



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Estado, empresarios e industrialización en Argentina (2003-2015): un análisis de la trama política de consenso y conflicto a partir de los casos del sector metalúrgico y el sector de la alimentación

Autores (en el caso de tesis y directores):

Bárbara Couto

Rodrigo Carmona, dir.

Valeria Serafinoff, co-dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Estado, empresarios e industrialización en Argentina (2003-2015)

Un análisis de la trama política de consenso y conflicto a partir de los casos del sector metalúrgico y el sector de la alimentación

Mg. Bárbara Couto



Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

Director: Dr. Rodrigo Carmona

Co-directora: Dra. Valeria Serafinoff

Buenos Aires, noviembre de 2021

Imagen de tapa: Diario Clarín

RESUMEN EN ESPAÑOL

Las perspectivas de desarrollo del sector manufacturero en Argentina están condicionadas por un proceso económico y productivo de primarización que ocurre a nivel de la región y también por un proceso político de debilitamiento de las ideologías desarrollistas e industrialistas. En el escenario argentino ello se traduce en un predominio económico de los actores internacionalizados y un fortalecimiento de las alternativas político-partidarias liberales aperturistas que logran vetar los proyectos y las agendas proclives a implementar procesos de industrialización sostenibles.

La tesis aborda la relación entre el Estado y los empresarios industriales entre 2003 y 2015 en torno al proceso de industrialización, interrogando acerca de su orientación sustitutiva de importaciones y de redistribución del ingreso. El objetivo central es analizar los principales rasgos político-institucionales y socioeconómicos del proceso de industrialización. El abordaje de la política industrial es sistémico en la medida que se analizan las intervenciones de cuatro campos de políticas que inciden significativamente en los marcos operativos y en el desempeño del sector industrial: la política de comercio interior, comercio exterior, científico-tecnológica y la política industrial propiamente dicha. Asimismo, dentro del universo de industriales, se focalizó en dos casos de estudio, el sector metalúrgico y el sector de la alimentación, los cuales representan más del 50% del valor agregado industrial y poseen un rol protagónico en la configuración de fuerzas sociales y alianzas, que pugnan en un escenario de “empate hegemónico”, por definir proyectos alternativos para la industria.

La investigación se enmarca en tres grandes debates vinculados a los modelos alternativos del desarrollo industrial “tardío” en economías con estructuras productivas desequilibradas, desde la perspectiva estructuralista cepalina y las teorías de la dependencia; las capacidades y autonomía estatal según diferentes paradigmas de intervención, a partir de los aportes del neoinstitucionalismo sociológico e histórico; y finalmente, la acción política de los empresarios industriales, los consensos y disensos en torno al proyecto de industrialización, considerando contribuciones teóricas del neomarxismo.

Teniendo en cuenta estas contribuciones, la tesis cubre una vacancia, al ofrecer un abordaje sociopolítico y socioeconómico integrado del proceso de industrialización, que interroga acerca de cómo se articularon políticas y gestión, y cómo las intervenciones produjeron ali-

neamientos favorables u opositores que determinaron el derrotero del proyecto político ensayado en la Argentina reciente.

La tesis plantea que el proyecto sustitutivo fue re-editado por el peronismo kirchnerista luego de décadas de debilitamiento de las ideas industrializadoras. El gobierno consiguió por un tiempo adhesiones importantes entre el empresariado Pyme orientado al mercado interno en pos del impulso a la producción y el empleo y procuró disciplinar a la fracción agroexportadora del capital en pos de objetivos distributivos favorables a los sectores asalariados. Encontró mayores dificultades a la hora de alcanzar acuerdos con otros actores –la gran industria nacional y extranjera- tendientes a torcer el curso de los procesos estructurales de dependencia tecnológica y financiera. La fragilidad del programa kirchnerista fue sin embargo el desacople entre el tiempo político, que tuvo su apogeo de consenso entre industriales en 2007, el tiempo institucional de maduración de la planificación con el Plan Estratégico hacia 2010 y el tiempo económico del programa de gobierno, cuya coyuntura crítica fue la emergencia de la restricción externa en 2011. Dicha coyuntura, llevó al gobierno en el último tramo de la gestión, a intentar conducir el programa de industrialización sin industriales, tensionando la sostenibilidad política del proyecto.

RESUMEN EN INGLÉS

Development prospects for the manufacturing sector in Argentina are conditioned by two processes: the primarization of the economy and production that takes place at the regional level, and the decline of developmental and industrialist ideologies. In the Argentine context, this phenomenon is evident in the economic predominance of multinational actors and in the strengthening of liberal political-partisan alternatives that manage to veto those projects and agendas likely to implement sustainable industrialization policies.

This thesis addresses the nature of state-business relationship on industrial policy between 2003 and 2015, enquiring about its focus on import substitution and income redistribution. The main objective is to analyze the political, institutional and socioeconomic features of the recent industrialization process. The research approach to industrial policy is systemic insofar as it assesses four policy fields' interventions that have a significant impact on business' regulations and performance: domestic trade policy, foreign trade policy, scientific-technological policy and industrial policy itself. It focuses on two case studies in the industrial sector - the metallurgical sector and the food sector. Together, they represent more than 50% of the industrial added value and each of them plays a leading role in the configuration of forces and alliances fighting to define alternative projects for the industry in a context of "hegemonic draw".

The research falls within the scope of three major debates: that of alternative models of "late" industrial development in economies with unbalanced productive structures, approached from the perspective of CEPAL structuralism and dependency theories; the analysis of the capabilities and autonomy of the state according to different intervention paradigms, building on contributions from historical and sociological neo-institutionalism; and debates on the political action of industrial business, consensus and dissent building around industrialization, taking into consideration neomarxist theoretical contributions.

The thesis covers a research gap by offering a socio-political and socioeconomic approach to analyze the industrialization process, focusing on how policies and management were articulated, and how the interventions produced favorable or oppositional alignments that determined the course of the political project tested in recent Argentina.

The thesis states that the import substitution project was re-valued by kirchnerist peronism after decades of weakening of industrialization ideas. The government temporally achieved

support among small and medium domestic business on the basis of promoting production and employment; it also disciplined the agro-exporting fraction of capital in pursuit of distributional objectives towards salaried employees. It found greater limitations in setting agreement with other players – big national and multinational industrialists- in changing structural patterns of dependency in technological and financial capital. The weakness of the Kirchner's program was, however, the decoupling between the political time, which had its apogee of consensus among industrialists in 2007, the institutional time in terms of the maturity of planning embodied in the Strategic Plan towards 2010, and the economic time of the government program, whose critical juncture was the emergence of the external restriction in 2011. This context led the government, in its last administration, to attempt to lead the industrialization program without industrialists, stressing the political sustainability of the project.

AGRADECIMIENTOS

Las personas e instituciones que han sido valiosas en el largo camino de elaboración de esta tesis han sido muchas, por motivos y en circunstancias bien diferentes. Nombrarlas a todas ellas probablemente sería una tarea infinita.

Mi primer agradecimiento es a aquellos/as docentes de Sociales, UBA, que encendieron en mí el interés tempranamente por el estudio del carácter social de los procesos económicos. Miguel Khavisse, Enrique Arceo, Martín Schorr, Ana Castellani, Ricardo Aronskind fueron agudos pensadores/as de los avatares de nuestra historia argentina de excepcionalidades, encrucijadas y sueños de desarrollo industrial con equidad social. Mi reconocimiento a los diferentes directores que acompañaron el proceso y uno especial, a Gastón Beltrán, quien me ayudó y estimuló para reiniciar el proyecto doctoral a mi regreso del exterior. En mi paso por la London School of Economics, dejaron su huella en mi trabajo, Colin Lewis y Francisco Panizza, investigadores de la historia económica latinoamericana de aquella institución, quienes contribuyeron para revisar de manera crítica muchas de mis hipótesis y supuestos de trabajo. Igualmente, mi agradecimiento es para colegas de la UNGS que los últimos años, me han dirigido, han discutido muchas y muchas versiones de esta tesis realizando contribuciones y sugerencias atinadas, especialmente a Valeria Serafinoff y Rodrigo Carmona.

Mi agradecimiento a las instituciones que han apoyado en diferentes estadios esta tesis. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Programa ALBAN de la Unión Europea y la Universidad Nacional de General Sarmiento han apoyado económicamente este proyecto en diferentes instancias, haciéndolo posible.

Un reconocimiento especial quiero dedicar a ministros, funcionarios, dirigentes empresarios y sindicales entrevistados, porque fueron protagonistas de la relación entre gobierno e industriales, y permitieron realizar esta compleja reconstrucción de la historia reciente del desarrollo industrial desde la perspectiva de las políticas y los actores.

Mi agradecimiento final y más importante a mi familia (en sentido muy amplio) por el amor incondicional y la paciencia en este largo proyecto. A mi papá, Ignacio, que hoy ya no está, con quien tuve las conversaciones más encendidas y estimulantes sobre economía e historia argentina. A mi mamá Ana, a mi hermana Flor, por su cariño y apoyo. A mis suegros, Mario y Marta, de quienes he recibido siempre un afecto y apoyo inconmensurables. A mi compañero de toda la vida, Sebastián, por las acaloradas discusiones, por el amor y por resignificar a

cada momento nuestro hermoso proyecto de vida; y a mis pequeñas Vera y Julia, por su apoyo y su ternura infinita a lo largo de todos estos años.

Índice

Lista de gráficos	12
Lista de tablas	14
Lista de siglas.....	16
Lista de abreviaturas	16
Parte I.....	18
I.I Repensando el desarrollo industrial reciente.....	19
I.II Abordaje Teórico	25
Principales conceptualizaciones sobre el desarrollo industrial reciente, el Estado y los actores empresarios	25
Debates e interrogantes sobre el desarrollo industrial del período 2003-2015	26
I.III Abordaje metodológico	44
I.IV Los actores de la industria durante el kirchnerismo	49
Selección de los sectores industriales. Las entidades de segundo grado	50
Selección de rubros industriales. Las entidades de primer grado	59
La acción colectiva de los industriales. La división del trabajo entre entidades y el papel de la UIA.....	60
Parte II Los campos de intervención. Políticas y mecanismos de articulación	67
II.I El campo de comercio interior	68
Debates: el comercio interior como eje de conflictos distributivos en torno a los alimentos	68
Las políticas de disciplinamiento a la agroindustria para proteger la “mesa de los argentinos”	70
Coordinación intra-burocrática. La subordinación de las áreas frente a Comercio.....	86
Articulación con empresarios. Autonomía relativa y conflicto con el poder empresario	88
Reflexiones finales del campo de comercio interior	96
II.II Campo del comercio exterior	100

