se refleja este viraje pos-convertibilidad en el desempeño del sector industrial.

#### **IV. Política industrial y competitividad: la definición de lo "estratégico"**

Como objetivo manifiesto de la gestión actual del Ministerio de la Producción se ha definido (Manual de instrumentos, programa PNUD08/001, de la Subsecretaría de Industria 2010),

*"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".*

Asimismo, 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, entre otros aspectos.

Sean cual fueren los objetivos que el estado define en pos del desarrollo económico, la política industrial constituye una herramienta fundamental en la consecución de los mismos, ya sea para favorecer la inserción de la economía en el comercio internacional, para integrar y articular el mercado interno, para expandir el empleo, para mejorar la calidad del mismo, etcétera.

Dada la importancia de esta herramienta, ¿cuáles son los principales rasgos de los instrumentos de política industrial, de qué manera se han transformado la matriz de promoción industrial y la realidad del sector; qué relación hay entre las metas formuladas discursivamente que se analizaron en el apartado anterior y el desempeño de la industria, cómo se define lo "estratégico" en política industrial y por último cómo inciden los aspectos institucionales – coherencia, coordinación y estabilidad institucional - en el desempeño de las políticas?

El cuadro 2 - publicado en el Manual mencionado - que se resume en el anexo de este artículo, informa sobre 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, de la promoción de actividades de investigación y desarrollo y finalmente identificando si el instrumento es de alcance sectorial - focalizado en uno o varios sectores - u

## Couto

horizontal - que abarca las distintas actividades – (Manual Programa PNUD08/001, 2010).

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 muchos de los programas horizontales data de los años noventa y responde a una *visión* de generación de incentivos industriales *no distorsivos* en línea con los principios neoliberales de no interferencia del estado, predominan en número y se los considera en una línea de política industrial *reactiva*. Estos programas 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 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”. 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).

La mayor parte de los programas vigentes se heredó de los años noventa, mientras que unos pocos que se heredaron de los años previos respondían a la promoción de proyectos y/o actividades sin necesariamente buscar un desempeño competitivo. Esta matriz previa a los noventa 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, prácticamente exigüos los incentivos a mejorar la productividad y los instrumentos adolecían de un sesgo antiexportador (Porta y Baruj 2006).

## Competitividad y política industrial...

La matriz de promoción de los noventa era casi exclusivamente horizontal, excepto por los regímenes de protección del sector automotriz. Los mismos fueron implementados antes de los años noventa y sobrevivieron al desmantelamiento de los instrumentos de su tipo que primó durante esos años.

¿Cuál es el escenario de la industria argentina dados los cambios institucionales y de políticas acontecidos durante los últimos años?

No sólo el sector agroganadero tuvo un desempeño exportador satisfactorio a partir de la devaluación y por supuesto, del impulso del precio internacional de los *commodities*. 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 en el período pos-convertibilidad. Los precios crecieron entre 2003 y 2007 un 32%, un 33% y un 37% respectivamente. Asimismo, la variación de exportaciones en el mismo período 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% (CEP 2007:4).

En términos de productividad, mientras el esquema del 1 a 1 incentivaba la importación de tecnología y encarecía las actividades intensivas en mano de obra, el esquema pos-convertibilidad produce el efecto inverso. Tanto en los noventa como durante el modelo actual el perfil de crecimiento de la productividad en Argentina responde a una dinámica *extensiva* de la utilización de los factores; mientras que la convertibilidad incentivaba la acumulación del capital, el esquema pos-convertibilidad promueve una utilización extensiva del factor trabajo (Coremberg 2009:96-97).

Asimismo, si bien el modelo pos-convertibilidad supone un impulso importante a la competitividad industrial, el sostenimiento de un tipo de cambio significativamente *alto* puede desalentar en el mediano plazo aumentos de productividad derivados de la incorporación de tecnología. Dado que la depreciación cambiaria aumenta la competitividad de las exportaciones (y por ende los ingresos de los exportadores), los empresarios pueden verse más motivados a demandar ajustes frecuentes en el tipo de cambio que a buscar beneficios a través de la introducción de nuevos equipos para aumentar la productividad (Jorge Todesca, Entrevista 2009).

