

DEL DICHO AL HECHO. LA POLÍTICA INDUSTRIAL ARGENTINA EN LA POSCONVERTIBILIDAD*

EASIER SAID THAN DONE. ARGENTINE INDUSTRIAL POLICY IN POST-CONVERTIBILITY

*Pedro Gaité**

enviado: 3 diciembre 2021 – aprobado: 27 mayo 2022

Resumen

La industria argentina tiene un importante rezago tecnológico frente a los países desarrollados, hecho que no se ha revertido en la posconvertibilidad, aun cuando hubo gobiernos que reconocieron la importancia de dicho sector. El presente trabajo procura estudiar la política industrial de la Argentina entre 2003 y 2019, sus fortalezas, debilidades y los cambios que sufrió a lo largo de la posconvertibilidad, con el objetivo de extraer lecciones para el futuro.

Palabras clave: industria, políticas públicas, Argentina.

Código JEL: O25, O38.

Abstract

Argentine industry has a significant technological lag compared to developed countries, a fact that has not been reversed in post-convertibility, even though there were governments that recognized the importance of this sector. This paper seeks

^o Gaité, P. (2023). Del dicho al hecho. La política industrial argentina en la posconvertibilidad. *Estudios económicos*, 40(80), pp. 131-164, <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2023.3060>.

* Universidad de Buenos Aires, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4173-7223>. Correo electrónico: gaitepedro@gmail.com

to study the industrial policy of Argentina between 2003 and 2019, its strengths, weaknesses and the changes it underwent throughout post-convertibility, with the aim of drawing lessons for the future.

Keywords: industry, public policies, Argentina.

JEL Code: O25, O38.

INTRODUCCIÓN

La estructura productiva desequilibrada, que da lugar a la restricción externa, es uno de los principales problemas de la economía argentina. El desarrollo de la industria manufacturera es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico.

A lo largo del período 2003-2019 se pueden marcar distintas etapas en términos del desempeño industrial. A grandes rasgos, entre 2003 y 2011 experimentó un crecimiento importante, entre 2012 y 2015 se estancó y entre 2016 y 2019 experimentó una fuerte contracción.

Con todo, el país no logró revertir el rezago tecnológico de su industria ni transformar su estructura intraindustrial, que sigue concentrada en un puñado de ramas de bajo o medio valor agregado y contenido tecnológico (Gaité, 2017; Castells & Schorr, 2015).

Este insatisfactorio desempeño responde a una multiplicidad de factores, tanto internos como externos, entre los cuales se encuentra la deficiencia de la política industrial.

El objetivo del presente trabajo es, entonces, analizar la política pública que estuvo enfocada en promover la industria entre 2003 y 2019, marcando las fortalezas y debilidades de los distintos instrumentos, y los cambios de paradigma a lo largo de este período. Tras esta breve introducción, la sección I presenta el marco teórico y los antecedentes del trabajo, la sección II repasa la política industrial, distinguiendo las distintas etapas, y luego se presentan las conclusiones.

I. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES

No existe una definición concreta y consensuada sobre qué es la política industrial, y de hecho la misma ha sido obviada durante mucho tiempo por la teoría económica. Tras el aporte pionero de figuras como Friedrich List o Alexander Hamilton que ya a fines del siglo XVIII y principios del XIX marcaron la relevancia de la industria para el desarrollo económico y la necesidad de la intervención estatal para su fomento, el estudio de la política industrial quedó limitado a los márgenes de la heterodoxia económica, impulsada por los desafíos que implicaba la industrialización tardía en buena parte del planeta. Recién a partir de la década del ochenta, con la experiencia de industrialización de los países asiáticos que desafió

los fundamentos básicos del *mainstream* la política industrial recobró centralidad en el debate económico.

La teoría neoclásica se estructura bajo los supuestos de que los agentes son racionales, los mercados operan en condiciones de competencia perfecta y existe información completa por lo que el mercado asigna eficientemente los recursos en un marco de equilibrio general. Desde esta perspectiva no existen sectores ni actividades estratégicas *per se* en términos del crecimiento y el desarrollo y por lo tanto cualquier “intromisión” del Estado tendiente a modificar las señales del mercado es perjudicial.

Con el tiempo esta corriente incorporó la noción de fallas de mercado (información incompleta, competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, etc.), la cual justifica la acción estatal, aunque acotada a intervenciones específicas para solucionar dichas fallas. Con todo, este enfoque sigue desconociendo la ventaja intrínseca de ciertos sectores, y sostiene que la intervención estatal da lugar a comportamientos rentísticos, por lo que la mejor política industrial, en definitiva, es no tener ninguna política industrial (Krueger, 1990).

Una mirada opuesta tienen aquellas teorías que afirman la necesidad de transformar la estructura productiva a partir de una política industrial que elija sectores *ex ante*. Estas teorías parten del reconocimiento de que hay sectores estratégicos que promueven el crecimiento y el desarrollo más que otros (por sus rendimientos a escala, dinamismo tecnológico, eslabonamientos, creación de empleo, generación de valor agregado, modo de apropiación del excedente, etc.) y la importancia de la intervención estatal para apuntalar dichos sectores. Estas ideas pueden agruparse, más allá de sus matices y diferencias, en la síntesis schumpeteriana, evolucionista, estructuralista (Peres Núñez & Primi, 2009).

Estas teorías reconocen el rol central que el cambio tecnológico tiene en la capacidad de crecimiento y desarrollo de los países. El hecho de que la tecnología cuente con un componente tácito resultante de la experiencia, junto con las fuentes codificadas (información de patentes, planos, etc.) limita las posibilidades de industrialización a partir de un avance gradual en base a las ventajas comparativas iniciales. El desarrollo de los sectores intensivos en conocimiento, proveedores especializados en tecnología o manufacturas de alto valor agregado precisa de la intervención estatal deliberada y selectiva y sostenida en el tiempo para desafiar la estructura de costos existente y reducir la incertidumbre radical. De lo contrario, la dependencia del sendero genera una brecha creciente entre las capacidades de los países centrales y periféricos.

El concepto de sistemas nacionales de innovación permite entender la naturaleza sistémica del proceso de innovación, en el que participan e interactúan actores privados y públicos a través de diversas redes y mecanismos de coordinación, tanto formales como informales (Nelson, 1994).

En el marco evolucionista, la existencia de una técnica productiva superior no garantiza su incorporación en el proceso productivo, mucho menos su propagación entre distintos agentes pues los sistemas (y los individuos) son reticentes a los cambios, por lo que se vuelve necesaria la acción estatal (Arthur, 1989).

Las ideas del ciclo de vida del producto (Vernon, 1987) y de paradigmas tecnológicos (Freeman & Pérez, 1988) refuerzan la importancia de proteger las industrias infantiles, aunque con sintonía fina a medida que la industria sale de la etapa experimental, para promover la competencia que estimula la diversificación de procesos y productos.

Desde el punto de vista del alcance de la política industrial algunos autores sostienen que *strictu sensu* debe ser una política sectorial, focalizada y microeconómica por lo que los instrumentos de carácter horizontal quedarían excluidos (Chang, 1994; Johnson, 1984). El problema con esta concepción es que, por más que una política sea de carácter horizontal, las características propias de los sectores e incluso de las empresas (capacidades tecnológicas, acceso a la información, etc.) generan un impacto diferenciado de la política, por lo que en definitiva siempre resultan selectivas (Lavarello & Sarabia, 2015).

Otros autores proponen una definición más amplia que incluye las políticas macroeconómicas, la inversión pública en infraestructura, la política de ciencia y tecnología, los programas para crear “campeones nacionales”, etc. (Pinder, 1982).

Aquí adoptaremos una definición amplia, según la cual la política industrial incluye todas las acciones e instrumentos que procuran modificar las señales de mercado vigentes con el fin de impulsar el cambio estructural y aumentar la productividad de la economía, beneficiando a la industria manufacturera, ya sea con instrumentos de carácter horizontal o vertical.

Peres Núñez y Primi (2009) distinguen tres tipos de política industrial a partir de su alcance: horizontales, verticales y de frontera. A medida que se avanza desde instrumentos horizontales, y de incentivos macroeconómicos, hacia instrumentos más selectivos a nivel de rama o incluso de firma en el marco de promoción de “campeones nacionales”, se vuelven más importantes las capacidades insti-

tucionales de las agencias estatales involucradas, en tanto los instrumentos más selectivos requieren mayor capacidad de seguimiento y monitoreo, lo que implica formación de recursos humanos y en general mayores fondos involucrados. Las políticas de frontera procuran crear capacidades en sectores tecnológicos clave a partir de estrategias complejas que precisan un alto grado de desarrollo y coordinación institucional, por lo que en general son propias de los países centrales.

Los estudios sobre la industria argentina en la posconvertibilidad son numerosos, sin embargo, son pocos los que ponen el foco en la política industrial de manera excluyente (Lavarello & Sarabia, 2015; Lavarello, 2017). Otros la consideran como parte de un estudio más amplio sobre la industria argentina y su dinámica (Kulfas, 2018; Alí Brouchoud, 2018) y otros analizan instrumentos o áreas puntuales de la política industrial (Kohon & Mochi, 2013; Schorr & Porcelli, 2014; Karamaneff & Salvia, 2019). El presente trabajo corresponde al primer grupo, pues se centra específicamente en la política industrial. En este sentido, refuerza y complementa el trabajo realizado por Lavarello y Sarabia (2015) y Lavarello (2017) para el período 2003-2015 y aporta el análisis del período 2016-2019, que no se encuentra en dichos trabajos.

II. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA POSCONVERTIBILIDAD

A grandes rasgos, la política industrial de la posconvertibilidad se puede dividir en cuatro etapas, que no necesariamente coinciden con los períodos de cambio de Gobierno: 2003-2006, 2007-2009, 2010-2015 y 2016-2019¹.

En la primera etapa (2003-2006) los principales incentivos vinieron desde la macroeconomía; en la segunda etapa (2007-2009) los puntos más salientes de la política industrial fueron el reforzamiento de las capacidades tecnológicas y la maduración de algunos aprendizajes institucionales que se materializarían en la etapa siguiente (2010-2015), en la cual el Estado avanzó en el diagnóstico de los cuellos de botella productivos, fijó metas a mediano y largo plazo, desarrolló ciertos instrumentos de administración del comercio, y tuvo un rol central en la conformación de proyectos estructurantes. Finalmente, en la cuarta etapa hubo un cambio en la visión sobre el rol que debería desempeñar la industria y hubo un retroceso en todos los planos de la política industrial.

¹ La división de las etapas sigue, en buena medida, a la realizada por Lavarello (2017).

Más allá de esta periodización es importante marcar el carácter de “capas geológicas” (Baruj & Porta, 2006) que tiene el diseño y la implementación de la política industrial argentina, pues coexisten un amplio abanico de instrumentos que se gestaron incluso desde la década del setenta.

II.1. 2003-2006. Los incentivos macroeconómicos como eje de la política industrial

Tras el traumático estallido del régimen de convertibilidad, los años siguientes se caracterizan por un rápido crecimiento de la economía, con un contexto macroeconómico favorable (superávit fiscal y de cuenta corriente, baja inflación, tipo de cambio alto).

La fuerte devaluación de 2002 en un contexto de alto desempleo y bajo poder de negociación de los trabajadores tuvo un reducido *pass-through* y por lo tanto generó un salto fenomenal en el tipo de cambio real (aumentó un 187% entre diciembre de 2001 y junio de 2002), que se sostendría en los años siguientes por la inflación relativamente baja, pese a que el tipo de cambio nominal estuvo prácticamente congelado en torno a los 3 pesos por dólar durante años.

En los años siguientes, la alta capacidad instalada ociosa permitió una recomposición de la rentabilidad empresarial en conjunto con un crecimiento importante de los salarios reales, lo que estimuló la demanda interna, y sentó las bases del modelo de acumulación en la esfera productiva, más que en la financiera (Varesi, 2011).

En este contexto el Gobierno aplicó derechos de exportación con alícuotas sensiblemente menores para las manufacturas de origen industrial que para los sectores intensivos en recursos naturales. La alícuota promedio implícita (recaudación por derechos de exportación en relación al valor exportado) pasó de valores cercanos al 7% a orillar el 15% en los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario entre 2003 y 2006 (y continuó creciendo en los años subsiguientes hasta superar el 20% en 2010), mientras que se mantuvo por debajo del 5% para las manufacturas de origen industrial (Lavarello & Sarabia, 2015).

Por otro lado, perduraron en buena medida los regímenes regionales vigentes al inicio del período. El régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur (Ley 19640), el régimen “Cuatro Provincias” (La Rioja [Ley 22021], San Luis y Catamarca [Ley 22702] y San Juan [Ley 22973]) continuarían sin mayores modificaciones, mientras que el régimen de promoción a las exportaciones por Puertos Patagónicos (Ley 23018) sería eliminado en 2006.

El régimen más antiguo (la ley inicial data de 1972) y más importante en términos de recursos es el de Tierra del Fuego. El principal incentivo reside en la exención de impuestos, donde destacan la doble desgravación (a ventas y compras) del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto a las ganancias. También ofrece a las empresas un reembolso a las importaciones del continente. Si bien no está destinado específicamente a un sector *ex ante*, la industria electrónica de consumo acapara casi la totalidad de los incentivos del régimen, beneficiando concretamente a un puñado de grandes agentes económicos.

Los problemas de implementación, la inexistencia de cupos y la falta de monitoreo quitaron efectividad al régimen. Pese a que el costo fiscal aumentó considerablemente a lo largo de la década del 2000 (explicaba el 20% del total de recursos transferidos a la industria en el período 2004-2006 y el 37% en 2010-2013 [Lavarello y Sarabia, 2015]) no hubo un aumento de las capacidades tecnológicas de las industrias promovidas y aumentó el déficit comercial, producto del carácter ensamblador y mercado-internista del régimen y la ausencia de políticas industriales activas que redundaron en muchos casos en procesos de “sustitución inversa”, es decir la importación de productos que son producidos localmente (Schorr & Porcelli, 2014).

El régimen de “Cuatro Provincias” consistía en beneficios fiscales entre los que se destacan la deducción y/o exención del impuesto a las ganancias, liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno, exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital y la posibilidad de deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias, entre otros (Karamanef & Salvia, 2019). A principios de la década los recursos comprometidos a este régimen eran considerables, pero fueron perdiendo terreno hasta volverse prácticamente inexistentes (Coatz *et al.*, 2019).

El régimen de Puertos Patagónicos, por su parte, consistía en un reembolso adicional a las exportaciones realizadas a través de los puertos al sur del río Colorado. El mismo iba desde el 8% hasta un 13%, incrementándose cuanto más al sur se encontrara el puerto. Desde los 2000 el beneficio iba reduciéndose hasta finalizar completamente en 2012, pero fue derogado anticipadamente en 2006. Luego sería reestablecido en 2015 y vuelto a derogar en 2016.

Respecto de los regímenes sectoriales, al inicio del período coexistían dos instrumentos, bajo la órbita de la Secretaría de Industria: el régimen promocional

de la industria automotriz y el régimen de incentivo a la inversión y a la producción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola. En 2004, se sumaría el régimen promocional para la industria del software y en 2006 el régimen de promoción y producción para los biocombustibles.

El régimen automotor, gestado a comienzos de los noventa, se basó en la desgravación arancelaria para la importación de vehículos y autopartes destinados a la producción local. En la década del 2000 hubo una serie de modificaciones que apuntaron a generar una Política Automotriz Común (PAC) dentro del Mercosur, contemplando un arancel externo común (AEC) y libre comercio intrazona, entre otras normas en común.

Así durante el primer lustro de los años 2000 se implementaron los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). El ACE/14 regula el comercio bilateral Argentina-Brasil a partir del FLEX, un coeficiente de desvío máximo de las importaciones sobre las exportaciones. El mismo se fijó inicialmente en el 6.2%, pero tuvo sucesivas modificaciones hasta alcanzar el 50%. Si bien el incumplimiento del FLEX conlleva el pago de multas y garantías de demanda, no siempre se respetó. Las asimetrías estructurales dadas especialmente por la diferencia de escala entre los dos países fueron reforzadas por una serie de normativas llevadas adelante por Brasil, que le dieron aun mayor ventaja, pese a la prohibición fijada en el PAC para llevar adelante una política de incentivos independiente. La Argentina también procuró generar incentivos domésticos, aunque con peores resultados que Brasil: en el año 2005 (Decreto 774/2005) se instrumentó el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales, que brindaba un reintegro en efectivo para las compras de autopartes locales (25 posiciones).

Por su parte, el régimen de incentivo a la inversión y la producción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola consiste en un beneficio equivalente al 14% del precio de venta neto del valor de los insumos importados para los fabricantes locales. El beneficio consiste en un bono de crédito fiscal transferible aplicable al pago del Impuesto a las Ganancias, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuestos Internos (Decreto 379/2001 de la Secretaría de Industria). El régimen procuró proteger a estos sectores ante la suspensión de los Derechos de Importación Extrazona (DIE) sobre los bienes de capital, que era del 14%. Sin embargo, al incluir bienes de capital seriados, como maquinaria agrícola autopropulsada, que no habían sido afectados por la eliminación del DIE se generó una distorsión en los incentivos a partir de distintos niveles de protección efectiva, a favor de los bienes de capital seriados. La inexistencia de requisitos de desempeño y articulación con otros aspectos de la

política industrial como la incorporación de tecnología quitó efectividad al régimen, desaprovechando la posibilidad de sustitución de importaciones (Peirano, 2013)

En relación con el régimen de incentivo a la industria del software, si bien estrictamente hablando este sector no forma parte de la industria manufacturera, es un sector dinámico, tiene un alto grado de difusión y penetración en el conjunto del entramado productivo, capacidad de generar empleo calificado, contribuir a la diversificación exportadora y ha tenido un crecimiento considerable en las últimas décadas en América Latina en general y la Argentina en particular (Castillo & Rivas, 2013).

Como en los regímenes de promoción antes mencionadas los incentivos tributarios son el eje central de la política de fomento. En este caso incluyen la desgravación del 60% del impuesto a las ganancias, un crédito fiscal de hasta el 70% de las contribuciones patronales aplicable a los impuestos nacionales (salvo el impuesto a las ganancias) y la estabilidad fiscal sobre todos los tributos nacionales². Complementariamente se llevaron adelante programas de formación de recursos humanos enfocados en las pymes y diversos programas provinciales de exención de impuestos, subsidios a la infraestructura y servicios públicos, que han sido importantes para impulsar la industria en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario (*idem*).