Debates. El comercio exterior como la clave del proyecto sustitutivo	100
Las políticas de comercio exterior. Un camino sinuoso	101
Coordinación intra-burocrática. Inestabilidad y cambio de objetivos.	112
Articulación con los empresarios. Ascenso y declive de apoyos claves.....	116
Reflexiones finales del campo de comercio exterior	123
II.III El campo de política industrial.....	127
Debates. Viejos y nuevos dilemas del desarrollo y la política industrial.....	127
Políticas e iniciativas de promoción industrial	131
Coordinación intra-burocrática. De la jerarquización a la subordinación de Industria.	145
Articulación con empresarios. Grandes objetivos con herramientas acotadas.	147
Reflexiones finales del campo de política industrial	148
II.IV El campo de la ciencia y la tecnología.....	154
Del FONTAR al FONARSEC. Rumbo hacia la perspectiva sectorial y la modalidad de gestión asociativa.....	155
Coordinación intra-burocrática: del desafío de la coordinación a la imposibilidad de la planificación centralizada	160
Articulación con los empresarios. El MINCYT y los Núcleos Socioproductivos Estratégicos (NSE).....	165
Reflexiones finales del campo científico tecnológico	170
Parte III Análisis y conclusiones.....	174
III.I Estado, empresarios e industrialización reciente en Argentina ¿Viejas o nuevas ilusiones en torno al modelo sustitutivo? Análisis de campos y sectores.....	175
Análisis de los campos de intervención. Relaciones intraburocráticas en torno al proyecto de industrialización	176
Análisis de los sectores. Los casos seleccionados	185
Empresarios de la alimentación, gobierno y política industrial. La difícil tarea de la unidad.....	187

Metalúrgicos, gobierno y política industrial. Alcances y desafíos de la unidad en torno al modelo.....	199
Agenda destacada en materia de industrialización	207
III.II Reflexiones finales. Políticas, instituciones y clivajes de clase en torno al proyecto sustitutivo reciente	213
La sustitución de importaciones como proyecto político	214
Capacidades y autonomía: coordinación burocrática acotada, disciplinamiento segmentado e imbricación marginal con actores industriales.....	219
Burguesía industrial y clivajes inestables en torno al proyecto sustitutivo	227
Fuentes utilizadas.....	242
Fuentes bibliográficas	242
Fuentes periodísticas.....	256
Fuentes de organismos públicos y privados.....	260
Entrevistas a funcionarios estatales	264
Entrevistas a referentes empresarios.....	265
Anexo.....	267

Lista de gráficos

Gráfico 1. Campos de intervención estatal y dimensiones de análisis	45
Gráfico 2. Participación de los sectores seleccionados en el producto industrial en 2015	51
Gráfico 3. Entidades empresarias seleccionadas	59
Gráfico 4. Conducción de la UIA. Presidentes y Vicepresidentes 1° entre 2001 y 2016.....	65
Gráfico 5. Precios FOB de los principales cereales (en dólares por tonelada), 2001-2015.....	71
Gráfico 6. Índice de exportaciones, importaciones y saldo comercial, base 2002 = 100. Años 2002-2015	72
Gráfico 7. Índice de tipo de cambio multilateral real y nominal, base 17-12-15=100. Años 2001-2015	102
Gráfico 8. Índices de valor agregado bruto, total industria y sectores seleccionados 2004-2015 Base 2002=100	105
Gráfico 9. Áreas de intervención estatal sobre el sector industrial.....	177
Gráfico 10. Principales intervenciones en materia de precios relativos	192
Gráfico 11. Periodización de la política de protección comercial a la industria (PC)	203
Gráfico 12. Etapas del esquema sustitutivo de importaciones.....	216
Gráfico 13. Dinámica de vinculación e impactos distributivos de las políticas. Campo de ciencia y tecnología y campo de la industria	222
Gráfico 14. Dinámica de vinculación e impactos distributivos de las políticas. Campos del comercio interior y exterior	223

ANEXO

Gráfico 1. Valor agregado de la industria en Brasil y Argentina (% del PBI), 1960-2019 ...	267
Gráfico 3. Valor agregado de la industria en países seleccionados (% del PIB), 2015	268
Gráfico 4. Índice de tipo de cambio multilateral real y nominal, base 17-12-15=100. Años 2001-2015	268
Gráfico 4b. Cotización minorista comprador y cotización informal (valores absolutos), 2001-2015.....	269

Gráfico 5. Índices de valor agregado bruto, total industria y sectores seleccionados, base 2002=100. Años 2004-2015	270
Gráfico 12. Empleo registrado en las cadenas láctea, bovina y avícola (valores absolutos), 2001-2013	277
Gráfico 17. Índice de producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol, base 2001 = 100. Años 2001-2014.....	282
Gráfico 20. Índices de valor, precio y cantidad de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario, base 2004=100. Años 2003-2015	285
Gráfico 21. Índices de cantidad de las exportaciones de productos primarios (PP) y manufacturas de origen agropecuario (MOA) e industrial (MOI), base 2004=100. Años 2003-2015.....	285
Gráfico 23. Recaudación por derechos de exportación e importación (% de la recaudación total), 2003-2015.....	287
Gráfico 25. Evolución del IPC-7 provincias y del IPC-GBA – INDEC, base enero 2005= 100. Años 2005-2011.....	289
Gráfico 26. Evolución del IPC-GCABA e IPC-GBA – INDEC, base julio 2012= 100. Años 07/2012-12/2013	290
Gráfico 27. Evolución del IPC-GCABA e IPC-GBA (INDEC), base enero 2014= 100. Años 01/2014-10/2015	291

Lista de tablas

Tabla 1. Derechos de exportación de los principales granos y oleaginosas (%), 2002-2008 ..	76
Tabla 2. Estimador Mensual Industrial. Bloques seleccionados 2003-2014, base 2012 = 100	104
Tabla 3. Programas orientados a la industria según cartera de gobierno. Peso de los programas sectoriales.....	132
Tabla 4. Principales instrumentos de políticas y mecanismos de coordinación con empresarios industriales (2003-2015).....	183
Tabla 5. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales. Etapa de consenso en ampliación	229
Tabla 6. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales. Etapa de fractura y debilitamiento del apoyo	231
Tabla 7. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales. Etapa de conflicto y oposición.....	234

ANEXO

Tabla 2. Valor agregado de la industria en países seleccionados (% del PIB), 2015	267
Tabla 6. Peso de la industria manufacturera y Valor Agregado Bruto total (Valores anuales en millones de pesos a precios de 2004). Años 2004-2015	270
Tabla 7. Peso del sector metalúrgico y del sector alimentos y bebidas en el Valor Agregado Bruto de la industria manufacturera (Valores anuales en millones de pesos a precios de 2004). Años 2004-2015.....	271
Tabla 8. Cantidad de empresas registradas en ramas seleccionadas (absolutos y %), 2003- 2015.....	272
Tabla 9. Cantidad de empleados registrados en ramas seleccionadas (absolutos y %), 2003- 2015.....	273
Tabla 10. Remuneraciones promedio en ramas seleccionadas (absolutos y %), 2003-2015.	274
Tabla 10b. Remuneración mensual promedio de la industria láctea (en dólares), 1995-2017	275

Tabla 11. Empleo registrado en la producción de animales de granja, producción de carnes y elaboración de productos lácteos	275
Tabla 13. Precios FOB de los principales cereales (en dólares por tonelada), 2001-2015....	278
Tabla 14. Exportaciones, importaciones y saldo acumulado (valores absolutos), 2002-2015	279
Tabla 15. Producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol (valores absolutos), 2001-2015.....	280
Tabla 16. Índices de producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol, base 2001 = 100. Años 2001-2014.....	281
Tabla 18. Producción total de carne vacuna por país (millones de toneladas de res con hueso), 1993-2013	283
Tabla 19. Índices de valor, precio y cantidad de las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, base 2004=100. Años 2003-2015	284
Tabla 22. Recaudación por derechos de exportación e importación (en millones de pesos), 2003-2015	286
Tabla 24. Balanza comercial del sector metalúrgico por rubros (en pesos corrientes), 2015	288
Tabla 28. Cantidad de programas totales y sectoriales según ministerio, 2015	291
Tabla 29. Programas analizados por campo de intervención.....	292
Tabla 30: Cuestiones de agenda entre el Gobierno y los empresarios industriales	294

Lista de siglas

ABC Consorcio de Exportadores de Carnes Argentina

ADIMRA Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina

AFAT Asociación de Fábricas Argentinas de Tractores

APYMEL Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas

CADIEEL Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas

CAEHFA Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina

CAFMA Cámara Argentina Fabricantes de Maquinaria Agrícola

CEPA Centro de Empresas Procesadoras Avícolas

CIL Centro de la Industria Lechera

CIPIBIC Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina

CNEA Comisión Nacional de Energía Atómica

CONAE Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales

Lista de abreviaturas

MECON Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

MINCyT Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación

MIND Ministerio de Industria de la Nación

MAGyP Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

MPROD Ministerio de la Producción de la Nación

MPFyS Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación

MREyC Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación

PyMES Pequeñas y medianas empresas

PyMIS Pequeñas y medianas industrias

PARTE I

I.I

Repensando el desarrollo industrial reciente

Si tomamos como momento constitutivo la fundación de la Unión Industrial Argentina en 1887 se puede afirmar que el sector manufacturero en nuestro país posee una historia de, aproximadamente, ciento treinta años. Y, si bien la industria no posee ventajas comparativas dentro de la estructura económico-sectorial, ha conseguido sortear los vaivenes del entorno y logró persistir a las fluctuaciones de los ciclos políticos y económicos.

Teniendo en cuenta el carácter errático del contexto político institucional de los últimos cuarenta años, el resurgir del sector manufacturero y de la política industrial durante el kirchnerismo constituye un hito en la historia económica argentina. La concepción del desarrollo industrial que tuvo su esplendor en los años sesenta fue, prácticamente, socavada a partir de la emergencia del neoliberalismo económico en la última dictadura militar. Desde entonces y hasta el estallido de la crisis del modelo de convertibilidad en 2001 y 2002, apenas sobrevivieron algunas voces subalternas acalladas por la embestida anti-industrialista. Entre los años setenta y la crisis del 2001, solo el alfonsinismo constituyó un interregno que reivindicó típicamente un esquema de políticas de exportaciones industriales en un contexto económico sumamente adverso. Sin embargo, incluso en esos años, el consenso de ideas dominantes aludía al fin de política industrial, de las intervenciones y las protecciones estatales en un marco de creciente deterioro del sector manufacturero.

En este sentido, algunos de los interrogantes que se presentan sobre el desarrollo industrial argentino implican indagar cuáles son los alcances y desafíos del proceso de industrialización propiciado durante las tres gestiones del kirchnerismo (2003-2015), y cuáles son sus horizontes de posibilidad en términos políticos e institucionales. Así, esta tesis tiene como objetivo central dar cuenta de los principales rasgos político-institucionales y socioeconómicos del proceso de industrialización señalado a partir de un enfoque sistémico de la política industrial.

Algunos trabajos relevados que se presentan en el marco teórico, realizan un análisis sobre las dinámicas económicas y sectoriales del desarrollo industrial en el período. Sin embargo, existe una vacancia de estudios integrales sobre la dinámica política e institucional, que permita comprender la relación entre el gobierno y los industriales. En este aspecto el trabajo aporta un diseño metodológico y un material empírico sobre las políticas y las instancias de

articulación propiciadas por las mismas entre actores estatales y empresarios en cuatro campos de intervención estatal –comercio interior, comercio exterior, industria y ciencia y tecnología– y, a partir de un abordaje sectorial, pone el foco en el sector metalúrgico y en el de la alimentación. De esta manera, se aspira a contribuir a los debates sobre las restricciones políticas –*politics*– de la Argentina en el despliegue de horizontes más estables de políticas públicas –*policies*– en términos de desarrollo industrial.

Los debates en que se inscribe la temática de esta tesis giran en torno a las viejas y nuevas problemáticas propias del modelo sustitutivo y del perfil de especialización argentino, las capacidades y autonomía estatal en las experiencias de desarrollo industrial “tardío” y, finalmente, en el papel de los actores estatales e industriales en la construcción de acuerdos políticos y sociales sostenibles e inclusivos.