## Couto

Desde el punto de vista sectorial puede apreciarse el resurgimiento de la producción de bienes transables y especialmente el impulso de la actividad industrial, estimulado por el nuevo contexto macroeconómico. La trama industrial posconvertibilidad ha mostrando en los últimos años a) un gran dinamismo en la producción y exportaciones de industrias extractivas o procesadoras de alimentos; b) el importante papel de la industria automotriz, especialmente en relación a la retracción del complejo metalmecánico, c) el desempeño rezagado de las industrias más modernas, lo cual se refleja particularmente en el bajo aporte de componentes locales y alto contenido de piezas importadas para el ensamble local, d) la recuperación aunque con una participación relativa rezagada de las actividades textil y metalmecánica (Bugna y Porta 2008).

Considerando estos cambios, ¿cuál es la relación entre la propuesta discursiva formal, la política industrial y la realidad del sector?

En el modelo actual se promueve al menos discursivamente desde el gobierno nacional la mejora de la competitividad y el estímulo para la agregación de valor en las actividades productivas. Sin embargo desde el punto de vista de la política industrial, los cambios introducidos han carecido de un enfoque integral que los articule y se han sujeto al esquema de precios relativos que el nuevo orden cambiario introdujo, exceptuando algunas intervenciones *explicitas*. En este sentido, el impulso industrial estuvo más vinculado al nuevo esquema macroeconómico y menos a la generación de estímulos microeconómicos orientados a la innovación o sofisticación de la producción (Bugna y Porta 2008: 100).

En relación a la internacionalización de empresas argentinas el desempeño ha sido bastante pobre, especialmente en comparación al experimentado por otras economías de la región como Brasil, México y Chile (Bezchinsky et al, 2008:160). A excepción de un puñado de empresas como por ejemplo Arcor en la producción de golosinas y Techint, de tubos de acero sin costura, el grueso de las grandes empresas argentinas ha vendido sus paquetes accionarios a empresas extranjeras entre fines de los noventa y los primeros años de la era pos-convertibilidad, limitándose las posibilidades reales de concretar esta "estrategia" de internacionalización productiva que se presenta en la retórica estatal.

En cuanto a la forma de propiedad del capital –empresas grandes / pequeñas y medianas o empresas nacionales / extranjeras- se han

acentuado los rasgos de concentración y extranjerización de las firmas que la política de apertura y desregulación de los años noventa había profundizado.

En 2008 el valor agregado de las grandes empresas representa el 22,7% respecto del total del país, siendo que del universo de las grandes empresas (500 empresas) hacia la cúpula la tendencia a la concentración se acentúa (INDEC, ENGE 2010). En materia de regulación de las pequeñas y medianas empresas desde la segunda mitad de los años noventa comienza a avanzarse normativamente, con la sanción de la Ley 24.467 en 1995 y la creación en 1997 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Sin embargo, la alta volatilidad macroeconómica entre 1997 y 2002 lleva a una implementación errática y a un impacto muy pobre de la nueva legislación, siendo que recién en el período 2003-2007 se ha logrado implementar efectivamente la nueva regulación y ejecutar un presupuesto que se incrementa anualmente y que casi alcanza el orden de 700 millones de pesos en 2007 (Kulfas 2008:58). Por otra parte el proceso de extranjerización de los años noventa no se ha revertido, siendo que la cantidad de empresas extranjeras sobre el total de las grandes empresas se ha mantenido en el orden del 70% (INDEC, ENDE 2010).

También debe señalarse que el impulso del crecimiento que se inicia en 2003 es considerablemente desigual en términos territoriales. La magnitud y calidad del crecimiento estuvo supeditado a las capacidades previamente desarrolladas por cada región, tanto empresariales, técnicas como financieras y de recursos humanos que han impedido "endogeneizar" las oportunidades ofrecidas por el contexto cuando han estado disponibles (Gatto 2008). En efecto, a pesar de que el crecimiento de muchas provincias ha sido considerable, no se ha revertido la desigualdad que caracterizaba la producción industrial décadas atrás. El nivel de concentración territorial de la producción se encuentra en los valores de 50 años atrás: las principales jurisdicciones (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) representaban el 80% del producto en el año 1953 y alcanzan en 2004 el 76% (Gatto 2008:311), de modo que los muy pobres avances en política regional han sido aún menos significativos en cuanto a su desempeño.