Finalmente, el régimen de promoción y producción para los biocombustibles (Ley 26093) procuró incentivar una actividad con beneficios directos en materia de diversificación de la matriz energética y la sustitución de combustibles fósiles importados, priorizando el desenvolvimiento de las pymes con una impronta federal, a partir del desarrollo de economías regionales. Entre los principales beneficios de la ley se encuentran la devolución anticipada del IVA, amortización acelerada del impuesto a las ganancias y reducción de la base imponible del impuesto a la ganancia mínima presunta.

Paralelamente a los regímenes de promoción sectorial, durante la primera década del siglo XXI hubo un crecimiento considerable de los programas de promoción tecnológica, entre los cuales resalta en Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). Este fondo había sido creado en 1994 bajo la órbita de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, pero desde un comienzo tuvo un alcance limitado por los criterios de horizontalidad *ex ante* requeridos por los

² Inicialmente la ley determinó la estabilidad fiscal por diez años, y luego se extendió hasta el año 2019, cuando sería reemplaza por la Ley de Economía del Conocimiento.

organismos internacionales que lo financiaban³ y por la escasez relativa de recursos. A partir de 2003 hubo un crecimiento importante, al punto que entre 2004 y 2006 se aprobaron más proyectos que los aprobados desde el inicio del programa hasta ese año. Además de contar con más recursos se introdujeron instrumentos más sofisticados como los aportes no reembolsables (ANR) para la creación de departamentos de I+D y proyectos integrados de aglomerados productivos que financian el conjunto de la cadena de innovación. Sin embargo, continuó imperando el criterio de horizontalidad, por lo que los proyectos fueron asignados de acuerdo con las capacidades previas de las firmas.

Como respuesta a las asimetrías de acceso al financiamiento según el tamaño de las empresas, se llevaron adelante distintas políticas de fomento a las pymes, que se sumaron a las que ya se encontraban vigentes, en general desde la década del noventa⁴.

En el año 2000 se sancionó la Ley de Fomento a las PyMEs (Ley 25300), la cual creó dos fondos orientados a mejorar la competitividad y estimular la inversión de estas empresas: el Fondo de Garantías (FOGAPyME) y el Fondo Nacional de Desarrollo (FONAPyME). El FOGAPyME facilita el acceso al crédito de las pymes al otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y los fondos provinciales y regionales, y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MIPyMEs. El FONAPyME brinda financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas (adquisición de bienes de capital, construcción, actividades de I+D, etc.).

Asimismo, en este período se desarrollaron una serie de instrumentos con el objetivo de impulsar la creación y desarrollo de nuevas empresas con alto potencial de crecimiento, entre los cuales se destacan el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven (Ley 25872) y el Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM). El principal obstáculo con el que se encontraron estas iniciativas fue el escaso desarrollo de la industria de capital de riesgo en la Argentina.

³ Los primeros instrumentos comprendían créditos de devolución obligatoria financiados por el Banco Mundial para la modernización tecnológica.

⁴ Se destacan cuatro instrumentos de fomento a las pymes ya vigentes en la década del dos mil: i) el Programa Global de Crédito, ii) el fomento a Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR), iii) el Régimen de Bonificación de Tasas (RBT) y iv) el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE).

Finalmente, vale marcar que en estos años comenzó a vislumbrarse una tenue recomposición del Estado empresario, mediante la nacionalización, estatización o creación de nuevas empresas. En estos primeros años se destacan Correo Argentino (decreto 1075/03), Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) (Ley 25943/04), Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) (Ley 26092/06) y Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) (decreto 303/06).

II.2. Período 2007-2009. Foco en la generación de capacidades tecnológicas

En este período el contexto macroeconómico empezó a mostrar algunos signos de alarma. A medida que la economía retornaba al pleno empleo se aceleró la inflación, y el tipo de cambio real comenzó a apreciarse, al tiempo que los superávits gemelos se reducían. En materia de política macroeconómica y comercial el conflicto por la Resolución 125/08 puso de manifiesto los límites del Estado a la hora de encarar procesos de redistribución del ingreso que afecten los intereses del capital concentrado agroexportador.

La política industrial se enfocó en la generación de capacidades tecnológicas con la creación de nuevos instrumentos, y al mismo tiempo se profundizó la política de incentivo a las pymes en el marco de “políticas de articulación productiva”, basadas en la cooperación empresarial y la articulación interinstitucional, bajo la lógica de crear aglomerados productivos.

La creación en diciembre de 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT) (decreto 21/2007) marcó a nivel institucional la mayor importancia relativa que se le dio al sistema científico y tecnológico.

Bajo la órbita de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (ANPCyT) se crearon dos nuevos fondos de apoyo tecnológico a las firmas: el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). El FONSOFT brinda financiamiento a partir de becas para la culminación de estudios, subsidios a emprendedores y ANR para cofinanciar proyectos de innovación tecnológica. El FONARSEC brinda financiamiento a actividades consideradas estratégicas por su dinamismo tecnológico e impacto productivo y social (salud, TIC, nanotecnología, biovacunas, energías renovables, agroindustria y agrobiotecnología).

Paralelamente, se buscó impulsar el sector de la biotecnología a partir de la Ley de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna (Ley 26270), cuyos principales incentivos constan en beneficios fiscales como amortización acelerada y devolución anticipada de IVA. Sin embargo, la definición de “Biotecnología Moderna” resulta amplia y ambigua, por lo que quita selectividad y potencia al instrumento (Lavarello & Sarabia, 2015). Además, si bien la ley fue aprobada en 2007, recién se reglamentaría en enero de 2018 (Tavosnanska, 2019).

En relación con las pymes, en este período se llevaron adelante algunas modificaciones en los programas de asistencia técnica. El Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) surgió como una reformulación del Programa de Reestructuración Empresarial (PRE), cuyo financiamiento finalizó en 2007. El PACC buscó apoyar tanto a empresas como a emprendedores brindando ANR por un valor de hasta el 70% de los gastos realizados en consultoría profesional.

Asimismo, en esta etapa se incentivó la creación de aglomerados productivos, buscando explotar la articulación productiva entre empresas. El programa Cluster, que luego pasó a llamarse Sistemas Productivos Locales (SPL) cofinancia proyectos de inversión conjunta y la coordinación de actividades relacionadas con la gestión del proyecto asociativo a través de ANR por un valor de hasta el 60% del monto total de la inversión.

En esta línea también operaron en esta etapa los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC), un instrumento de apoyo a los Aglomerados Productivos (AP) del FONTAR, que integró a otros fondos como el FONCyT⁵, a partir del financiamiento de programas de investigación, desarrollo y modernización tecnológica, en los que pueden intervenir grupos de empresas, centros de investigación y formación superior, gobiernos provinciales y/o municipales, cámaras empresariales, ONG, entre otros, ubicados en una determinada región. Entre los proyectos con mayor grado de avance e impacto en la generación de un entramado productivo, sobresale el clúster de maquinaria agrícola de la región centro de Santa Fe y Córdoba (Lavarello & Goldstein, 2011).

Por otro lado, el Estado continuó avanzando con la reestatización de empresas estratégicas: Aerolíneas Argentinas (Ley 26466/08) y Fábrica Argentina de

⁵ El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), al igual que el FONTAR, fue creado a fines de los noventa en la órbita de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación para financiar proyectos de investigación cuya finalidad sea la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos.

Aviones Brigadier San Martín Sociedad Anónima (FAdeA) (Ley 26501/09). Junto con la recuperación en 2007 de una serie de astilleros y la creación del CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino), esto permitió poner en marcha varios proyectos como la remotorización y la modernización de aviones, que promovieron pymes locales de distintas ramas manufactureras (desde insumos químicos hasta metalmeccánicos) hasta de servicios de ingeniería (Lavarello & Sarabia, 2015). Así, el complejo industrial-militar comenzó a conformarse como un proyecto estructurante con el Estado como principal actor.

Asimismo, con la eliminación del régimen previsional de capitalización y la transferencia de todos los activos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a la Administración Nacional de la Seguridad Social (Ley 26425/08) el Estado adquirió automáticamente participación accionaria en una gran cantidad de empresas privadas de relevancia, de diversos sectores económicos (finanzas, energía, transporte, telecomunicaciones, agroindustria, metalurgia, etc.).

II.3. Período 2010-2015. El Estado como productor y usuario y la administración del comercio exterior ante el retorno de la restricción externa

Durante esta etapa se vieron los primeros intentos explícitos de elaborar una política industrial integral, con objetivos definidos en el mediano plazo, de la mano del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) y el Plan Argentina Innovadora 2020, presentados en 2011.

El PEI 2020, coordinado por el Ministerio de Industria, pero con participación de otros ministerios y de actores del sector privado, procuró identificar las debilidades y fortalezas de 11 sectores productivos considerados estratégicos⁶, y fijó metas de producción y empleo para el año 2020. En tanto dichos sectores explicaban el 80% del PBI industrial podría afirmarse que el objetivo del plan no fue la creación de nuevos sectores ni el cambio estructural sino más bien apuntalar las cadenas de valor preexistentes.