Pese a la trayectoria errática de política económica y a la falta de consensos esenciales en torno al rol de la industria, el sector evidencia una resiliencia sorprendente. Particularmente, porque Argentina continúa siendo un país semi-industrializado en términos del peso del valor agregado industrial en el producto. A juzgar por este indicador, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante hasta fines de los años setenta tuvo una dinámica ascendente significativa que alcanzó, en 1982, el 30% del PBI y llegó a representar, en 2017, el 14%, el punto mínimo de la serie presentada en el anexo (gráfico 1). Este modelo sustitutivo se vio acompañado por la construcción y fortalecimiento de un mercado interno que fue orientado en los últimos años a las exportaciones. Incluso luego de las devastadoras políticas de la última dictadura y de la convertibilidad, el sector conserva un peso en el valor agregado similar –levemente superior– al de Brasil y similar al de otros países de la región tomando el año 2015. En términos comparativos se puede ver que, si bien el desarrollo industrial de Brasil se destaca, entre otros aspectos, por la diversificación de exportaciones y destinos de comercio exterior, Argentina conserva en 2015 un peso de la industria en el PBI del 14% mientras su vecino alcanza el 11% (tabla 2 y gráfico 3 del anexo).

A partir de una mirada retrospectiva se observa que desde la vuelta de la democracia el peronismo kirchnerista se consagra como la única fuerza política con capacidad en las urnas, y que, a su vez, detenta un proyecto de industrialización centrado en la sustitución de importaciones, resignificando históricos anhelos vinculados al desarrollo manufacturero.

Ahora bien, similar a la experiencia del peronismo clásico, este proyecto de industrialización no produjo una convergencia de alineamientos favorables entre empresarios de las diferentes fracciones de la industria. Por el contrario, produjo líneas divisorias que debilitaron el frente político de apoyo al gobierno y fortalecieron el frente opositor liberal y restaurador de los principios centrados en el mercado.

Esta tesis indaga, cuál fue el lugar de la industria en los doce años transcurridos durante el proyecto político kirchnerista, cómo se produjo la construcción de una matriz de políticas públicas orientadas a la industria y de qué modo el gobierno fue congeniando una serie de objetivos cada vez más amplios. Al mismo tiempo, analiza cómo el gobierno logró a través de sus políticas alinear adhesiones empresarias en torno a sus objetivos –construir legitimidad– y con qué desafíos se encontró en el campo de los industriales.

Cabe advertir que el proyecto de industrialización no fue concebido como tal desde el comienzo. Es decir, sus características fueron perfilándose recién entre la segunda y tercera gestión. El objetivo de la sustitución de importaciones fue pronunciado desde los inicios en el discurso político, pero fue traduciéndose en líneas de gestión y políticas públicas de forma paulatina

El enfoque de la macroeconomía se caracterizó por una política monetaria expansiva, procíclica y una política cambiaria administrada y competitiva; al menos durante los primeros años, que dieron un fuerte impulso al sector (Frenkel y Rapetti, 2012; Damill y Frenkel, 2015). El tipo de cambio durante una primera etapa hasta 2007 se mantuvo competitivo y luego fue atrasándose progresivamente producto de la relación con los incrementos de precios (Gráfico 4 del anexo).

La administración de precios relativos tuvo un sesgo favorable al desarrollo del mercado interno, a la protección de la producción, al empleo local y al poder adquisitivo del salario. Fundamentalmente los acuerdos colectivos de trabajo, el congelamiento de las tarifas de servicios públicos, la regulación del comercio de alimentos y el control del precio del combustible buscaron favorecer el consumo y la producción interna.

El conjunto de medidas implementadas evidenció, una vez más, la centralidad de la política de ingresos en la propuesta de industrialización del peronismo (Rougier y Schorr, 2012). Del mismo modo los servicios financieros fueron objeto de un conjunto de regulaciones favorables a la producción y a la construcción, orientadas a mejorar la expansión y la accesibilidad

del crédito de las pymes y al consumo. Estas intervenciones funcionaron como mecanismos de transferencia principalmente del sector de servicios hacia el productivo vía reducción de costos de estos insumos; y de transferencia del sector agrario al asalariado, vía regulación de precios de productos alimenticios, produciendo importantes cambios en la relación entre actores sociales.

Por todo lo expuesto, el esquema de política económica suscitó transformaciones socioeconómicas significativas. Aunque varios autores sostienen que el período se caracterizó por una dinámica de crecimiento económico sin cambio estructural del perfil productivo¹. Dichos análisis también evidencian, un conjunto importante de cambios en la gestión y regulación de precios y salarios, fundamentalmente vía comercio interior y exterior, que produjeron un reacomodamiento de fuerzas sociales en torno a la industria respecto del período anterior.

¿Qué particularidades, tensiones y desafíos presenta la relación entre los industriales y el gobierno kirchnerista en torno al proyecto de industrialización? ¿Cómo se inscribe esta experiencia en la historia de la industrialización argentina? ¿Cómo se presentaron las restricciones históricas –tecnológicas, de divisas, de financiamiento– del sector industrial durante la experiencia kirchnerista? ¿Qué políticas, intervenciones y mecanismos de articulación (acuerdos y enfrentamientos) se desplegaron entre actores estatales y empresarios de la industria? ¿Cuál es el alcance del reacomodamiento de fuerzas sociales producido por las políticas tanto dentro de la burguesía como entre capital y trabajo? ¿Cuáles concepciones e ideas del desarrollo industrial primaron o tensionaron estos años entre la elite política y la elite empresaria?

Estos interrogantes orientan el abordaje de la tesis, la cual se inspira en dos debates. El primero, sobre el desarrollo industrial y el desarrollismo que tuvo su auge entre los años cincuenta y setenta² con el esplendor del sector; y, el segundo, sobre los procesos de industrialización tardía y el rol particular de las elites políticas y económicas, cuyo auge se dio hacia los años ochenta y noventa como respuesta a los enfoques anti estatistas y mercadocéntricos preexistentes. Ambos debates proindustrialistas ponen el acento en el Estado y su rol como organizador de las relaciones socioeconómicas, pero en coyunturas históricas diferentes. En los primeros primaba un optimismo y un consenso sobre el potencial del Estado como agente de

¹ Ver los principales enfoques y debates sobre cambio estructural en Cimoli (2005), Fernández Bugna y Peirano (2011), Yoguel (2014) y Abeles *et al.* (2017).

² Sobre algunos clásicos autores destacados sobre el desarrollo industrial en América Latina y Argentina, ver Ocampo (2016), Hirschman (1958), Thorp (1998), Presbisch (1964, 1986), Schvarzer (1974), Ferrer (1968), De Pablo (1977).

transformación del perfil productivo de desarrollo. En los segundos prevalecía la necesidad de “traer de regreso” al Estado luego del avance del neoliberalismo y el pesimismo reinante sobre el accionar estatal y la política intervencionista. Frente al embate en nombre del “Estado mínimo”, una parte de la sociología e institucionalismo históricos reivindicaba los procesos sinérgicos entre Estado-empresarios de experiencias exitosas, en diferentes países que produjeron saltos cualitativos “hacia adelante”, motorizados por un proyecto industrial.

Desde los enfoques teóricos señalados la tesis aborda una pregunta vacante en la literatura: cuáles son las condiciones de posibilidad y los horizontes de la industrialización argentina reciente, en términos de capacidades institucionales del Estado y de articulación política con los actores empresarios en torno al proyecto sustitutivo³.

Para ello, se analiza la política industrial desde una mirada multidimensional que se inspira en el abordaje coordinado propuesto por Friedrich List y reivindicado desde el Instituto de Desarrollo Alemán en diferentes documentos (Messner, Dirk; Meyer-Stamer, 1994; Altenburg et al. 1998). Para lograr un desarrollo nacional difícilmente pueda pensarse en una política industrial aislada de otros campos de intervención. La delimitación conceptual de la política industrial presenta serios problemas, como señala Jörg Meyer-Stamer (1999), quien propone un abordaje sistémico coordinado que atraviesa múltiples intervenciones desde el aparato estatal⁴.

La industrialización en tanto objetivo de gestión interpela múltiples organismos estatales. Sea cual fuere el enfoque que se quiera dar al proceso de industrialización –de especialización tecnológica en redes de institutos como el caso alemán, a través de un Estado empresario impulsando la construcción de capacidades tecnológicas como en Brasil o la selección de “campeones nacionales” a la francesa y el disciplinamiento empresario orientado a los objetivos del desarrollo del Estado surcoreano⁵– cuando la agenda involucra mejorar el desempeño del sector industrial, deben intervenir coordinadamente las más diversas áreas de la acción esta-

³ Este trabajo comenzó a redactarse en 2015 cuando el Frente para la Victoria pierde las elecciones nacionales a manos de la Alianza Cambiemos (entre el partido PRO y la UCR) y termina de redactarse con el regreso al gobierno del kirchnerismo con el partido Frente de Todos. Estos recambios de gestión fueron acompañados por significativas reconfiguraciones tanto de las concepciones de la industria y la política industrial, como del rol que los industriales ocupan dentro del mapa de alineamientos empresarios en torno a dichas políticas. De este modo, los procesos y preguntas planteados en la tesis se vislumbran con un final abierto, tanto respecto de las trayectorias esperables de desarrollo industrial, como de mapa político de acuerdos que lo sostienen.

⁴ El autor refiere un conjunto bien amplio de acciones relevantes para un abordaje sistémico de política industrial, desde la compra pública, instrumentos de fomento de la competencia, la política comercial, de ciencia y tecnología, de empleo, la política regional, de infraestructura, del sector financiero y política ambiental.

⁵ Sobre los diferentes modelos de política industrial ver Lavarello y Saravia (2000).

tal. La política científico tecnológica, las medidas de promoción industrial (subsidios, exenciones impositivas, asistencia técnica), la política de compra pública, la política comercial de resguardo de la producción local o fomento de las ventas externas, la política de precios regulados en insumos críticos, hasta la política de empleo, comprenden un conjunto vasto y diverso de instrumentos para orientar el sendero de industrialización en el sentido deseado.

De modo que el objetivo de la industrialización involucra un grado significativo de coordinación entre los diferentes componentes o instrumentos mencionados, en pos de perseguir un horizonte, paradigma o modelo deseable. Entendiendo dicha complejidad, se adopta en la tesis una perspectiva integral de política industrial y se abordan diferentes campos de políticas orientadas al sector, con foco en dos actividades con fuerte peso dentro del producto industrial, la actividad de la alimentación y la actividad metalúrgica.

I.II

Abordaje Teórico

Principales conceptualizaciones sobre el desarrollo industrial reciente, el Estado y los actores empresarios

El estudio de la dinámica estado-empresarios ha sido abordado desde diferentes perspectivas vinculadas al desarrollo económico y a los procesos de industrialización. Desde diferentes disciplinas se estudió el rol de los empresarios y de las instituciones estatales, los vínculos formales e informales entre la elite económica y la elite política en la determinación de patrones específicos de crecimiento en economías de desarrollo tardío. En algunos casos se señaló el carácter sinérgico positivo de la relación para potenciar cambios económico-sociales relevantes y en otros casos, como el argentino, se enfatizaron los “vicios” emanados de la relación en términos de colusión, cooptación o captura del Estado.