Ahora bien, se ha formulado líneas atrás la pregunta acerca del modo en que se define qué se considera "estratégico". Una de los cambios más

## Couto

importantes en relación a la política industrial de los años noventa ha sido la selección de algunos sectores para focalizar programas promocionales. Teniendo en cuenta que la casi totalidad de estos programas se había desmantelado cuando se implementaron la apertura comercial y la desregulación económica a partir de 1991, estas políticas representan un elemento nuevo, más allá de que significan poco en términos relativos en el presupuesto destinado a industria.

A evaluar por las características de los principales programas sectoriales 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 la 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).

Del cuadro de instrumentos disponible en el mencionado Manual (2010), se desprende que del número total de programas (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.

Ahora bien, otros elementos sugieren que si bien en la teoría lo "estratégico" se define al interior del estado, en la práctica la emergencia de los programas sectoriales es producto de consensos sociales entre actores estatales y actores económicos organizados para interactuar en la materia.

Si bien se evalúa desde el estado el potencial del sector en términos de cantidad/calidad de empleo a generar 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 [y al ser] un enfoque por proyectos, tiene más limitaciones porque requiere de más recursos técnicos disponibles y de un sistema de gestión aceptado dentro del mismo estado” lo cual explica en alguna medida la lentitud en la reglamentación de la ley (Santiago Rodríguez, Entrevista 2010). En el caso del régimen de motopartes la implementación se debió al crecimiento inesperado de importaciones de motos desde China y la identificación por lo tanto de una demanda potencial que permite a la vez reducir importaciones (Leandro Navarro, Entrevista 2010).

El caso del Régimen de promoción a la industria del software tras cuatro años de ser implementado ha mostrado signos de buen funcionamiento. Además de contener en su diseño metas vinculadas con exportaciones, su adecuada 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 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 tres años que fueron cumplidas por todas las empresas, sumado a evaluaciones cuatrimestrales y anuales para su monitoreo, lo cual indica un

## **Couto**

grado de "simetría" y "reciprocidad" en la relación con el estado (en los términos de Amsden).

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 cinco años (año 2015). Las mismas se vincularon con la progresiva integración de partes nacionales en el proceso productivo, se pautaron asimismo sanciones ante el incumplimiento de la norma, 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 importaciones de estos bienes. 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 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.

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 o estructural, 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 y Baruj 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 PNUD ARG08/001, 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 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).

El grado de inestabilidad político-institucional es otra de las limitaciones más importantes de la calidad de intervención pública. Al respecto el ex Coordinador del Programa PNUD 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

## **Couto**

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”.

La tensión entre las dificultades técnicas y políticas 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, como se ejemplificó con el programa PNUD.

Como se ha señalado a lo largo del artículo los avances más significativos en materia de competitividad industrial se dan a partir de la redefinición del contexto macroeconómico y específicamente del nuevo modelo cambiario que puso fin al esquema de convertibilidad. Si bien el contexto que se inaugura favorece las condiciones para el impulso de la producción industrial, se ha logrado relativamente menos a partir de la política industrial en términos de generación de estímulos microeconómicos orientados a la innovación o sofisticación de la producción. Los instrumentos de política industrial vigentes dan cuenta de las metas que se delinear discursivamente desde el estado pero aún no han logrado materializarse consistente y coherentemente. Se pudo observar que salvo por algunos programas sectoriales, la mayor parte de los instrumentos mantiene la línea promocional de los años noventa y si bien el impulso al sector industrial ha sido considerable no se han revertido algunas tendencias importantes que caracterizaban al sector en aquellos años como la concentración del capital y las dificultades de las PYMES tanto para acceder al crédito como a las oportunidades promocionales, la significativa participación de capitales

extranjeros en relación a los nacionales en la estructura productiva y la distribución desigual de oportunidades en el territorio nacional.

### V. Conclusiones

El artículo apuntó a reconstruir los lineamientos que subyacen al fomento de la competitividad industrial en la actualidad, tanto desde el plano de la agenda industrial estatal, desde la implementación de la política industrial como desde la realidad del sector. Dado el nuevo contexto macroeconómico a partir de 2002, se analizaron las continuidades y transformaciones que presentan los instrumentos de política industrial vigentes en comparación con aquellos de la era de la convertibilidad. Asimismo, se analizó la evolución de los instrumentos de política a la luz de las transformaciones experimentadas por el sector de modo de poder evaluar objetivos, procesos y algunos resultados.