Entre los objetivos del plan para el año 2020 se encontraba duplicar el PBI industrial y sostener los equilibrios macroeconómicos, con la expansión de

⁶ El informe plantea los sectores en términos de “cadena de valor”. Las cadenas de valor analizadas son alimentos; cuero, calzado y marroquinería; textil e indumentaria; foresto-industrial; automotriz y autopartes; maquinaria agrícola; bienes de capital; materiales para la construcción; química y petroquímica; medicamentos para uso humano y software y servicios informáticos.

la demanda interna, el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, el aumento de exportaciones y el sostenimiento de la inversión, como pilares. Llamativamente, ni siquiera los objetivos que dependían directamente de la política económica, como el sostenimiento del tipo de cambio real competitivo, se cumplieron.

De manera paralela al PEI 2020 se implementó el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Plan Argentina Innovadora 2020), bajo la órbita del MinCyT, y que contó también con la participación de ministerios sectoriales relacionados y de actores del sector productivo. El plan también fijó metas de mediano y largo plazo, con dos ejes de intervención: el desarrollo institucional y la focalización. El primer eje apuntó al fortalecimiento del sistema científico-tecnológico fortaleciendo los puentes entre la generación de conocimiento y su impacto productivo y social. El segundo eje apuntó a orientar los esfuerzos hacia Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE). A partir de tecnologías de propósito general (nanotecnología, biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones) se priorizaron los siguientes sectores: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud. Así, a diferencia del PEI, el Plan Argentina Innovadora 2020 tuvo un carácter selectivo, que se materializaría con los criterios de asignación de los fondos de apoyo a la ciencia y la tecnología. Los mismos fueron mutando desde instrumentos horizontales a instrumentos focalizados, especialmente de la mano de los Fondos Tecnológicos Sectoriales (FTS) y los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial (FITS).

Una de las principales razones por las cuales las metas generales de estos planes no se cumplieron, especialmente del PEI, es el deterioro del contexto macroeconómico. El tipo de cambio alto de los primeros años de la posconvertibilidad se fue agotando paulatinamente a partir del año 2007 ante el crecimiento de la inflación y la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Esto dio lugar a expectativas de devaluación que incentivaron la formación de activos externos. Por otro lado, el mayor nivel de actividad y el deterioro de los términos del intercambio revirtió el saldo comercial.

Esta coyuntura dio lugar a la implementación de ciertas medidas de administración del comercio, especialmente a partir de la crisis internacional del año 2009. En un primer momento el instrumento más utilizado fue la licencia no automática de importación (LNA), que constaba en un trámite administrativo por parte del importador para obtener la autorización para realizar una importación.

Las LNA ya habían sido utilizadas desde fines de la década del noventa, y a partir de 2004 aunque limitadas a algunos pocos productos. En 2008 las posiciones arancelarias afectadas por LNA pasaron de 85 a 157, y en 2010 ya afectaba a 411 posiciones (Heyn & Moldovan, 2011).

A partir de 2012 el régimen de LNA fue siendo reemplazado por las Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y la ventanilla única aduanera electrónica, y fue completamente sustituido en el 2013. Este nuevo régimen de administración del comercio afectó, a diferencia de las LNA, a prácticamente la totalidad de las importaciones: 87% en 2014 y 90% en 2015 (Lavarello & Sarabia, 2015).

Paralelamente, la instrumentación de las DJAI fortaleció los mecanismos de monitoreo. Al presentar la DJAI las empresas debían completar un formulario con sus objetivos de producción, empleo e inversión en los próximos cinco años, que luego eran monitoreados, lo que permitió contar con más herramientas para avanzar en la integración productiva local.

Sin embargo, resultaron mucho más eficaces para el ahorro de divisas⁷ que para el impulso del cambio estructural, especialmente en los sectores de alta tecnología, aunque en algunos casos las trabas a las importaciones habrían resultado en un sesgo antiexportador (Bekerman *et al.*, 2018), lo que disminuye el efecto real sobre el ahorro de divisas.

Por otro lado, en esta etapa el Estado tuvo una participación más activa a partir de la conformación de proyectos estructurantes (energía nuclear, aeroespacial, defensa) y el rol de la compra pública, bajo la órbita del Ministerio de Planificación.

En materia nuclear, sobresale la construcción del reactor “Carem” (Central Argentina de Elementos Nucleares), diseñado íntegramente en la Argentina y cuya obra comenzó en 2014, siendo el primer reactor modular de baja y media potencia oficialmente en construcción en el mundo. Este proyecto no solo potencia las capacidades científicas y tecnológicas acumuladas en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), sino que impulsa los encadenamientos y el desarrollo de proveedores nacionales, en tanto se estima que el 70% de los insumos, componentes y servicios vinculados a la fabricación sean provistos por empresas nacio-

⁷ El régimen de LNA tuvo un impacto en el ahorro de divisas de 1100 millones de dólares en el año 2010 (Heyn y Moldovan, 2011) y el régimen de DJAI de 1200 millones en 2014, excluyendo al sector automotor y de electrónica (Lavarello & Sarabia, 2015).

nales. Además, la Argentina cuenta con una masa crítica en las distintas fases de fabricación del combustible nuclear, desde la extracción al tratamiento del mineral.

Solo ocho países cuentan con desarrollos similares, ninguno en Latinoamérica, por lo que el desarrollo del reactor puede ser una plataforma para la exportación de centrales nucleares y los servicios asociados (instalación, operación y mantenimiento).

En materia aeroespacial, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) creó la empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (AR-SAT) (Ley 26092/06). En 2014 la empresa lanzó el primer satélite geostacionario, el ARSAT-1, que brinda servicios de televisión, Internet, datos y telefonía a todo el país, y a países limítrofes. En 2015 se puso en órbita en ARSAT-2 que complementa las prestaciones del ARSAT-1 y amplía su cobertura al resto de países americanos. Estos proyectos estimulan el sistema científico tecnológico nacional aguas arriba (especialmente de la mano del INVAP, el principal proveedor de tecnología de AR-SAT) y aguas abajo, con un abanico amplio de aplicación en distintas actividades (telecomunicaciones, clima, hidrología y oceanografía, actividades agropecuarias, etc.). Paralelamente, se ha impulsado la fabricación de un lanzador satelital, con el objetivo de contar con capacidad independiente para la puesta en órbita de los satélites nacionales y/o satélites de terceros países, en un mercado en expansión. Asimismo, el proyecto “Tronador II” permitiría a la Argentina convertirse en exportadora de los componentes que forman el vehículo lanzador, de alta complejidad y desarrollo tecnológico.

Otro hito importante en esta etapa fue la renacionalización de YPF. Durante los años en los que la empresa fue gestionada por Repsol la inversión fue escasa pues imperó una visión cortoplacista que priorizó la recompra de acciones y el reparto de dividendos, en desmedro de la inversión productiva (CEPAL, 2015). La renacionalización de la empresa implicó un giro en la lógica gerencial, priorizando la actividad productiva de la mano de una mayor interacción de la firma con sus proveedores en el marco de distintos programas de incentivo (Programa Sustenta, Y-TEC, proyecto de sustitución de importaciones en arenas de fractura).

El Programa Sustenta busca justamente el desarrollo de proveedores de bienes y servicios locales. En el relevamiento inicial se detectaron 134 empresas con potencial de abastecer distintos bienes y servicios a YPF, de las cuales el 95% eran de capital nacional, localizadas en distintos puntos del país, y en su mayoría pymes con extensa trayectoria dentro del sector (*idem*). El programa generó un fuerte impulso a ciertas actividades a partir de la compra pública pero el impacto

fue limitado por desinteligencias organizacionales de la empresa. La priorización de compra de productos nacionales por parte de la gerencia a menudo chocó con el criterio de los técnicos finales, cuya prioridad es el cumplimiento de los objetivos de autoabastecimiento y maximización de utilidades, y que por lo tanto favorecen la importación de equipamiento.

La reestatización de YPF también resultó importante para frenar la remisión de utilidades al exterior de la firma, que había alcanzado los 13 246 millones de dólares entre 1991 y 2011, un monto casi igual a los dividendos ganados (Chena *et al.*, 2018). Esto explica, en buena medida, por qué el sector petrolero pasó de explicar el 29% de la remisión de utilidades y dividendos total de la economía entre 2008 y 2011 al 6% en 2013.

En el sector de la salud el aumento de la compra pública está ligado principalmente al aumento de la cantidad de vacunas en el calendario oficial, que incluso dio lugar a algunos procesos de sustitución de importaciones de vacunas, en asociación con empresas extranjeras para estimular la transferencia tecnológica (Lavarello & Minervini, 2015).

Asimismo, vale marcar el continuo avance de la participación del Estado en empresas privadas de la mano del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES. La derogación del artículo 76 de la Ley 24241 que limitaba a un 5% el derecho a voto de las AFJP en las asambleas de accionistas independientemente de la cantidad de acciones que hubieran suscripto (DNU 441/2011) le permitió al Estado incrementar automáticamente su participación en empresas privadas de gran relevancia (Telecom, Siderar, Molinos Río de la Plata, entre tantas otras; FGS, 2011).

Pese a los avances que estas iniciativas implicaron, nuevamente el impacto se vio limitado por la falta de articulación entre las políticas de desarrollo de proveedores y la consolidación de entramados productivos con las distintas políticas de promoción industrial, entre ellas las de fomento a las capacidades tecnológicas implementadas por el MinCyT y la SePyME. Además, el rezago tecnológico en áreas sensibles implicó un cuello de botella para la compra pública.