El objetivo de este capítulo es presentar el andamiaje conceptual sobre el que se aborda el problema del Estado, los empresarios y el desarrollo industrial. La pregunta que orienta el capítulo refiere a cuál es la dinámica política del proceso de industrialización entre los años 2003 y 2015. El propósito es caracterizar la re-emergencia de un proyecto en torno a la industria, analizando por un lado cómo intervienen los distintos actores -industriales, políticos y funcionarios- en la definición de la agenda de políticas orientadas a la industria. Por otro lado, se analiza de qué modo las políticas públicas produjeron alineamientos favorables u opuestos al gobierno, al modelo y al proyecto industrializador entre los industriales. En síntesis, el abordaje plantea una doble vía, por un lado, ver cómo los actores estatales y empresarios generaron políticas y, por el otro, indagar cómo las políticas generaron alianzas, consensos y disensos en el mediano plazo.

Este capítulo se organiza en tres apartados que desarrollan los debates centrales en torno al tema de esta tesis. El primero refiere a las problemáticas del desarrollo industrial “tardío”, a las particularidades del modelo sustitutivo y al perfil de especialización argentino; el segundo debate, aborda las capacidades y la autonomía estatal teniendo en cuenta su despliegue según las diferentes funciones del Estado y los diferentes paradigmas de intervención “mínima” o más extendida. Por último, se analiza el papel de los actores en la construcción de acuerdos políticos y sociales. Aquí se desarrolla la discusión sobre la acción colectiva tomando en con-

sideración un nivel de análisis micro –acción individual–, meso –acción institucional– y macro –acción social–, es decir la formación de preferencias empresarias, su traducción en el accionar de las cámaras sectoriales y la configuración de un mapa social de actores con sus respectivos alineamientos favorables u opositores en torno al proyecto de industrialización en el escenario reciente.

Debates e interrogantes sobre el desarrollo industrial del período 2003-2015

El modelo de sustitución de importaciones ¿viejos y nuevos dilemas del desarrollo argentino?

Argentina posee una estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1972). Es decir, coexiste un sector primario, agroindustrial que exporta y opera a precios internacionales y un sector industrial en diversos rubros que opera en escalas y precios heterogéneos pero que, sin embargo, en términos generales se ubican por encima de aquellos que rigen el mercado internacional.

A su vez, Argentina entra en la clasificación de país en vías de industrialización y de ingresos medios (Informe ONUDI, 2016). El modelo de sustitución de importaciones inició una etapa de despliegue en la década del '30. Así, la industria llegó a representar el 15% de las exportaciones a comienzos de los años '70 (Amico, 2011 en Kulfas et al, 2014). Este modelo atravesó diferentes etapas. La primera, tuvo un carácter más bien espontáneo entre 1930 y 1952, en respuesta a las dificultades del contexto internacional (crisis de 1930, Segunda Guerra Mundial) y se centró fundamentalmente en la producción liviana (Sowter y Mason, 2021). La segunda etapa de industrialización que puede denominarse 'dirigida por el Estado' entre los años 1953 y 1975, estuvo orientada a la industria pesada y básica (Odisio y Rougier, 2021). Así, esta última etapa se vio signada por la necesidad de sortear las recurrentes crisis de balanza de pagos y como proceso sustitutivo se mostró cada vez más dependiente de la importación de insumos del exterior. En este período, si bien se alternaron regímenes democráticos, autoritarios y se sucedieron esquemas de estabilización ante cada episodio de crisis de divisas, se puede apreciar que prevaleció un consenso bastante transversal en torno al rol de la industria en el desarrollo nacional.

Seguidamente, se puede notar cómo este modelo fue cuestionado y prácticamente desmantelado a partir de la última dictadura militar. En el período 1976-2001 se dio un proceso de ‘desindustrialización y reestructuración regresiva’ que implicó el abandono del proyecto sustitutivo, el cual fue reemplazado por un ‘modelo financiero y de ajuste estructural’ (Schorr, 2021).

La evolución de la estructura productiva entre 1970 y el año 2000 evidenció un incremento en el peso relativo de los sectores intensivos en recursos naturales. A su vez, reflejó una disminución del rol de los sectores intensivos en mano de obra y también en el sector destinado a la difusión de conocimiento. De este modo, quedó expuesto el deterioro relativo que introdujo el proceso de cambio estructural en las condiciones del desarrollo económico y social en Argentina (Cimoli, 2005).

Los estudios comparativos aportaron elementos significativos para comprender los rasgos particulares de los procesos de industrialización tardía en diferentes regiones o países. Al mismo tiempo, estos estudios han contenido algunos argumentos simplificadores. En la comparación entre los casos de Asia (Corea del Sur y Taiwán) *vis a vis* los de América Latina (Brasil y Argentina) algunos análisis han estilizado las alternativas políticas que enfrentaron las elites estatales y empresarias en ambos continentes al aseverar que algunos países, entre ellos Argentina, tuvieron la alternativa de transitar desde del modelo sustitutivo de importaciones al modelo orientado a las exportaciones, tal como lo hicieron sus pares asiáticos y que, sin embargo, esta oportunidad no fue aprovechada. De este modo, la utilización de instrumentos de protección comercial y de medidas no transitorias sino más bien permanentes en América Latina habría consolidado una estructura productiva poco competitiva plagada de inconsistencias para el sostenimiento de una estrategia a largo plazo (Amsden, 1992). Esto les habría impedido a los pares latinos un desarrollo industrial más articulado, “abierto” a la economía internacional y sustentable en el tiempo (Amsden, 1992; Evans, 1995).

Por otro lado, también hubo otros condicionamientos advertidos como limitantes del salto hacia el modelo exportador. El tamaño reducido del mercado interno obligó a los países asiáticos a desplegar tempranamente estrategias exportadoras mientras que Argentina tuvo la alternativa de profundizar el proceso sustitutivo (Kulfas *et. al*, 2014). A su vez, los extensos regímenes autoritarios de Asia habrían conferido una estabilidad de reglas a los actores económicos en el largo plazo, *vis a vis* las inestables alternancias de regímenes políticos característicos de América Latina.

El papel de la geopolítica también fue decisivo durante el contexto de la guerra fría; en particular, la decisión de EEUU de abrir su mercado a las exportaciones de bienes asiáticos y apuntalar dicho proceso con un apoyo financiero significativo. Esta estrategia de EEUU respecto a Asia no se habría replicado, indica Rosemary Thorp (1998) en América Latina. En este sentido, la autora señala la conveniencia de Estados Unidos de convalidar este modelo latinoamericano de industrialización “hacia adentro” en la medida que las empresas norteamericanas, a través de la inversión extranjera directa, obtenía cuasi rentas tecnológicas al utilizar maquinaria que había quedado obsoleta en los países de origen y que localmente gozaba de cierta protección comercial.

La administración del comercio fue efectivamente extendida durante el esquema sustitutivo en Argentina y si bien ésta era una práctica compartida hasta los años setenta⁶, pronto se vio sin poder resolver el problema recurrente de falta de divisas (Ferrer, 1969, Gerchunoff y Llach, 1998).

En América Latina durante los años 2000 el resurgir de las economías latinoamericanas, en un contexto de auge de precio de los alimentos, volvió a situar en la agenda la discusión del desarrollo y de la posibilidad de realizar el gran “salto hacia adelante”. En Argentina el nuevo esquema macroeconómico favoreció las exportaciones y la sustitución de importaciones motorizando fuertemente el comercio exterior e interior. Así emergieron diferentes explicaciones sobre el motor del cambio y los elementos dinamizadores, como también sobre las limitaciones que presenta su alcance.

La idea de cambio estructural fue definida en la literatura, más bien, como un salto cualitativo más que cuantitativo en el esquema de desarrollo. Sin embargo, las acepciones son diversas. Según Yoguel (2014), es necesario precisar los elementos específicos que definen las trayectorias de cambio. Fernández Bugna y Peirano distinguen cinco enfoques que hacen referencia: al cambio estructural como transformación social siguiendo a Polanyi (1944), a la relocalización de la fuerza de trabajo a sectores de mayor productividad, siguiendo a Kuznets y Kaldor, al cambio tecnológico de “destrucción creativa” de Schumpeter, a la mirada del cambio como *upgrading* en las cadenas de valor (Gereffi, G. *et all.*, 2005; Humphrey y Schmitz,

⁶ No solo por los países semidesarrollados que se industrializaban tardíamente, sino también por las potencias que encaraban desarrollos tecnológicos “de frontera” a través de grandes proyectos sectoriales en áreas estratégicas, como lo demuestran los casos de Francia y Alemania en los años sesenta y setenta (Lavarello, 2000).

2002) y finalmente al proceso de diversificación productiva postulado por Fanelli y Frenkel (1994).

Para Marques Pereira y Soria Murillo (2014) por su parte, la política de tipo de cambio reviste una importancia estratégica en los procesos de desarrollo delimitando los márgenes de competitividad intersectorial y los arreglos distributivos entre las clases empresarias y populares. La gestión del equilibrio entre salarios, empleo y ganancias en el mediano y largo plazo sería el *quid* de la cuestión, para poder vencer el “destino inexorable” de ser capitalismo periférico y producir un cambio estructural hacia una nueva condición de capitalismo avanzado.

Por su parte, Fernández Bugna y Porta (2008) señalan que la dinámica de crecimiento fundada en un nuevo esquema macroeconómico tuvo un efecto dinamizador de conjunto, pero no produjo transformaciones de tipo estructural. Así, el nuevo esquema cambiario a diferencia del esquema de los años noventa, impulsó en los inicios la producción interna de bienes transables intensivos en mano de obra, con especial impulso de las ramas que habían decaído en la década anterior, las llamadas “sensibles” (textil, maquinaria y equipos de oficina y eléctricos, instrumentos médicos, principalmente) y también mejorando la situación relativa de las ramas que habían crecido durante la convertibilidad (alimentos, químicos, caucho, madera, maquinaria y equipo, papel, curtido/cueros, automotores, entre otros). Sin embargo, el cambio en los precios relativos no revirtió las asimetrías de rentabilidad preexistentes entre sectores al interior de la industria, no produjo procesos de up-grade tecnológicos o integración de encadenamientos productivos con innovación. A su vez, la inversión privada se vio especialmente condicionada por la memoria de la crisis y la incertidumbre sobre la definición de variables macroeconómicas en el corto plazo. De este modo, los efectos de competitividad por el tipo de cambio se fueron diluyendo hacia 2011 como consecuencia de la puja entre precios y salarios y la reticencia del gobierno a realizar ajustes cambiarios con sesgo devaluatorio por su impacto sobre el poder adquisitivo salarial.

Cimoli y Porcile por su parte, explican las trayectorias de convergencia o divergencia entre países en materia de desarrollo siguiendo un modelo que combina elementos de tres enfoques teóricos: por un lado, analizan la “evolución conjunta de la innovación y difusión de tecnología (enfaticada por los evolucionistas), la estructura productiva (enfaticada por los estructuralistas) y la demanda efectiva (enfaticada por los keynesianos)” (2015). Este enfoque combinado reviste un significado particular en la experiencia kirchnerista si se tiene en cuenta el

fuerte impulso dado a la demanda interna, a las políticas de ciencia y tecnología y a la política industrial focalizada.