En tanto el mejoramiento de las condiciones de competitividad requiere cambios de carácter *sistémico* se abordó el problema integrando diferentes dimensiones – que por supuesto no agotan la integridad de dimensiones que comprenden el problema- como la calidad y la estabilidad institucional, la construcción de una visión o lineamientos desde estado, y por último la interacción entre actores políticos y empresarios en la definición de lo “estratégico” en materia de promoción de la competitividad industrial.

A valorar por los aspectos formales de la formulación de las políticas se puede concluir que la mejora de la competitividad aparece con un grado importante de centralidad, mayor al experimentado en los años noventa. Si bien no existe un “plan” o “estrategia” formalizado institucionalmente en relación a qué principios orientan la definición de política industrial, pueden identificarse ciertos lineamientos que confluyen en una visión al interior del estado acerca de qué es y cómo mejorar la competitividad. Uno de los principales problemas se presenta en relación a la fortaleza institucional. Si bien existen líneas de orientación de las políticas que son compartidas entre las dependencias, 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 contruidos con actores empresariales organizados, más que de lineamientos institucionales relativamente claros.

## Couto

La inestabilidad político-institucional aparece como un problema central en la promoción de la competitividad por su incidencia sobre la calidad institucional. 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 recambio 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.

Otro de los elementos que surge del análisis de la política industrial es la importancia de la relación entre el sector público y el sector privado en la construcción de la calidad institucional. Las instituciones no se construyen exclusivamente en ámbitos estatales sino que son una construcción colectiva como se ilustró con el caso del régimen de software. La interacción 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. 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, sino que se solucionan en la medida que – nuevamente- se fortalecen las instituciones y se logra atenuar la politización excesiva de los espacios técnicos. Más aún, los actores económicos han construido instituciones representativas de intereses sectoriales o intersectoriales, cuyas capacidades deben ser aprovechadas por el estado en la implementación de políticas. La *coordinación* puertas adentro del estado debe complementarse necesariamente con la *coordinación* puertas afuera.

Finalmente, en la construcción de la competitividad se le plantea al estado la cuestión del adecuado balance entre la protección temporal y la protección permanente. Este problema está íntimamente vinculado con la dinámica de relaciones estado- actores económicos. El desafío es lograr un equilibrio entre un esquema de protecciones sectoriales respecto de la competencia y un esquema de implementación de incentivos al aumento sostenido de la productividad. En esto reside la posibilidad de superar los resabios del viejo patrón promocional de asignación de beneficios

permanentes acaparados por unos pocos beneficiarios en un esquema de "reserva de mercado". Más allá de cuáles sean los objetivos que se plantean los actores, e independientemente de qué sectores se decida promocionar o proteger por considerárselos "estratégicos", más allá de qué niveles de productividad se consideren aceptables o qué estándares de calidad de definan como metas a alcanzar, lo más importante del proceso es establecimiento de acuerdos que puedan sostenerse en el tiempo y para los cuales los diferentes actores involucrados puedan contribuir coordinada e integralmente.

En este sentido, las transformaciones de la política industrial en el largo plazo guardan una relación con ciertos consensos entorno a qué es "estratégico", qué debe promocionarse, qué debe protegerse o qué sectores son más competitivos. Por otro lado, las circunstancias del corto plazo plantean necesidades de otra índole. 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 factores político económicos, reside la potencial contribución de la política industrial a la construcción de la competitividad. Resta evaluar la capacidad del estado en el más amplio sentido para dirimir estas tensiones.