Como se mencionó anteriormente la política de ciencia y tecnología en esta etapa avanzó hacia políticas verticales, con un enfoque sectorial, de la mano del Plan Argentina Innovadora 2020. Llamativamente los sectores vinculados al desarrollo aeroespacial y a la energía nuclear no fueron priorizados como núcleos estratégicos, revelando la desarticulación entre los proyectos estatales estructurantes y la política de generación de capacidades tecnológicas. Entre 2010 y 2012,

años activos de los FITS, el sector de la salud explicó el 36% de la asignación de los FONARSEC, y la agroindustria el 13% (Kohon & Mochi, 2013).

Por otro lado, a partir de 2010, surgieron nuevos instrumentos de financiamiento orientados hacia el aumento de la inversión productiva y el acceso al crédito para pymes. La Reforma de la Carta Orgánica del BCRA en 2012 habilitó su intervención a favor de la inversión con una orientación selectiva de su destino. El crédito se canalizó principalmente a partir de dos líneas de financiamiento: línea de créditos para la Inversión y el Programa de Financiamiento del Bicentenario.

La línea de créditos para la Inversión Productiva (Comunicación “A” 5319 del BCRA) exigió a los bancos que destinen al menos el 5% de sus depósitos a una línea de créditos a tasa fija (15% anual aproximadamente) exclusiva para proyectos de inversión cuyo objetivo fuera la adquisición de bienes de capital, la construcción de instalaciones necesarias para la producción de bienes y/o servicios conexos a la producción y comercialización de bienes.

El Programa de Financiamiento del Bicentenario, instrumentado junto a los ministerios de Economía y de Industria, consistió en un mecanismo de redescuentos del Banco Central para la convocatoria a financiamiento de proyectos productivos a través de las entidades bancarias participantes, con créditos a mediano y largo plazo y tasas subsidiadas.

Al mismo tiempo funcionaron otros mecanismos de financiamiento de la inversión, instrumentados por otros organismos, en general dependientes del Ministerio de Industria. Entre ellos se destacan el Régimen de Bonificación de Tasas, el Programa Global de Crédito y el FONAPYME, aunque su peso en el financiamiento de la industria manufacturera fue relativamente menor.

Estos instrumentos resultan fundamentales, considerando la inexistencia de una Banca de Desarrollo del país y los límites estructurales del mercado de capitales doméstico, de escaso tamaño y profundidad, lo que se expresa en que el porcentaje de créditos al sector privado sobre el PBI es uno de los más bajos del mundo, considerablemente por debajo de la media de los países latinoamericanos. En el año y medio posterior a la creación de la línea de créditos para la Inversión Productiva el crédito en pesos para las pymes creció un 74% en términos reales (Schteingart & Tavosnanska, 2021).

Con relación a los regímenes territoriales, solo el de Tierra del Fuego continuó teniendo una importancia relativa considerable. De hecho, su peso en el total de

recursos destinados a la política industrial pasó de 21% al 37%, ante la reapertura del régimen a proyectos de empresas productoras de celulares y computadoras portátiles (Lavarello & Sarabia, 2015). El programa “Conectar Igualdad”, creado en 2010 con el fin de entregar netbooks a estudiantes de escuelas primarias y secundarias del país permitió avanzar en la integración nacional en la fabricación de netbooks, incorporando componentes como las placas de la Televisión Digital Abierta. Con todo, el régimen adoleció de los mismos problemas que en las etapas anteriores, especialmente la falta de monitoreo y la escasa articulación con otros instrumentos de política industrial

El Régimen de Puertos Patagónicos, que había sido eliminado en 2006, fue reestablecido en noviembre de 2015 (DNU 2229) por el plazo de cinco años, en las mismas condiciones previas. Lejos de reestablecerse de manera planificada, se hizo mediante decreto hacia el final de un mandato presidencial marcado por la incertidumbre política en la antesala de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de ese año. De hecho, el decreto sería derogado al año siguiente.

El régimen “Cuatro Provincias” se extendió por dos años en 2010 (decreto 699) y sobrevivió a distintas presentaciones que hicieron otras provincias para dar de baja el régimen por alterar la igualdad para el desarrollo de actividades en otros puntos del territorio nacional, pero finalmente terminaría desapareciendo el 31 de diciembre de 2012. Como balance, el régimen tuvo luces y sombras. Por un lado, permitió descentralizar actividades industriales hacia territorios relativamente menos desarrollados, aumentar la producción y el empleo industrial, con una calidad superior al resto urbano (Karamaneff & Salvia, 2019). Por el otro, careció de un criterio de selección de actividades en el marco de un proyecto de industrialización planificado ex ante y de evaluaciones ex post, tuvo un elevado costo fiscal y hubo discriminación en los otorgamientos ante la falta de autonomía de las autoridades de aplicación (en este caso las provincias), lo que benefició a unas pocas empresas, en general las de mayor tamaño. Incluso se detectaron irregularidades como evasión fiscal y denuncias de empresas fantasmas (idem).

Los regímenes sectoriales, por su parte, experimentaron algunas modificaciones, en buena medida impulsadas por la reaparición de la restricción externa. En el sector automotriz y autopartista se instauró el Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión. Ambos consistían en un reintegro en efectivo por la compra de autopartes, matrices y moldes locales. Pese al intento de estos regímenes para aumentar la participación de la producción autopartista nacional en los moldes que se desarrollan en el país, las autopartes más complejas continuaron importándose, y el sector profundizó su desequilibrio comercial.

Por su parte, el Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes (Ley 26457/2008 y Resolución 11/2010 de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa) implementó una reducción arancelaria y beneficios fiscales para los proyectos que redujeran el contenido importado (desde un máximo del 50% hasta un máximo del 30% a lo largo de cinco años).

El Régimen de “Incentivo a la inversión y la producción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola” sufrió algunas modificaciones, ante los pobres resultados en materia de sustitución de importaciones. En 2012 se intentó suprimir el incentivo fiscal y se restableció el AEC del 14% para los bienes de capital que contaran con producción nacional, y del 2% para aquellos que no. Para ello se creó el Registro Nacional de Bienes de Capital No Producidos, en la órbita de la Secretaría de Industria. Sin embargo, hubo problemas institucionales para identificar y diferenciar los bienes con producción local y los que no la tenían, y terminó otorgándose una prórroga al bono fiscal.

Vale marcar también la creación, en noviembre de 2012, del Programa de Formación Profesional Gratuita en Software y Tecnología EMPLEARTEC, impulsado por el Ministerio de Trabajo y la Cámara del Software (CESSI), en conjunto con más de 70 instituciones en todo el territorio nacional. El programa consiste en brindar capacitación gratuita en software y tecnología, en un principio con un objetivo de alcanzar a 30.000 personas, que se fue ampliando a lo largo de los años.

II.4. 2016-2019. El retorno del neoliberalismo y el desmantelamiento de la política industrial

El gobierno que asumió en diciembre de 2015 lo hizo bajo la premisa de que el mercado es el mejor asignador de recursos, y que la especialización productiva óptima viene dada por la existencia de ventajas comparativas estáticas, por lo que el diagnóstico fue que la excesiva intervención del Estado en la economía había generado un “aislamiento del mundo”. Para solucionar los problemas simplemente habría que reestablecer las “señales correctas” de mercado, suprimiendo los controles (cambiarior, comerciales, al flujo de capitales, etc.), lo que generaría una “lluvia de inversiones” (nacionales y extranjeras). En definitiva, retornó la idea, muy difundida en los setenta y los noventa, de que la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial. Los resultados fueron muy negativos y la industria

fue especialmente perjudicada, al punto que la Argentina fue el país del mundo que más se desindustrializó entre 2015 y 2019 (Schteingart & Tavosnanska, 2021)⁸.

Una de las primeras medidas que adoptó el Gobierno de Cambiemos fue el levantamiento de los controles cambiarios⁹ y la aplicación de un régimen de tipo de cambio flotante, lo que implicó una fuerte devaluación del peso, unificando el tipo de cambio en torno al nivel en el que se encontraba el dólar informal (blue).

Por otro lado, el pago a los *holdouts* (fondos buitres) fue el puntapié inicial para el retorno a los mercados internacionales de deuda, dando lugar a uno de los ciclos de endeudamiento externo más acelerados de la historia argentina¹⁰.

Asimismo, se eliminaron los controles de capitales. El BCRA primero redujo el plazo mínimo de permanencia de los capitales que ingresan al país desde 365 a 120 días, y luego lo eliminó completamente. También eliminó el encaje del 30% que se le exigía durante un año a los capitales que ingresaban, y la traba a la remisión de utilidades al exterior.

En el plano monetario, el BCRA aplicó un régimen de metas de inflación. El aumento de la tasa de interés de política se trasladó rápidamente a las tasas de interés de los créditos personales, las tarjetas de crédito, los préstamos hipotecarios, etc., pues el Gobierno también desreguló este mercado. Se eliminaron los topes máximos para las tasas de interés activas y el piso mínimo de tasa de interés pasiva vinculado al nivel de la tasa LEBAC, establecido en 2014 y que aseguraba una tasa mínima al ahorrista para estimular el ahorro en pesos. Al mismo tiempo se desregularon las comisiones de los bancos por distintos servicios.

Otra medida que adoptó el Gobierno fue la reducción/eliminación de subsidios y la dolarización de las tarifas. El costo del gas, la electricidad, el agua, los combustibles y el transporte público sufrieron aumentos exorbitantes¹¹.