Por lo expuesto, resulta esencial complementar estos enfoques económicos con una mirada sociopolítica que ofrezca herramientas para comprender las posibilidades y restricciones para producir cambios en la estructura económica de manera imbricada, entre las relaciones de fuerzas sociales y en la matriz política e ideológica en torno a un proyecto alternativo aglutinante.

Las posibilidades de construir un proyecto sostenible de largo alcance dependen, en gran medida, del carácter sinérgico que se logre en la articulación entre el Estado y los actores empresarios. En la literatura suelen identificarse algunas limitaciones de los gobiernos argentinos para orientar el comportamiento de los actores económicos con fines de desarrollo estratégico. Ya sea por la tendencia de la política promocional de la industria local a producir reservas de mercado o ventajas oligopólicas no transitorias (Fernández Bugna y Porta, 2008), por la relación de fuerza entre las fracciones de clase que llevó a la gran burguesía industrial a apoyar muy errática y tibiamente opciones desarrollistas (O'Donnell, 1977) o por ausencia de un espíritu empresario innovador y más bien buscador de rentas no tecnológicas (Nochteff, 1994; Castellani, 2007). Así el proyecto de industrialización otrora orientado a la sustitución de importaciones perdió adeptos desde los años setenta, sin poder recuperarse significativamente sino hasta después de la crisis de 2001, con el auge del kirchnerismo.

Como se analiza en los apartados centrales de esta tesis el proceso de industrialización reciente se topó con viejas restricciones políticas (debilidad de los apoyos) y económicas (déficit de divisas) pese al impulso inicial dado por la macroeconomía favorable, al auge de la política industrial y a la administración comercial que fue madurando con los años en torno a la constitución de un proyecto sustitutivo de importaciones. Así la estrategia de sustitución fue dominante y puso en segundo plano el objetivo exportador. A priori es posible afirmar que el modelo sustitutivo y el exportador no son dos modelos irreconciliables (Kulfas et al, 2014), en efecto, muchas experiencias exportadoras exitosas se fundaron sobre trayectorias de aprendizajes de doble tipo.

Así, en base a lo expuesto, emergen algunos interrogantes: ¿quiénes son los sujetos portadores de un proyecto sustitutivo y/o exportador? ¿Qué ocurre si son actores diferentes con perspectivas que no se concilian, sino que se enfrentan? ¿Es posible pensar estos modelos como

dos etapas diferenciadas de una misma secuencia de desarrollo, o constituyen dos caras de un posible equilibrio económico y político de la Argentina: el equilibrio interno y externo? ¿Qué capacidades debe desplegar el Estado y qué márgenes de autonomía/vínculos debe construir en la relación con los actores empresarios? ¿Qué des-equilibrios entre fuerzas sociales subyacen a los diferentes esquemas o proyectos? ¿En qué medida los actores estatales y/o los actores económicos son portadores y propagadores de un proyecto o programa de industrialización en la experiencia reciente?

Las capacidades y autonomía estatal frente a los actores del capital en los procesos de industrialización

La problemática de las capacidades y autonomía estatal ha permanecido en el centro de los estudios sobre el desarrollo industrial “tardío” (Gerschenkron, 1962; Ellison y Gereffi, 1990; Schneider, 1989; Wade, 1990; Evans, 1992). Los Estados en el mundo fueron incrementando sus campos de intervención en escenarios de muy distinto tipo. Incluso en épocas en que han predominado paradigmas liberales que buscan acotar el umbral de la acción estatal. Por ejemplo, a través de la privatización de bienes públicos esenciales se ha reconocido la importancia de la presencia del Estado como regulador de las operaciones concesionadas, como garante en definitiva y en última instancia de una prestación eficaz. Incluso en países desarrollados que han sido refractarios de la política industrial por considerarla distorsiva, el Estado ha desplegado esfuerzos de desarrollo sectorial en otros campos, como el tecnológico, el de salud o el de defensa (Lavarello, 2000, Kenneth *et al.*, 2013, Hartly, 1995).

De este modo, las capacidades estatales se ponen en juego tanto en campos relegados por omisión, como en áreas delegadas explícitamente sobre la órbita del mercado. Tal como postula el enfoque denominado de “reconstrucción del mercado” (Block, 1994) en contraposición al “antiguo paradigma” liberal que opone taxativamente al Estado y al mercado, el Estado debe reconocerse como estructurador de la economía en todos los niveles: 1) en la producción de bienes, 2) en la mediación de las relaciones socio-económicas, 3) en la definición de los medios de pago y 4) en el manejo de la frontera internacional.

Diferentes autores han propuesto distintas clasificaciones de las principales funciones del Estado dentro de las cuales se ponen en juego diversas capacidades que permiten realizar una operacionalización. Independientemente de dichas clasificaciones, la intención es advertir aquí que el Estado no es una estructura monolítica ni un actor homogéneo sino un conjunto

de actores burocráticos y organizaciones con capacidades específicas. Así la capacidad del Estado tampoco es uniforme entre las áreas o campos de política y resulta conveniente estudiarla por campos diferenciados (Weiss, 1998; Oszlak, 1984).

A continuación, se recuperan aquellas funciones más significativas para el estudio de las capacidades que se ponen en juego en el desarrollo del proceso de industrialización en la experiencia argentina reciente. Además de la función coercitiva que define al Estado como capaz de detentar el monopolio de la violencia física legítima sobre un territorio dado (Weber, 1992), las funciones esenciales son la extractiva, la función distributiva y la función de legitimación. Es importante mencionar que todas ellas presentan una interconexión mutua.

Las capacidades vinculadas a la función extractiva, se expresan en el alcance del régimen impositivo, su carácter regresivo o progresivo y los mecanismos que aseguran una eficaz recaudación. El ejercicio extractivo del Estado está supeditado al reconocimiento social de las reglas del juego político y de la canalización de dichos recursos en la producción de bienes públicos (Oszlak, 1978). En relación a este aspecto, las disputas de sentido giran en torno a las posturas liberales que cuestionan el carácter excesivo del régimen tributario y las posturas intervencionistas que advierten la necesidad de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender múltiples frentes de injerencia, sea con fines de bienestar social, de desarrollo económico u otros. Así, los conflictos ligados a la captura de la renta agraria durante el período analizado han evidenciado la dificultad del Estado para avanzar en este plano sin perder cuotas de legitimidad importantes.

Por otro lado, una tercera función, la distributiva, refiere a la provisión y prestación de bienes y servicios que en ocasiones se perciben persiguiendo un “interés general” y en ocasiones se explicitan beneficios de carácter más particular o sectorial y menos generales (Mann, 1991; Oszlak, 1984; Lowi, 1996). En estas relaciones el Estado interviene con sus políticas, alterando un inestable equilibrio entre actores y sectores, que presentan grados variables de conflictividad en las relaciones de clases asimétricas, entre capital y trabajo y entre fracciones del capital (Basualdo, Lozano y Schorr, 2002; Basualdo, 2003).

Muchas políticas e intervenciones son explícitamente distributivas, es decir evidencian los mecanismos de transferencia de recursos entre un actor y otro identificándolos como regulación de precios y salarios; mientras que muchas otras, la mayoría de ellas, constituyen intervenciones que no oponen a sujetos o a colectivos entre sí, sino al Estado con los actores so-

ciales⁷. En ese plano, la conflictividad social se manifiesta como un conflicto con el Estado y no como una contienda entre intereses económicos sectoriales. Este es el caso más habitual de las medidas de política industrial y comercial, donde el Estado diseña instrumentos que involucran mecanismos de transferencia de ingresos, aunque los mismos estén implícitos.

Finalmente, la función de legitimación, ampliamente estudiada desde diferentes enfoques, pone sobre el tapete las capacidades estatales para reproducir el orden socioeconómico en un marco de razonable consenso y diálogo social. Como ya se señaló, la capacidad de proveer bienes y servicios públicos de calidad y propender bienestar social suele ser asociada a la función de legitimación, que algunos autores neomarxistas identifican en oposición o tensión con la función de acumulación (O'Connor, 1981) y otros, vinculan al despliegue de recursos de dominación ideológica que se ponen en juego, por ejemplo, en la regulación de los medios de comunicación (O'Donnell, 2008). Otros aportes asocian la idea de legitimación a la de producción de hegemonía de Gramsci dentro de un campo de fuerzas sociales (Portantiero, 2003). Estas explicaciones de tipo socio-céntrico, ponen el énfasis en la producción de sentido hegemónico de los actores empresarios en el campo político y dejan vacante el análisis del rol de los actores políticos, gubernamentales y burocráticos en la producción de sentido político.

En este marco, cobra especial relevancia, el estudio de las políticas y de los mecanismos de imbricación y articulación que en definitiva sitúan a empresarios y gobierno dentro de un campo político. En síntesis, las capacidades vinculadas a la función de legitimación se ligan a las habilidades políticas para procesar conflictos institucionalmente, promover espacios institucionalizados de cooperación y movilizar cuotas suficientes de consenso entre actores de fuerte predominio económico que permitan sostener un determinado proyecto político en el mediano y largo plazo.

De este modo, el abordaje aquí propuesto de las capacidades de intervención en los procesos de desarrollo sostenido integra tanto el rol y accionar de los actores económicos como el de los actores estatales. Para ello se distinguen tres dimensiones sustantivas de la intervención estatal: la racionalidad burocrática, la existencia de agencias nodales y la imbricación con actores sociales más conocido como “embeddedness” (Chibber, 2003, Evans, 1992).

⁷ Esta distinción se inspira en la tipología de Lowi de políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Si bien no se toman las etiquetas definidas por el autor, sí se considera la idea de “arenas reales de poder” como ámbitos distintivos donde las políticas condicionan relaciones particulares entre actores (Lowi, 1996).

La racionalidad burocrática remite a la coherencia entre los medios (el aparato e instrumentos) y los objetivos (conjunto de fines o metas). Al respecto Oszlak (1980:4) advierte que el aparato estatal no resulta de un “proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional. Generalmente su formación describe, más bien, “una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política”. En este sentido, si bien todos los Estados deben congeniar múltiples objetivos y funciones, muchos de los cuales pueden resultar contradictorios entre sí, el mayor desafío consiste en alcanzar cierta coherencia institucional, esto es que los resultados de las políticas sean en la mayor medida posible “sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (Matínez Nogueira, 2010: 19).

De este modo, las preguntas se orientan a indagar el proceso descrito: ¿Cómo se definieron los objetivos ligados a un proyecto industrial? ¿Cómo intervinieron los diferentes actores estatales y de la industria? En un marco de expansión de las funciones de regulación y administración comercial, ¿qué tensiones o contradicciones suscitaron los múltiples objetivos que fueron emergiendo, ligados a la sustitución, la exportación, la creación de empleo y el ahorro de divisas? ¿Cómo se definió en las diferentes etapas la preeminencia o subordinación de unos objetivos sobre otros? Por otro lado, ¿qué instrumentos y recursos se dispusieron para atender a tales fines? ¿Qué alcances tuvieron tales acciones y qué dificultades se enfrentaron en el proceso?

La segunda dimensión remite a la existencia de agencias nodales y pone el énfasis en la coordinación entre instituciones y organizaciones vinculadas al objetivo estatal de la industrialización, esto es entidades financieras, agencias de planificación y desarrollo científico tecnológico.