Couto

Anexo

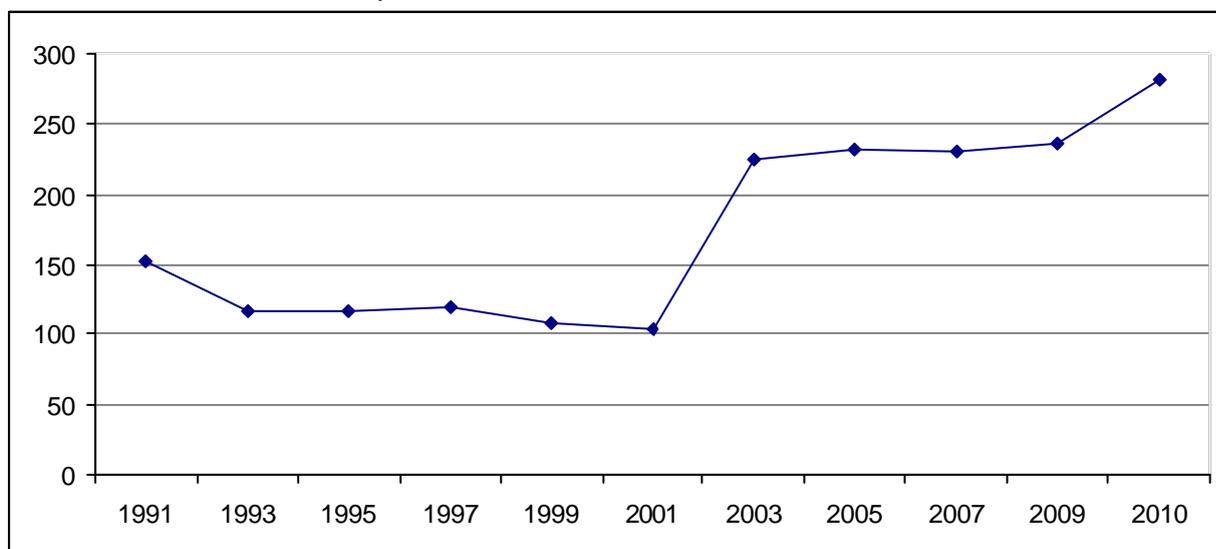
Cuadro 1. Indicadores económicos: balanza comercial, índice TCRM y PBI

Balanza comercial de bienes en millones de UD\$ a precios FOB				PBI en mill. pesos	
1. Expo	2. Impo	3. Bal. Com.	4. ITCRM	5. PBI	6. Var. Anual
FOB	FOB	Ex-Im	1998/2001=100	Serie desest.	
1993	13,269	15,633	-2363,6	241,9	
1994	16,023	20,162	-4138,9	254,2	5,1
1995	21,162	18,804	2357,4	241,7	-4,9
1996	24,043	22,283	1759,5	264,4	9,4
1997	26,431	28,554	-2122,7	284,7	7,7
1998	26,434	29,531	-3097,2	283,5	-0,4
1999	23,309	24,103	-794,6	280,7	-1,0
2000	26,341	23,889	2451,9	275,4	-1,9
2001	26,543	19,158	7384,9	245,9	-10,7
2002	25,651	8,473	17,178	237,3	-3,5
2003	29,939	13,134	16,805	225,135	11,7
2004	34,550	21,311	13,239	226,822	9,0
2005	40,013	27,3	12,713	231,701	8,7
2006	46,569	32,593	13,976	234,190	8,5
2007	55,933	44,781	11,152	230,317	9,0
2008	70,021	54,557	15,464	254,613	3,8
2009	55,750	37,130	18,620	235,820	1,9

Notas: Col. 3 es igual a Exportaciones menos Importaciones; Col. 4 expresa el Tipo de cambio Real Multilateral (Fuente: BCRA); Col. 5 expresa el PBI en millones de pesos, a precios de mercado, serie desestacionada; Col. 6 es la variación anual del PBI.

Fuente: INDEC (todas las col. menos 4) y BCRA (Col. 4)

Evolución del Índice de Tipo de Cambio Real Multilateral



Fuente: BCRA

## Cuadro 2 A y B

Resume la información relativa al cuadro de 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

A

Mecanismo de asignación de beneficios	Cantidad de instrumentos
Asistencia técnica y capacitación	23
Beneficios impositivos o fiscales	21
Créditos a tasa subsidiada y otras facilidades financieras	19
Aportes no reembolsables	20
Total instrumentos	83

B

Cantidad de instrumentos según las características promocionales	
Emprendedores, nuevas empresas	12
MiPyMES	66
Grandes empresas	40
Grupos de MiPyMES	20
Medio Ambiente	17
Exportaciones	18
Inversión en bienes de capital	31
I+D	31
Sectorial	21

Fuente: Publicado por la Subsecretaría de Industria (Manual de instrumentos y programas para el desarrollo industrial, abril 2010, Proyecto PNUD ARG/08/001) Disponible en <http://www.industria.gov.ar/desarrolloindustrial/>

## Bibliografía

Altenburg, T. Gennes, M., Hatakoy, A. et al. (2003) *Strengthening knowledge-based competitive advantages in Thailand*, Bonn.