⁸ En estos años la producción industrial per cápita cayó un 17.2% en la Argentina, frente a por ejemplo una caída del 4.9% en Brasil, 2.1% en Perú y 0.2% en Chile.

⁹ Inicialmente se fijó un tope máximo de compra de 2 millones de dólares por mes para personas y empresas, pero dicho tope fue aumentado a 5 millones en mayo de 2016 y eliminado completamente en septiembre de ese año. Además se eliminó la firma de boletos de cambio y la presentación de declaraciones juradas para acceder al mercado de cambios, por lo que se permitieron todo tipo de operaciones realizadas por todo tipo de clientes.

¹⁰ La deuda externa neta aumentó en más de 107.000 millones de dólares en tan solo cuatro años.

¹¹ En menos de un año la tarifa de agua creció alrededor del 400%, la de luz un 500% en promedio, los combustibles crecieron en torno al 30% y el aumento en la tarifa de gas promedió el 200% para

En el plano comercial, el Gobierno eliminó las DJAI y la obligación a los exportadores de liquidar las divisas¹², y redujo/eliminó las retenciones.

Conjuntamente, todas estas medidas castigaron la actividad productiva e incentivaron la financiera. Por un lado, la devaluación inicial deterioró el salario real¹³, impactando negativamente sobre el consumo y la actividad económica, y encareció los insumos y bienes de capital importados, lo que junto al aumento de las tarifas de los servicios públicos acrecentó considerablemente los costos de las empresas. Al mismo tiempo, la eliminación de los controles a la importación y la reducción de aranceles acrecentó la competencia al capital nacional, obligándolo a reducir el margen de ganancia o directamente cerrar las puertas¹⁴, hecho que afectó considerablemente más a las pymes¹⁵. Por otro lado, el aumento de las tasas de interés, la liberalización del mercado de capitales y el acelerado proceso de endeudamiento externo conformaron un rentable negocio financiero, y desalentaron los proyectos tendientes a renovar, ampliar o diversificar las capacidades tecnológicas domésticas¹⁶. Hubo una masiva entrada de capitales especulativos, atraídos por la alta rentabilidad financiera en un contexto de tipo de cambio nominal estable (por la propia entrada de este tipo de capitales y por la entrada de dólares vía endeudamiento).

Este esquema de *carry trade* culminó en marzo de 2018 cuando los mercados internacionales dejaron de prestarle a la Argentina, ante la evidencia de que la deuda estaba creciendo a pasos agigantados, los desequilibrios macroeconómicos (especialmente el déficit de cuenta corriente) lejos de resolverse se estaban profundizando, y en un contexto de suba de tasas de interés por parte de los Estados Unidos. Esto generó corridas cambiarias, a las que el BCRA respondió vendiendo

usuarios residenciales y casi 700% para usuarios no residenciales (Cantamutto, 2016).

¹² Primero extendió el plazo mínimo para liquidar de 30 días a 5 años, luego aumentó a 10 años y finalmente, en noviembre de 2017, eliminó por completo la obligación.

¹³ Entre 2015 y 2019 el salario real de los del sector privado registrado cayó un 11.5%, las jubilaciones un 19% y el salario real de los trabajadores de la Administración Pública Nacional se contrajo un 27% (CIFRA, 2019).

¹⁴ La cantidad de empresas registradas activas pasó de 606 457 en 2015 a 576 611 en 2019 (Scheingart & Tavosnanska, 2021).

¹⁵ A fines de 2018 la cúpula empresario-industrial (100 empresas de mayor tamaño) explicó el 45% del valor bruto de producción industrial total, 9 puntos porcentuales más que en 2015 (Cassini *et al.*, 2021)

¹⁶ La formación bruta de capital cayó más del 14% entre 2015 y 2019, y su incidencia en el PBI pasó del 16% al 13% (Cassini *et al.*, 2021).

reservas y aumentando aún más la tasa de interés. Sin embargo, esto no contuvo la fuga de capitales, el tipo de cambio se disparó y el país acudió al FMI¹⁷.

El acuerdo con el FMI profundizó el esquema de política económica receptor. La política monetaria de metas de inflación fue reemplazada por una política de control de los agregados monetarios y la tasa de interés de política llegó a superar el 85%.

Paralelamente, el acuerdo con el FMI incluyó metas fiscales¹⁸, que implicaron un profundo ajuste del gasto público. Entre 2017 y 2019 los gastos totales de la administración nacional cayeron un 13% en términos reales¹⁹. El gasto total en servicios sociales cayó un 17% (la partida de “salud” cayó un 17%, “educación y cultura” un 33%, “ciencia y técnica” un 32%, “trabajo” un 55%, “vivienda y urbanismo” un 49%, “agua potable y alcantarillado” un 36%, etc.). El gasto total en servicios económicos, por su parte cayó un 22% (la partida de “energía, combustibles y minería” disminuyó un 25%, “transporte” un 12%, “comunicaciones”, “agricultura” e “industria” un 50%, etc.). La única partida del gasto que aumentó en estos años fue “servicios de la deuda pública” que creció un 35%, y pasó de explicar el 13% del gasto total en 2017 al 20% en 2019. Además, en el marco de la “reducción presupuestaria”, se llevó adelante un “reordenamiento estratégico” de los ministerios. El Gobierno eliminó los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Agroindustria y de Energía y Minería, entre otros de gran trascendencia social como los Ministerios de Trabajo, de Salud y de Cultura, que pasaron al rango de secretarías (decreto 801/18) (Bascur & Coviello, 2021).

En el plano cambiario, comercial y financiero hubo modificaciones impuestas por el contexto. Para el tipo de cambio, el Gobierno definió una banda o zona de no intervención que no logró disminuir las expectativas de devaluación y la fuga de capitales.

A fines de 2018 se reestablecieron las retenciones para todos los bienes y servicios de exportación. Sin embargo, las mismas se fijaron en 3 o 4 pesos por

¹⁷ El acuerdo inicial fue por 57 100 millones de dólares, el más grande en la historia del FMI. Finalmente llegarían 44 360 millones de dólares. Este préstamo equivale a un 1009% de la cuota argentina en el organismo, encontrándose muy por encima del límite preestablecido de préstamos (Valenti Randi, 2021)

¹⁸ El Acuerdo exigía reducir el déficit primario a 1,3% del PBI en 2019 y alcanzar el equilibrio fiscal primario en 2020, desde una meta de déficit fiscal previa al acuerdo de 3.2% del PBI para el año 2018.

¹⁹ Los datos surgen de la Oficina Nacional de Presupuesto. Fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos.

dólar según el producto, y no como un porcentaje del valor exportado, lo que en los hechos implicó un incentivo a posponer las exportaciones, a la espera de que el aumento del tipo de cambio licúe la alícuota efectiva²⁰.

A fines de 2019, tras las elecciones primarias y el agravamiento de la crisis cambiaria, el Gobierno reestableció la obligación de liquidar las exportaciones, en un plazo de entre 15 y 180 días según la operación (comunicación “A” 6770 del BCRA), la necesidad de autorización por parte del BCRA para la transferencia de divisas al exterior, y los controles a la compra de dólares, primero con un tope de 10 000 dólares por mes, que luego redujo a 200 dólares.

El resto de las aristas de la política industrial en general tuvieron un retroceso, en tanto se dismantelaron muchos de los instrumentos creados en los años previos. El plan productivo publicado por el Ministerio de Producción en 2016 manifestó la preferencia del Gobierno por las políticas productivas horizontales y la necesidad de liberalizar el comercio para estimular la competencia e impulsar la reconversión de los sectores rezagados productivamente.

La política de ciencia y tecnología fue severamente afectada. En términos generales, el gasto público en I+D pasó del 0.47% en 2015 a 0.28% en 2019, afectando a todas las instituciones del sector público (Schteingart & Tavosnanska, 2021). El CONICET redujo los ingresos de becarios e investigadores en hasta un 50%, desconociendo los objetivos planteados en el Plan Argentina Innovadora 2020. El INTI y el INTA sufrieron la desfinanciación para la compra de equipos y el mantenimiento de las instalaciones, afectando investigaciones ya comenzadas. El FONTAR también perdió potencia, al minimizar la entrega de ANR, abocándose únicamente a la entrega de créditos (Tavosnanska, 2019).

Los proyectos estructurantes que habían sido uno de los ejes de la política industrial en la etapa previa, traccionando a partir de la compra pública áreas de alta intensidad tecnológica también dejaron de ser prioritarios. En materia nuclear, el gobierno suspendió la construcción de la cuarta y la quinta central atómica (que iban a realizarse con financiamiento chino), afectando a empresas públicas como INVAP y Nucleoeléctrica Argentina (NASA), y organismos científicos como la CNEA.

En relación con el plan aeroespacial, el Gobierno suspendió la construcción y lanzamiento del tercer satélite geoestacionario de comunicaciones ARSAT-3 (uno

²⁰ La alícuota efectiva en el momento inicial estaba entre el 7.5% y 10% pero fue disminuyendo a medida que el peso se devaluaba (Schteingart & Tavosnanska, 2021).

de los ocho establecidos en el Plan Satelital Geoestacionario Argentino 2015-2035 —Ley 27208—), que iba a ser producido por INVAP. Esta empresa no solo sufrió la suspensión de los proyectos nuclear y satelital, sino también la reducción en la compra pública de radares y drones.