Linda Weiss señala en su trabajo sobre capacidades estatales en el desarrollo industrial en perspectiva comparada que en muchos estudios la negación del Estado ha sido una marca. La autora dialoga con las perspectivas pro-mercado y plantea, desde el enfoque del nuevo institucionalismo económico, que el Estado puede resolver problemas de coordinación mejor que el mercado reduciendo los costos de transacción: coordinando decisiones de inversión, organizando y orientando la especialización de las pymes, promoviendo transparencia de la información, procesos de transferencia/difusión de tecnología y aprendizaje organizacionales (Weiss, 1998). Es decir, allí donde los enfoques mercado-céntricos ven desregulación y libre

juego de la oferta y la demanda, los institucionalismos ven un conjunto amplio de regulaciones e intervenciones coordinadas con los actores socioeconómicos.

La planificación del desarrollo plantea un desafío sustantivo para el Estado: cuanto más se especializa y se diversifican sus funciones orientadas al desarrollo o al proyecto de industrialización, mayor es el desafío de coordinación, en la medida en que se profundiza la competencia intraburocrática por el control de los recursos y los procesos políticos. Al mismo tiempo, los Estados deben congeniar múltiples objetivos, muchos de los cuales pueden resultar contradictorios entre sí, otro desafío entonces consiste en alcanzar la coherencia institucional, esto es que los resultados de las políticas sean “sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (Matínez Nogueira, 2010).

Asimismo, la incorporación de la dimensión territorial se presenta relevante en los procesos de intervención para el desarrollo de economías regionales y ha sido conceptualizado como “capacidad nodal”, en tanto combina la idea de coordinación y direccionamiento estratégico, con la perspectiva escalar espacial. El análisis de experiencias de desarrollo subnacional o regional, como el análisis de clústers, debe incorporar esta perspectiva multi-escalar en el juego de actores institucionales y sociales (García Puente y Fernández, 2013).

También vinculado a los desafíos de coordinación, las luchas intraburocráticas merecen una especial mención por su relevancia en los procesos de jerarquización de carteras y funciones tanto dentro de un programa económico como de un proyecto industrial. Como señala Oszlak (1984), “los conflictos por los recursos del Estado no se dan únicamente en su vinculación con los actores sociales o privados, sino que se despliegan importantes batallas al interior del aparato”. La burocracia constituye una clase con intereses específicos que, en la búsqueda por ampliar su injerencia, disputa el control del conocimiento técnico y los recursos del Estado (Bresser Pereira, 1995). La frecuente rotación de funcionarios refuerza la necesidad de prestar atención a esta cuestión. Esta dimensión que se podría denominar “intraburocrática” alude a la capacidad que logra el Estado en materia de coordinación y direccionamiento estratégico sostenido en el tiempo.

Siguiendo con esta línea, en los capítulos venideros, se abordan los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las principales agencias que se orientan al desarrollo de la industria? ¿Cuál de ellas asume un rol de agencia nodal, qué capacidades críticas demuestra, qué legitimidad demanda frente a las demás en términos de reconocimiento en el rol de liderazgo dentro del pro-

ceso? ¿De qué modo los conflictos entre agencias y burocracias definen cierto orden de prioridades y ciertas concepciones preeminentes en torno a los asuntos o problemas de la agenda vinculada a la industria?

La tercera dimensión remite a los vínculos que el gobierno construye con los actores privados para desplegar un proceso de desarrollo. El término “embeddedness” fue acuñado por Evans (1992) y plantea la tensión que todo Estado enfrenta entre autonomía y cooptación. Autonomía relativa en términos de Poulantzas (1991) refiere a que el Estado no expresa simplemente o linealmente los intereses de la fracción más poderosa del capital como planteaban los marxistas instrumentalistas, para expresar el resultado de la condensación de las luchas de clase. En el presente análisis, este término remite a la importancia de que los gobiernos mantengan una distancia significativa respecto de los intereses privados particulares con el fin de intentar representar un interés más amplio –aunque nunca “general”- respecto del interés particular de los sectores más poderosos. Así, su par opuesto, la cooptación, representa diferentes grados entre captura y ocupación del Estado o el gobierno por intereses particulares, corporativos, empresariales, sindicales o plebeyos (Silva, 1996; Castellani, 2018; Perelmiter, 2016).

El término “autonomía enraizada o imbricada” de Evans alude a un equilibrio entre los extremos: el Estado debe procurar una combinación entre cohesión interna (estrictamente referido a la dimensión de las agencias nodales) y conectividad externa, esto es la capacidad de orientar los procesos de inversión y por ende el comportamiento empresario en pos de los objetivos del desarrollo. Un aspecto central vinculado a esta cuestión, remite a la capacidad del Estado para extraer o retener parte de la renta privada preservando su legitimidad frente al sector privado y frente a los diferentes actores empresarios⁸. En este sentido, la capacidad y autonomía del Estado se expresan en su poder para disciplinar al capital y promover relaciones de reciprocidad (Amsden, 1992) de modo de poder conservar dosis adecuadas de “imbricación” y confianza. Este término alude a la importancia de promover vínculos simétricos tanto de confianza como de inversión de recursos público-privados en los procesos de desarrollo. El “disciplinamiento” por su parte, alude a las herramientas que los gobiernos despliegan en términos de castigos, restricciones regulatorias o penalidades para conducir la acción empresaria a favor del proceso de desarrollo. En este punto se puede afirmar que uno es la

⁸ Esta cuestión presenta particular relevancia en países como la Argentina, con un perfil productivo primario exportador donde el control sobre las divisas está en manos privadas y los gravámenes a las exportaciones han sido tanto una constante de la política comercio exterior, como una fuente de conflictividad entre estado y actores exportadores, como se analizará en los próximos capítulos.

contracara del otro ya que son dos aspectos necesarios de la imbricación. Promoción industrial sin disciplinamiento o sin reciprocidad deriva en comportamientos abusivos por parte del capital ‘parasitario’ o ‘buscador de rentas’ ajeno a los procesos de innovación o desarrollo deseados. Disciplinamiento sin reciprocidad deriva en escenarios de desconfianza y desgranamiento de apoyos políticos que a la postre llevan a debilitar la legitimidad del proyecto de industrialización o del mismo gobierno.

El enfoque de capacidades y autonomía atraviesa el análisis de los próximos capítulos relativos a los cuatro campos de política estudiados: comercio interior, comercio exterior, ciencia y tecnología e industria. Específicamente los apartados que refieren a las *estructuras de coordinación internas* y las *instancias de articulación con el sector privado*. Así estas dimensiones aluden a la calidad de la intervención estatal y en consecuencia a los condicionamientos políticos e institucionales de los procesos de industrialización.

Algunas de las preguntas que orientan este eje refieren qué modalidades de articulación se promovieron entre el gobierno y los empresarios industriales en el período, qué escenarios políticos de subordinación, disciplinamiento, confrontación y/o consenso suscitaron tales modalidades de articulación. Además: ¿Cuáles fueron los actores industriales promovidos y cuáles disciplinados o subordinados dentro del esquema de políticas propuesto? ¿Qué capacidad evidenció el gobierno en la construcción de consenso en torno al proyecto sustitutivo?

La acción política de los industriales frente al proyecto de industrialización

¿Cuál es el rol de los empresarios industriales *vis a vis* el Estado en el proceso histórico de industrialización reciente?

El desafío de este apartado no es menor ya que pretende construir un corpus teórico-analítico que permita conectar tres niveles de la relación entre el Estado y los empresarios. Un nivel micro que alude a las prácticas de los actores, un nivel meso que estudia las tramas institucionales y organizacionales, y un nivel macro en referencia a la construcción social del proyecto industrializador. En ese sentido se realiza un abordaje desde diferentes enfoques teóricos, particularmente, desde la sociología política y económica.

En los años setenta O’Donnell (1977) postulaba que la naturaleza cíclica de la economía argentina se debía a la peculiar inestabilidad de las alianzas forjadas al interior de la burguesía, ya que cada una de ellas era portadora de proyectos antagónicos. En el marco del modelo de

industrialización por sustitución de importaciones, el antagonismo se dirimía entre fracciones del capital que disputaban por convertirse en hegemónicas. Desde un enfoque marxista, el autor explicaba los ciclos denominados *stop and go* (Diamand, 1972) a partir de la alternancia en el poder entre una “alianza dominante” forjada por la gran burguesía doméstica e internacionalizada, defensora de un esquema de apertura, y otra “alianza defensiva” constituida por la pequeña burguesía y la clase proletaria organizada, en un marco de profunda inestabilidad de regímenes políticos. En este marco el autor propone una explicación sociológica a los vaivenes de proyectos políticos. En esta misma línea, la idea de “empate hegemónico” de Juan Carlos Portantiero (1977) ofrecería una hipótesis sociopolítica del devenir económico y político inestable característico del período 1953-1973, haciendo alusión al vacío hegemónico en definitiva que provocaba la imposibilidad de unas fracciones o alianzas de imponerse sobre otras en el largo plazo.

Tanto el concepto de “empate hegemónico” como de “alianzas de clase” tienen una vigencia significativa en vistas de la alternancia de propuestas y modelos que se suceden en la actualidad y a la luz del carácter disruptivo de las medidas de política económica adoptadas.

Portantiero (1977) expone una distinción en su formulación que, a los fines de esta tesis, permite construir ciertas mediaciones de cara al análisis del accionar y a los posicionamientos empresarios en torno a las políticas estatales. Por un lado, el autor alude en el plano de las clases y de las alianzas de clase a la esfera de “los intereses objetivos” en el nivel de la estructura económica y social, que constituyen un “campo de interés”. Por otro lado, en el plano del “bloque de fuerzas” hace referencia a que el mismo “se constituye a través de un proceso complejo en el cual intervienen la conciencia y voluntad de los actores sociales” (2003: 3)⁹. Así, ambas dimensiones permiten referir, por un lado, al nivel estructural de intereses objetivos y, por otro lado, al nivel de la experiencia y la organización subjetiva de las corporaciones empresarias y sindicales.

En base a lo expuesto se observa que los puentes entre el nivel estructural y el nivel de la acción colectiva de las organizaciones, resultan complejos de definir y además son muy dinámicos, en especial en el escenario argentino que se caracteriza por su inestabilidad. Diferentes enfoques han contribuido en este sentido. Los aportes desde el neomarxismo han sido prolíficos en relación al poder relativo particular del capital en la definición de los rasgos del

⁹ Comillas del autor.

Estado capitalista. Los enfoques estructuralistas, aunque a veces cargados de un reduccionismo economicista, aportan herramientas para comprender y caracterizar el fraccionamiento del campo empresario (Offe y Weisenthal 1980). La cuestión del fraccionamiento estructural nos brinda importantes pistas iniciales respecto de los intereses económicos.

La primera cuestión a indagar es ¿Cómo se definen las preferencias empresarias? Las preferencias se definen en virtud de un conjunto de factores políticos e ideológicos, además de económicos. Los aportes desde el enfoque de la política económica y los intereses involucrados resultan clarificadores para indagar sobre los posicionamientos empresarios en relación a las opciones de políticas (Frieden, 1991). El tamaño de las firmas, la orientación interna o externa de su producción y por ende su capacidad exportadora, su condición nacional o extranjera, su grado de especialización/ diversificación, condicionan sus preferencias de políticas ya sea en términos de orientación general de una mayor o menor intervención estatal en la economía, o en términos de conjuntos de políticas específicas preferidas, tanto macroeconómicas como de intervención en campos puntuales como el comercio o la política industrial. En este punto, la sociología económica va más allá y plantea que las preferencias no son fijas ni las acciones determinadas por la posición económica. Más bien, la acción está imbricada en estructuras de relaciones sociales y no puede ser explicada haciendo únicamente referencia a los motivos individuales o a los intereses económicos, o a posicionamientos ideológicos exclusivamente (Granovetter, 1985).