Altenburg, T., Hillebrand, W. and Meyer-Stamer, J. (1998) *Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Reports and Working Papers 3/1998. Berlin.

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

Basualdo, E. (2006) "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera" en *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Bezchinsky, G.; Dinenzon, M.; Giussani, L.; Caino, O.; López, B. y Amiel, S (2008) "Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad", en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Kosacoff, B. (ed) Buenos Aires: Oficina de CEPAL.

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

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

Coremberg, A. (2009) Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina. Productividad y factores productivos por sector de actividad económica y por tipo de activo. *Serie Estudios y Perspectivas* Nro. 41. Buenos Aires: Oficina de la CEPAL.

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

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

Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008) El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Kosacoff, B. (ed) Buenos Aires: Oficina de CEPAL.

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.

- Gatto, F. (2008) Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Kosacoff, B. (ed). Buenos Aires: Oficina de CEPAL.
- Jansen, M. (2000) International trade and the position of European low-skilled labour *Staff Working Paper ERAD-2000-01*, Research and Analysis Division, World Trade Organization Economic.
- 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*. Buenos Aires: Oficina de CEPAL.
- Kulfas, M. (2008) *Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*, Documento de Proyecto. Buenos Aires: Oficina de CEPAL.
- López, A. (2006) *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: Oficina de CEPAL.
- Lee, K. (2009) How Can Korea be a Role Model for Catch-up Development? A 'Capability-based View' *Research Paper No. 2009/34*, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Padilla, R. (2006) Conceptos de competitividad e instrumentos para medirla, *Sede Subregional CEPAL*, México.
- Porta, F. y Baruj, G. (2006) Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur, *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: Oficina de CEPAL.
- Porter, M. (1990) *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara.
- Schneider B. R. (1989) Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development Review. *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1, 101-122.
- Schorr, M. (2003) *Principales tendencias de la industria argentina en 2002*, Buenos Aires: FLACSO-Área de Economía y Tecnología.
- .....(2005) *Modelo nacional industrial: límites y posibilidades*, Colección Claves para Todos, 24, Buenos Aires.
- Schorr, M.; Castellani, A.; Duarte, M. y Sanchez, D. (eds) (2002) *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Carib*. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO.
- Viguera, A. (2000) *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*, La Plata: Ediciones al margen, FLACSO, Editorial de la UNLP.
- 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*

## Couto

*industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press.

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. Subgerencia General de Investigaciones Económicas. Resumen Ejecutivo Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral (2005). [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
[www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

INDEC- ENGE  
[http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/16/enge\\_06\\_10.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/16/enge_06_10.pdf) Informe 4 de junio de 2010

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

CEP Centro de Estudios para la Producción. 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>

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)

### Discursos oficiales

Ministro de Economía, Dr. Jorge Remes Lenicov (cargo: 01 al 04/2002). Conferencia de prensa del 06/01/2002.

Ministro de Economía, Dr. Roberto Lavagna (cargo: 01/2002 al 11/2005) Conferencia de prensa con Corresponsales Extranjeros del 03/05/2002.

Ministra de Economía, Lic. Felisa Miceli (cargo: 11/2005 a 07/2007) Conferencia de prensa del 03/01/2006.

Presidente del BCRA, Martín Redrado (cargo: 09/2004 a 01/2010) Informe del 18/06/2008.

Entrevistas

Dr. Jorge Todesca, Viceministro de Economía desde 01 a 05/ 2002  
(entrevistado en diciembre 2009)

Lic. Leandro Navarro, Técnico consultor del Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes en 2010, Subsecretaría de Industria (entrevistado en mayo 2010).

Lic. Santiago J. Rodríguez, Coordinador General del Proyecto PNUD ARG/08/001.

Subsecretaría de Industria (desde su implementación hasta marzo de 2010), Subsecretaría de Industria (entrevistado en mayo 2010).