Finalmente, también se vio afectado el complejo militar-industrial, a partir de la suspensión de la fabricación del avión Pampa en FAdEA y de vagones cerea-leros en Fabricaciones Militares, lo que implicó el cierre de plantas, como la de Azul, con el consecuente despido de personal.

En contraste, el Plan Renovar, lanzado en 2016, procuró impulsar la generación de energías renovables con contenido local, a partir de incentivos fiscales. Sin embargo, en los hechos resultó en un sector de ensamble, con alto contenido importado, en el que empresas extranjeras (Vestas y Nordex) se asociaron con empresas nacionales para obtener los subsidios (Schteingart & Tavosnanska, 2021).

De esta manera, se redujo considerablemente el poder de la compra pública como instrumento de tracción de la actividad productiva, aun con la sanción de la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores (Ley 27437) en 2018, que elevó los márgenes de preferencia para las empresas nacionales, estableció reservas de mercado para las pymes y la obligatoriedad de realizar acuerdos de cooperación con empresas nacionales para la provisión de grandes proyectos de infraestructura y contratos de gran porte.

En materia de financiamiento a la inversión, también hubo un retroceso. La Línea de Crédito para la Inversión Productiva del BCRA, destinada a pymes, sufrió distintas modificaciones regresivas hasta ser suspendida a fines de 2017. El crédito a este tipo de empresas cayó un 57% en términos reales entre 2015 y 2019, y tuvieron que financiarse vía descuento de cheques, descubiertos de cuenta corriente y otros mecanismos con tasas considerablemente más altas (Schteingart & Tavosnanska, 2021)

La Ley PyME (Ley 27264) y la reforma tributaria (Ley 27430) procuraron compensar los prejuicios generados a las pymes por el aumento de tarifas, la mayor penetración importadora, la falta de crédito y un modelo macroeconómico que desincentivaba el consumo privado. La Ley PyME eliminó el impuesto a la ganancia mínima presunta, redujo el impuesto a las ganancias para sociedades que invierten y les permitió a estas empresas tomar el impuesto al cheque a cuenta de ganancias, diferir el pago de IVA a 90 días y desgravar el 10% de las utilidades reinvertidas en bienes de capital, entre otros incentivos fiscales. La Reforma Tribu-

taria, por su parte, redujo gradualmente las contribuciones patronales y estableció una rebaja adicional del impuesto a las ganancias (del 35% al 25%). Más allá de alguna excepción como beneficios adicionales para el sector industrial en el impuesto sobre los créditos y débitos durante dos años, ambas iniciativas tuvieron un carácter horizontal. De hecho, la reforma tributaria eliminó la ventaja relativa que tenía la industria con el esquema vigente desde 2001, en materia de contribuciones patronales (decreto 814/01).

Los regímenes de promoción sectoriales como el de biocombustibles (creado en 2006 y vigente hasta 2021) y el de bienes de capital (creado en 2001 y renovado anualmente) continuaron vigentes, y se crearon nuevos instrumentos en otros sectores.

A fines de 2016 se creó el Régimen de Desarrollo y Fortalecimiento del Autopartismo Argentino (Ley Autopartista Nacional —Ley 27623—), con algunos aspectos novedosos respecto a los instrumentos vigentes. La Ley de Autopartes consiste en el otorgamiento de un bono electrónico transferible de crédito fiscal aplicable al pago de impuestos nacionales, por un monto equivalente a un porcentaje del valor de las autopartes nacionales incorporadas en la producción²¹. A diferencia de los regímenes de promoción previos, los fabricantes de Maquinaria Agrícola y Vial Autopropulsada, Remolques y Semirremolques, Matrices, y de ciertos Sistemas, Subconjuntos y Conjuntos que conforman autopartes pueden acceder al beneficio.

El Gobierno también llevó adelante algunos instrumentos de promoción para los servicios basados en el conocimiento (SBC), como software y servicios profesionales. En 2016 creó el Observatorio de la Economía del Conocimiento y la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos dentro del Ministerio de Producción, pero esta misma cerraría en enero de 2018 ante el ajuste de gastos administrativos que llevó adelante la gestión. A mediados de 2017, el Plan 111 mil se sumó al programa Empleartec como instrumento de formación de recursos humanos en la industria del software. El objetivo del Plan consistió en formar 100 000 programadores, 10 000 profesionales y 1000 emprendedores en cuatro años. En contraste, la eliminación del programa Conectar Igualdad a mediados de 2018 aumentó la brecha digital en la sociedad y diezmo la compra pública de computadoras portátiles con capacidad de traccionar la integración local en su producción.

²¹ Dicho porcentaje varía entre el 4% y 15%, de acuerdo al contenido nacional de la producción, con una preferencia de suma extra para autopartes fundidas y forjadas (7%), estableciendo un requerimiento mínimo de contenido local de 25% en utilitarios y 30% en autos.

Vale marcar también la reglamentación de la Ley 26270, de desarrollo y promoción de la biotecnología moderna, la cual, como se mencionó anteriormente, había sido aprobada en el año 2007, pero fue reglamentada recién en enero de 2018. Dicha ley también ofrece beneficios fiscales y desgravaciones impositivas.

Por su parte, los regímenes territoriales tuvieron tratamiento heterogéneo. El régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego incluso fue ampliado, a mediados de 2018, al incorporar en el esquema de beneficios fiscales a productos realizados con elementos originarios de la provincia, pero con componentes elaborados en el continente. Aun así las erogaciones en términos de costos tributarios se redujeron sensiblemente en este período (Coatz *et al.*, 2019). En cambio, el Régimen de Puertos Patagónicos, que había sido reestablecido a fines de 2015, fue eliminado a fines de 2016. En relación con el régimen “Cuatro Provincias” en 2017 el Gobierno condonó las deudas remanentes de las empresas que habían sido favorecidas mediante este régimen (decreto 651/2017).

CONCLUSIONES

A lo largo de la posconvertibilidad los lineamientos de política industrial fueron variando. A grandes rasgos podemos diferenciar cuatro períodos: 2003-2006, 2007-2009, 2010-2015 y 2015-2019.

En el primer período la industria argentina creció fuertemente, en el marco de un contexto macroeconómico favorable (alta capacidad instalada ociosa, tipo de cambio real competitivo y diferencial, superávits gemelos, inflación relativamente baja, recuperación del salario y de la tasa de ganancia, etc.). De hecho, la política macroeconómica, especialmente a partir de la implementación de un tipo de cambio real alto y mayores derechos de exportación para el sector agropecuario, fue el principal incentivo para la industria. Si bien se crearon algunos instrumentos nuevos, que se sumaron a los regímenes preexistentes, en general tuvieron un carácter horizontal y escasa interrelación. La política de fomento hacia las pymes, por ejemplo, adoleció de una falta de mirada estratégica sobre el rol que deben cumplir estas empresas en el proceso de desarrollo, lo que repercutió en una falta de focalización de las políticas. Además, la falta de evaluaciones de impacto y monitoreo, y la desarticulación interinstitucional, limitaron el impacto de los instrumentos.

Hacia el año 2007 el contexto macroeconómico comenzó a deteriorarse. Durante estos años, los puntos más salientes de la política industrial fueron el refor-

zamiento de las capacidades tecnológicas y la maduración de algunos aprendizajes institucionales, que se materializarían en el período siguiente.

Entre 2010 y 2015 hubo una evolución en materia de política industrial en tanto el Estado avanzó en el diagnóstico de los cuellos de botella productivos, fijó metas a mediano y largo plazo, desarrolló ciertos instrumentos de administración del comercio, y tuvo un rol central en la conformación de proyectos estructurantes materializando algunos aprendizajes institucionales. Sin embargo, muchas de estas iniciativas estuvieron ligadas a la reaparición de la restricción externa y la necesidad de aplicar medidas “de emergencia”, lo que limitó el potencial de los distintos instrumentos que, por otro lado, continuaron dispersos en una amplia cantidad de jurisdicciones, con distintas autoridades de aplicación, sin una articulación concreta entre los distintos objetivos, y sin una instancia de planificación y coordinación superior que le diera un sentido integral a la política industrial.

Para que los instrumentos de administración del comercio promuevan el cambio estructural a partir de un proceso genuino de sustitución de importaciones, y al mismo tiempo impulsen la orientación exportadora, es preciso avanzar en la identificación de los productos con mayor potencialidad de sustituir importaciones, y los cuellos de botella de la producción local; y al mismo tiempo profundizar el vínculo tanto entre el sector público y el privado, como al interior del sector público, articulando estos instrumentos con aquellos de política tecnológica y productiva. La administración del comercio es utilizada en mayor o menor medida por todos los países, tiene la ventaja de no comprometer recursos fiscales y si es bien utilizada puede ser un instrumento efectivo de protección, especialmente para las industrias infantiles. Pero para ello es necesario que no sea utilizada como un recurso de emergencia en contextos macroeconómicos desfavorables, sino en el marco de un programa de desarrollo con planificación a mediano y largo plazo.

Finalmente, en el período 2015-2019 hubo un retroceso en prácticamente todas las áreas de la política industrial, desde la política de generación de capacidades tecnológicas, pasando por los programas de financiamiento a las pymes y a la inversión productiva, hasta el desmantelamiento de los grandes proyectos estructurantes liderados por el Estado en la etapa previa. Aun así, probablemente el ataque más certero a la industria vino desde la macroeconomía. La política económica aplicada durante esta etapa profundizó los desequilibrios heredados, y volvió a poner el eje de la acumulación en la valorización financiera, en detrimento de la actividad productiva.