Como se comentó previamente, el límite de este tipo de enfoques es que no contempla la instancia de la representación de intereses corporativos ni tampoco la instancia de la mediación política de aquellas entidades corporativas, es decir no abordan cómo esas preferencias son articuladas o procesadas corporativamente en el campo político y organizacional.

Sobre el análisis de las mediaciones del accionar empresario, tomamos diversos aportes. La teoría de la acción colectiva clásica postula que las organizaciones pueden considerarse como un actor colectivo que define decisiones y acciones y/ o como una instancia donde confluyen intereses en conflicto, los cuales son resueltos en el marco de un esquema de incentivos algunos más estables que otros (Olson, 1965). Sin embargo, en la teoría olsoniana de la acción colectiva la persistencia del cálculo individual de maximización de beneficios redundaría en un aporte mínimo de los empresarios a la organización, para incurrir en el mínimo riesgo posible, de modo que, advierte Acuña, “la existencia de intereses comunes es condición necesaria pero no suficiente para la organización colectiva de los capitalistas” (1994). Por otro lado, en

un volumen dedicado a las contribuciones de Olson, Wallis señala que una vez organizados, los grupos de interés aprenden que puede persuadir al Estado para obtener concesiones, de modo que estas “coaliciones distributivas” que se forman van en detrimento del interés social general (2003).

Esta postura se acerca bastante a las visiones liberales que tuvieron gran repercusión en los procesos de reforma del Estado y desregulación económica en la región hacia fines de los años ochenta, como la Escuela de la Elección Pública (Buchanan y Tollison 1972) o el Neoinstitucionalismo económico (North, 1990). Desde la primera, se ha postulado que el comportamiento de “búsqueda de renta” resulta racional en entornos de fuerte intervención estatal por las elevadas rentas que generan los negocios públicos en comparación con los negocios privados (Krueger, 1974; Buchanan, 1975; Tullock, 2003). La generación de incentivos perniciosos y distorsivos deviene, según estos enfoques, en un disfuncionamiento del mercado que debe corregirse a través de la desregulación económica y achicamiento del aparato estatal. Estas visiones han impregnado fuertemente las lecturas de muchas organizaciones empresarias con históricas tendencias liberales de pensamiento, incluso de las mismas que piden apoyo, protección o concesiones por parte del Estado. Estos enfoques sin embargo presentan un problema, en la medida que reducen el análisis de las motivaciones a la obtención (maximización) de beneficios por parte de los actores económicos en el vínculo con el Estado.

En esta línea, resulta más iluminador el enfoque de las diferentes lógicas de la acción empresarial que formula Dossi (2010) siguiendo a Philip Schmitter. En un análisis sobre la Unión Industrial Argentina, Dossi señala que a través de la lógica de influencia las organizaciones buscan diferenciarse de otras organizaciones compitiendo por la representación empresarial a la vez que buscan incidir sobre el accionar estatal, mientras que a través de la lógica de sus miembros las organizaciones “brindan incentivos a sus miembros ‘a cambio’ de apoyo y recursos” (2010:60). Asimismo, conviven también con la lógica corporativa y la lógica de servicios, la primera refiriendo a la normativa que encuadra el gobierno de las entidades con mayor o menor apertura a sus miembros en la toma de decisiones, y la segunda aludiendo a la profesionalización de equipos técnicos capaces de brindar servicios diversos a los socios de las entidades (2010: 191).

De este modo, la acción de las organizaciones empresarias experimenta diferentes aristas en tensión. Por un lado, la tensión entre los intereses individuales de sus miembros y los intereses corporativos. Por otro lado, los industriales poseen inserciones en múltiples organizacio-

nes (de primer grado, segundo, tercero, multisectoriales o incluso organizaciones público privadas de tinte más técnico), que en muchos casos pueden expresar intereses o preferencias contradictorios, como se analiza en el capítulo de esta tesis dedicado a la caracterización de los actores. Finalmente, también la fragmentación de la acción en el campo corporativo de los industriales lleva a lógicas diferenciadas de incidencia, sobre cuestiones generales de orientación de la política económica (generalmente en las organizaciones de tercer grado) y en otras organizaciones, a intentar influenciar sobre cuestiones y medidas particulares y concretas, que encierran mecanismos de participación y procesos de construcción de acuerdos bien diferentes.

La conveniencia de considerar los diferentes abordajes va a depender de la pregunta particular que se formule en las diferentes instancias de la presente investigación. Dado que el período bajo estudio es extenso, en ocasiones se relevarán los conflictos internos de las entidades de tercer grado, como la UIA, en otras ocasiones se considerarán las posiciones institucionales que dicha entidad adopte frente a coyunturas políticas específicas, de construcción de acuerdos favorables a las propuestas del gobierno o de frentes opositores al mismo.

Por otro lado, Beltrán (2007) recupera las nociones de “repertorios de acción” de Tilly (1978, 1995, 2000) en torno al análisis de la acción colectiva de organizaciones sociales para aplicarlo al análisis de la acción colectiva empresaria. Según Beltrán, Tilly considera que “las necesidades no explican la movilización, sino que ésta surge de los procesos políticos y los cambios en las oportunidades que brinda el contexto”. De este modo, la construcción de sentido emana de la lucha política misma, la cual se produce con cierto nivel de rutinización permitiendo la constitución de dichos repertorios de acción.

La utilidad de este enfoque reside en su carácter relacional, que permite articular el análisis microsocioal de la acción colectiva con los acontecimientos o procesos políticos macrosociales. Esta herramienta resulta particularmente útil para indagar dentro del campo empresario el despliegue de repertorios de acción, desde la ocupación de cargos, la organización de rituales de celebración o eventos festivos del sector, hasta las medidas de *lock out* agrario con motivo del intento de implementación de retenciones móviles.

Los enfoques sobre redes de políticas (Adam y Kriesi, 2007) proveen un modelo que refiere a la confluencia de actores sociales, estatales y expertos en la definición de las políticas públicas, en un marco de relativa horizontalidad y descentralización de los vínculos. Este modelo

destaca sin embargo la relevancia de la distribución de poder al interior de la red, como también de las modalidades de interacción, como dimensiones que determinan el cambio o permanencia de la política.

El enfoque de redes puede ser complementario al clásico modelo neocorporativo de intermediación de intereses (Schmitter, 1985; Schmitter y Streeck, 1991) este último, resulta esclarecedor de los procesos de la agenda “clásica o tradicional” en especial en el periodo considerado, cuando se trata de negociaciones colectivas entre actores sindicales y empresariales, en torno a la regulación de salarios o en acuerdos sobre precios entre Estado y empresarios, para los cuales se van constituyendo diferentes dispositivos de diálogo.

En referencia al caso argentino, algunos autores, han señalado la existencia de un modelo “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2008) para explicar el peso creciente del empleo informal y la decreciente tasa de sindicalización. La nueva forma de neocorporativismo, muestra la persistencia del modelo de negociación por cúpulas, pero como nuevo rasgo advierte la importante autonomía de las organizaciones sindicales respecto del gobierno kirchnerista, pese a la alianza que establece con él, para mejorar las condiciones laborales.

Las herramientas conceptuales sobre redes o arreglos neocorporativos son útiles al estudio de las políticas orientadas al proceso de industrialización en diferentes campos de intervención estatal. El análisis de las políticas laborales y salariales requiere del andamiaje conceptual del neocorporativismo, del mismo modo que el análisis de las políticas comerciales o industriales donde los actores empresarios movilizan demandas sectoriales a través de las cámaras empresarias o las asociaciones de tercer grado (Schvarzer, 1991). Por otro lado, el enfoque de redes resulta más propicio en el análisis sobre la circulación de saberes y la capilaridad de la acción corporativa y burocrática en los niveles medios. Por ello, el abordaje de redes debe complementarse con el abordaje sobre vínculos neocorporativos entre el empresariado y el Estado, según exija la naturaleza de la interacción y el campo de intervención estatal analizado.

En ese sentido, el debate presentado apunta a indagar ¿cómo se configuraron los posicionamientos (alineamientos/oposiciones) al interior del campo empresario en torno al proyecto industrializador durante el período 2003-2015? ¿De qué modo las políticas públicas orientadas a la industria habilitaron/condicionaron estos posicionamientos, y cuáles campos de políticas (que se analizarán en los capítulos siguientes) configuran escenarios de consenso y de conflicto entre los actores estatales y empresarios? Estos interrogantes constituyen los puen-

tes entre el estudio de las políticas públicas y el estudio de los escenarios políticos entre los actores estatales y empresarios. A su vez, permiten vislumbrar cómo las políticas configuran escenarios y de qué modo el escenario político –demandas y posiciones empresarias- condiciona determinados márgenes de acción gubernamental en este campo de intervención.

En esta instancia emerge la pregunta sobre ¿qué nos dice el escenario político de posicionamientos de los actores empresarios respecto de las alianzas de clase y los bloques de fuerza resultantes de la acción corporativa empresaria? Justamente la selección de las cámaras ADIMRA y COPAL obedece a las posiciones de liderazgo que detentan al interior de las fracciones de la burguesía. En tanto corporaciones de segundo grado representativas de ambos sectores, integran en el primer caso la fracción subordinada del capital industrial, y en el segundo caso, la fracción dominante del capital industrial. De este modo, tal como se señaló en la caracterización de los casos, el perfil de inserción económica y comercial, la concepción acerca del rol del Estado y el posicionamiento político de ambas cámaras seleccionadas, ofrecen indicios de la posición que detenta COPAL al interior de la alianza dominante y ADIMRA dentro de la alianza defensiva, en términos de O'Donnell.

Finalmente, el proyecto industrializador volvió al centro de la escena durante el kirchnerismo como aglutinador de un esquema que interpelaba a los empresarios nacionales pequeños y medianos y a los sectores populares formales e informales, defendiendo la expansión a través de la producción y el consumo (Freytes, 2013; Etchemendy y Collier, 2008; Kulfas, 2016). En ese escenario surgen ciertos interrogantes respecto a ¿qué actores estuvieron a la vanguardia de dicho proceso, ¿cuál fue el papel de los actores industriales y los actores estatales? ¿Qué indicadores de cohesión/fragmentación pueden identificarse al interior del frente mercado internista y del frente exportador? ¿Qué grados de adhesión (o confrontación) logró el gobierno kirchnerista por parte de los referentes de ambos frentes en torno al modelo? En esta instancia interesa dar cuenta del modo en que ese escenario político empresario condicionó la continuidad del proyecto industrializador y del proyecto político en su conjunto.

En síntesis en el apartado teórico se presentaron los principales debates y reflexiones acerca del desarrollo industrial, los problemas y desafíos que presenta el modelo de sustitución de importaciones teniendo en cuenta el perfil de especialización económico y comercial argentino; las capacidades estatales que se ponen en juego en el proceso de industrialización “tardíos”, el margen de autonomía que mantiene el gobierno frente a los actores del capital en la definición de agenda y de políticas; y se presentaron los estudios sociopolíticos y socioeco-

nómicos sobre los alineamientos políticos – posibles coaliciones de clase- de los industriales en relación a concepciones y proyectos de industrialización divergentes. Asimismo, cada campo de política que se analiza en los capítulos centrales de la tesis presenta sintéticamente al comienzo un conjunto de debates teóricos e históricos propios del campo, que se remonta a diferentes momentos considerados como coyunturas críticas en la definición de ciertos paradigmas o de los objetivos de gobierno en el largo plazo.