En definitiva, se desprenden dos grandes conclusiones de este trabajo. La primera es la importancia de sostener los equilibrios macroeconómicos básicos y orientar los incentivos de inversión de manera estratégica. Los años de mayor crecimiento industrial fueron los primeros años de la posconvertibilidad, debido al contexto de recuperación del mercado interno y una macroeconomía ordenada que también favorecía las exportaciones y la inversión, y a pesar de que durante estos años la política industrial estuvo menos desarrollada y fue de carácter más horizontal. En cambio, entre 2010 y 2015 la actividad industrial estuvo estancada, debido al deterioro de la macroeconomía y el aumento de la incertidumbre de cara al futuro, a pesar de que fueron los años de política industrial más activa. Entre 2015 y 2019 el contexto macroeconómico y el desmantelamiento de la política de fomento industrial se conjugaron castigando a la industria, pero es el primer factor el que mejor explica el proceso de desindustrialización y el cierre de empresas que caracterizó a esta etapa.

La segunda conclusión es la importancia de coordinar y planificar la política industrial. A lo largo de la posconvertibilidad se implementaron una gran cantidad de instrumentos de fomento a la industria. Sin embargo, su elaboración no fue pensada de manera conjunta por los distintos organismos del Estado, y no tuvo una instancia de planificación y coordinación superior que alinee los objetivos, lo que en algunos casos generó superposición de instrumentos.

Más allá de las críticas puntuales a ciertas políticas o la insuficiencia de los recursos asignados, la principal falencia de la política industrial entre 2003 y 2019 reside en la falta de visión integral y de largo plazo, por un lado, y la debilidad institucional que redundó en carencia de coordinación interministerial, y escaso monitoreo y control sobre las empresas, por el otro.

Incluso, en ocasiones, fracciones del capital privado han impuesto su voluntad por sobre la del Estado. Desde regímenes territoriales y sectoriales que se extienden excesivamente en el tiempo, con exenciones fiscales excesivas que son aprovechadas por capitales que no las precisan para ser competitivos, en muchos casos de origen foráneo y que dan lugar a prácticas de búsqueda de rentas extraordinarias, corrupción y patrimonialismo, hasta medidas que están bien orientadas pero que son vetadas por el poder del capital concentrado como la resolución 125/08.

La coherencia entre las políticas horizontales y verticales requiere no solo predisposición política, sino también fortalecimiento de las instituciones para aceitar los canales de diálogo con el sector privado, pero sin permitir la cooptación de aquellas por parte de este.

Solo de esta manera la Argentina logrará encaminarse en un proceso de desarrollo. Una macroeconomía ordenada y previsible, e instituciones sólidas con capacidad de gestión y objetivos claros son condiciones necesarias para llevar adelante el cambio estructural de la matriz productiva que el país necesita para superar los problemas históricos, encaminarse en un sendero de crecimiento sostenido y apuntalar un proceso de cohesión y movilidad social ascendente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alí Brouchoud, P. (2018). *¿Política para la industria o política industrial? Avances y límites en el período 2003-2015*. [Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación]. Memoria Académica: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1641/te.1641.pdf>
- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal*, 99(394), 116-131. <https://doi.org/10.2307/2234208>
- Baruj, G. & Porta, F. (2006). *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*. (CEPAL, Documento de proyecto). Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4145/S2006039_es.pdf
- Bascur, O. & Coviello, R. (2021). Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica. En M. Rougier (coord.). *La industria argentina en su tercer siglo Una historia multidisciplinar (1810-2020)* (pp. 449-494). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf
- Bekerman, M., Dulcich, F. & Gaite, P. (2018). La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 23(12), 115-142. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1230>
- Cantamutto, F. J. (2016). El tarifazo: breve estudio sobre el caso del gas. *Friedrich Ebert Stiftung Análisis 15*, Buenos Aires. <https://library.fes.de/pdf-files/bueiros/argentinien/13018.pdf>
- Cassini, L., García Zanotti, G. & Schorr, M. (2021). Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019), *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(13), 65-96. <https://cec.sociedadecomiacritica.org/index.php/cec/article/view/229>

- Castells, M. J. & Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 49-77. <http://sociedadeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/16>
- Castillo, M. & Rivas, D. (2013). La industria del software en la Argentina. En *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 121-220). Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica de América Latina y El Caribe (2015). Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26741): desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores. Volumen I. <http://hdl.handle.net/11362/39398>
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe (2015). Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (ley 26.741): desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores. Volumen II, <http://hdl.handle.net/11362/39399>
- Chang, H-J, (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Basingstoke, UK: Macmillan.
- Chena, P., Panigo, D., Wahren, P. & Bona, L. (2018). Argentina (2002-2015): transición neomercantilista, estructuralismo á la Diamand y keynesianismo social con restricción externa. *Semestre Económico* 21(47), 25-59.
- Basualdo, E. M., Manzanelli, P., Castells, M. J. & Barrera, M. A. (2019). *Informe de Coyuntura No. 32*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIFRA-CTA. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/32.pdf>
- Coatz, D., Schteingart, D., Diaz, F. M. G. & Porta, F. (2019): Incentivos y trayectorias de cambio estructural. En *Ensayos Sobre Desarrollo Sostenible: La dimensión económica de la agenda 2030 en Argentina*. (Cap. 3, pp. 87-167). Estados Unidos: PNUD.
- Freeman, C. & Pérez, C. (1988). *Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behavior*. London: Pinter Publishers. <https://carlotaperez.org/wp-content/downloads/publications/theoretical-framework/Structural-CrisesOfAdjustment.pdf>
- Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) (2011). *Informe Mensual del FGS. Mayo 2011*. Buenos Aires: ANSES. http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/Boletin_FGS_6_2011.pdf
- Gaite, P. (2017). Estructura productiva y dependencia. Un estudio sobre la industria argentina en la posconvertibilidad. *H-Industri@: Revista de Historia de la Industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 21(11), 76-96. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1039>
- Heyn, I. & Moldován, P. (2011). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación.

- En P.I. Chena, N.E. Crovetto y D. Panigo (Comps.). *Ensayos en Honor a Marcelo Diamand*. Buenos Aires, Miño y Dávila editores. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2012/10/capitulo-11-heyn-y-moldovan.pdf>
- Johnson, C. (ed.). (1984). *The Industrial Policy Debate*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Karamaneff, L. E. & Salvia, A. (2019). ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales: los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017). *Estado Abierto. Revista sobre el estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 71-93. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/14379>
- Kohon, F. & Mochi, S. (10 y 11 de Septiembre de 2013). *La experiencia de los Fondos Sectoriales de Argentina y Brasil*. [Ponencia]. V Congreso Anual AEDA: Nuevas y viejas restricciones al desarrollo. Contribuciones de la Economía Política para superarlas. Buenos Aires, Argentina.
- Krueger, A. O. (1990). *Government failures in development*. (NBER Working Paper, No. 3340). https://www.nber.org/system/files/working_papers/w3340/w3340.pdf
- Kulfas, M. (2018). Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible. (PALP, Documento de trabajo Nro. 2). Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín.
- Lavarello, P. (2017). El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: el caso de la Argentina 2003-2015. *Problemas del Desarrollo*, 48(190), 109-135. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362017000300109&lng=es&tlng=es.
- Lavarello, P. & Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. *Problemas del Desarrollo*, 42(166), 85-109. <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2011.166.25919>
- Lavarello, P. & Minervini, M. (2015). *El rol de la compra pública en la sustitución de importaciones de biológicos en Argentina*, documento preparado para el Proyecto CEUR-FONCyT: Estrategias empresariales frente a la revolución biotecnológica: el caso de la industria biofarmacéutica en Argentina, Buenos Aires, inédito.
- Lavarello, P. & Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. *Serie Estudios y Perspectivas* (45). Buenos Aires: CEPAL.
- Nelson, R. (Ed.) (1994). *National Systems of Innovation*. Oxford: University Press.
- Peirano F. (2013). El complejo productivo de bienes de capital. En G. Stumpo & D. Rivas. *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Peres Núñez, W. & Primi A. (2009). *Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience*. (Serie Desarrollo Productivo, No. 187). Santiago de Chile: CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/4582>
- Pinder, J. (1982). Causes and kinds of industrial policy. In J. Pinder (ed.). *National Industrial Strategies and the World Economy* (cap. 39). Croom Helm, London: Routledge
- Schorr M. & Porcelli (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego: régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo en la post convertibilidad. (IDAES-UNSAM, Documento de Investigación Social No. 26). [https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20\(version%20final\).pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20(version%20final).pdf)
- Schteingart, D. & Tavosnanska, A. (2021). Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020). En M. Rougier (coord.). *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)* (pp. 383-445). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf
- Tavosnanska, A. (2019). Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(3), 6-52. https://revistaedd.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/numero_3.pdf
- Valenti Randi, M. (7 de mayo de 2021). *El préstamo del FMI a la Argentina, un salvavidas de plomo*. OCIPEX. <https://ocipex.com/articulos/el-prestamo-del-fmi-a-la-argentina-un-salvavidas-de-plomo>
- Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica*, 264, 33-59. https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_264.pdf
- Vernon, R. (1987). Product cycle. In *The Palgrave Dictionary of Economics* (vol. 3). London: Palgrave-Macmillan.

© 2023 por los autores; licencia no exclusiva otorgada a la revista Estudios económicos. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>.