I.III

Abordaje metodológico

A partir de lo expuesto en el apartado conceptual aquí se propone un análisis imbricado de la dimensión política y socioeconómica de la experiencia de desarrollo industrial reciente. En este sentido, se realizó un abordaje metodológico cualitativo. De este modo, el estudio de la experiencia argentina reciente se organiza a partir del recorte de cuatro campos de intervención que se consideran relevantes para el desarrollo industrial¹⁰. Este recorte y segmentación en campos permite analizar la implementación de políticas y el despliegue de instancias de articulación entre actores estatales y empresarios en torno al proyecto de industrialización sustitutiva.

¹⁰ No se consideran en la tesis –si bien se reconoce su importancia- otros campos de intervención como el de obras de infraestructura, energía, ambiental o laboral.

Gráfico 1. Campos de intervención estatal y dimensiones de análisis



Fuente: elaboración propia.

Se trata de cuatro áreas o campos de intervención ejecutivos: comercio interior, comercio exterior, científico-tecnológico e industrial propiamente dicho. Estas áreas de intervención delimitan un conjunto de organismos, actores estatales y empresarios que articulan allí con cierta regularidad, que intercambian saberes, se enfrentan y validan las decisiones y acciones en materia de políticas públicas.

Asimismo, existe un proceso de diferenciación y de autonomización relativa entre las áreas. La segmentación de la intervención tiene su raíz en la compartimentación del sector público. Pese a la diferenciación de las áreas producto de la especialización creciente y la cristalización de rutinas operativas se despliegan ciertas instancias de coordinación formales e informales que abren vasos comunicantes entre ellas.

Es pertinente aclarar que la tarea de delimitación del objeto de estudio siguió dos vías. Por un lado, el recorte de las áreas estatales y sus intervenciones relevantes al proceso de industrialización que derivó en la selección de cuatro campos estatales. Y, por otro lado, el recorte dentro de la industria y su agenda que delineó la selección de dos ramas de actividad. A su vez, dentro de los campos estatales se seleccionaron un conjunto de carteras ministeriales para

estudiar las políticas desplegadas e indagar sobre los niveles de coordinación vigentes en torno al proyecto de industrialización que se fue perfilando durante estos años. Las áreas de comercio interior y comercio exterior tienen el rango de Secretarías y son dependientes del Ministerio de Economía. Estas dos áreas constituyeron el eje vertebrador de la estrategia de industrialización que se fue perfilando. El campo de ciencia y tecnología refiere al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. En este trabajo se denomina área o campo de industria propiamente dicho, refiere al Ministerio de Industria (MIND) y también al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), ya que una parte de las intervenciones promocionales y programas orientados a la agroindustria se despliegan desde esta última.

Vale aclarar que la delimitación de estas carteras, no agota el conjunto de intervenciones relevantes al proceso de industrialización, puesto que muchas otras incidieron también en alguna medida. Así, la selección obedece a la necesidad de recorte del objeto de estudio en pos de identificar un conjunto de referentes a entrevistar y como una forma de ordenar adecuadamente el análisis. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante MPFyS) o Cancillería a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante MREyC) jugaron un papel significativo en diferentes circunstancias, y en la tesis aparecen menciones a ellos en la medida que articularon con las dependencias estatales seleccionadas.

El objetivo del análisis de campos es dar cuenta de las lógicas particulares de intervención de las áreas que definen dinámicas políticas particulares de articulación entre Estado y empresarios, primando en algunas, mayor nivel de tensión y conflicto en las negociaciones. En este sentido es importante advertir que las áreas poseen diferentes lógicas de intervención y diversos márgenes de autonomía en función de: los recursos disponibles, de los instrumentos desplegados y de los mecanismos de negociación dispuestos con los empresarios.

Como se mencionó anteriormente, se seleccionaron dos ramas dentro de la industria para profundizar en el análisis de los actores empresarios y las intervenciones estatales. Se optó por el sector de la alimentación y el metalúrgico por poseer un perfil bien diferenciado tanto en términos económicos estructurales como en términos políticos ideológicos, a su vez, ambos sectores poseen un peso significativo dentro del conjunto de la industria.

Para el análisis de la acción empresaria se considera a las dos entidades de segundo grado que las representan las ramas seleccionadas: la Coordinadora de las Industrias de Productos Ali-

menticios (COPAL) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), respectivamente. Ambas poseen un rol significativo al interior de los dos espacios internos que conviven en la Unión Industrial Argentina y que compiten por la conducción de la entidad, la Celeste y Blanca de orientación más liberal y la lista de Industriales de orientación más regulacionista, si bien hay diferentes posiciones dentro de sendos espacios.

Asimismo, se seleccionaron tres rubros dentro de cada sector –alimentación y metalúrgico– para dar cuenta de la heterogeneidad de posicionamientos dentro de las ramas y de sus problemáticas particulares vinculadas al desarrollo productivo. Otro motivo remite a la necesidad de dar cuenta de las lógicas diferenciadas de acción colectiva de las entidades de primero y segundo grado, como se verá en el capítulo de caracterización de los actores de la industria y el Estado.

Para dar respuesta a los interrogantes de investigación se realizaron entrevistas a funcionarios públicos de las carteras referidas, a empresarios y a referentes de las cámaras empresarias seleccionadas. Asimismo, se procedió a la sistematización de fuentes secundarias, periodísticas, documentos institucionales con información estadística y análisis de evolución de estructuras y procesos relevantes a la temática.

De este modo, la selección de campos de intervención y de ramas dentro de la industria permitió realizar una focalización en un conjunto de políticas, programas e iniciativas que los actores señalan por su relevancia para analizar en profundidad el proceso de construcción de agenda e implementación de la política industrial. También se consideraron las distintas instancias de diálogo y articulación involucradas en los diferentes ejes o campos de políticas, las áreas de conflicto, disidencia y también de convergencia y acuerdos.

Recapitulando, la tesis presenta un enfoque sistémico y multidimensional de la política industrial que se combina con un análisis sociopolítico de los actores institucionales y las estrategias de acción colectiva de los industriales, con vistas a abordar los siguientes interrogantes: ¿cuál es el balance de fuerzas sociales que encarna el proyecto de industrialización? ¿A qué actores prioriza, qué nuevos y viejos obstáculos se plantean en términos económicos y políticos? La persistente alternancia de ensayos liberales y heterodoxos incluso luego de la experiencia kirchnerista, con el ascenso del macrismo, revitaliza la potencia explicativa del concepto de “empate hegemónico” de Portantiero (1977, 2003). Cómo se explica el resurgir del objetivo industrializador, qué fuerzas sociales y políticas lo sostienen y qué chances tiene de

sostenerse en el tiempo, fortalecer capacidades, y detentar poder frente a las fracciones dominantes y liberalizantes del capital. El análisis de la experiencia kirchnerista reciente 2003-2015 echa luz sobre los desafíos inherentes al capitalismo argentino actual para instituir y sostener un proyecto económico y político estable e inclusivo en el tiempo.

I.IV Los actores de la industria durante el kirchnerismo

El universo de los empresarios industriales es amplio y heterogéneo. Su acción política resulta compleja en la medida que se compone de prácticas formales e informales, individuales y colectivas, desagregadas u organizadas. Muchas veces también resultan contradictorias y eso dificulta un análisis exhaustivo de su accionar y su incidencia sobre la toma de decisiones de política pública. En este sentido, la influencia se explicita con mayor evidencia cuando “un actor toma una decisión que no hubiera tomado de la misma forma en la misma situación, sin el impulso proveniente de otro actor” (Zimmerling en Birle, 1997:38) o cuando un actor político opta por no realizar una medida porque determinados actores se pronunciaron en contra de ella (Bachrach y Baratz en Birle, 1997:38). Estos escenarios grafican situaciones de oposición clásicas entre el poder político y el poder empresario. A su vez, también se ejerce influencia explícita en escenarios no de oposición sino de coincidencia o alineamientos entre el poder político y el empresario respecto de las acciones a emprender o las medidas a adoptar. En esos casos, pueden diferir los marcos cognitivos o motivaciones de las acciones y, sin embargo, coincidir en las agendas a impulsar.

Para poder estudiar estos escenarios aquí se propone un análisis focalizado de los actores que componen la elite empresaria y estatal en torno al proceso de industrialización reciente. De este modo, la selección de dos sectores dentro de la industria obedece a la necesidad de estudiar de manera detallada los alineamientos que las políticas públicas producen entre los industriales en relación al gobierno, al modelo y al proyecto industrializador y, de esta manera, poder ponderar los desafíos y alcances del mismo durante la experiencia kirchnerista.

En base a lo expuesto, en el presente capítulo se presentan las herramientas a utilizar para el estudio de los actores de la industria y su relación con el Estado combinando una perspectiva histórica y sectorial. En este sentido, se justifica *primero* la selección de sectores a partir del perfil de inserción económica y comercial, la concepción acerca del rol del Estado y el posicionamiento político de las entidades empresarias frente al gobierno y frente a los actores sindicales. A partir de ello se describen los sectores (metalúrgico y de la alimentación) considerando la organización interna de las entidades de segundo grado, el perfil de inserción económica y comercial, la relación capital-trabajo característica de cada uno y los rasgos que asume la heterogeneidad empresaria. Finalmente, se describen los tres rubros seleccionados

dentro de cada sector y se analiza la compleja trama de estrategias y enfoques empresarios que se despliega en relación con el modelo propuesto por el gobierno.

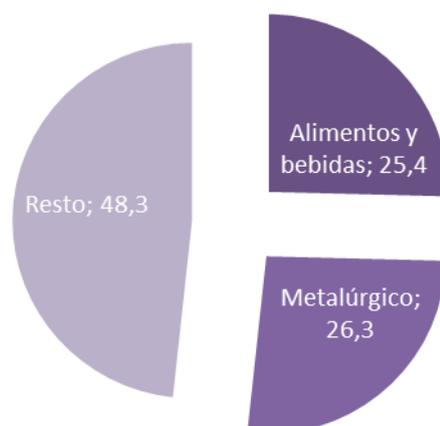
En el siguiente apartado se analiza la acción colectiva de los industriales atendiendo a la división de tareas entre entidades con diferente grado de agrupamiento y los posicionamientos históricos que adoptó la Unión Industrial Argentina en torno a hitos clave de la agenda del desarrollo industrial.

Selección de los sectores industriales. Las entidades de segundo grado

Analizar la heterogeneidad y complejidad sectorial de la industria constituye un gran desafío. Por ello se decidió realizar un recorte del objeto de estudio, para centrar el análisis en los empresarios industriales. En este sentido, se seleccionaron dos casos que corresponden a actividades sustantivas al interior de la industria. Las mismas se diferencian en tres aspectos: el perfil de inserción económica y comercial, la concepción acerca del rol del Estado y el posicionamiento político de las entidades que representan sus intereses. Se trata del sector de la alimentación y el sector metalúrgico, y sus dos entidades de segundo grado: COPAL, Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios y ADIMRA, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, respectivamente.

Dentro de la producción de bienes y servicios totales, en 2015 ambos sectores concentran el 10,8% del valor bruto de producción nacional, mientras que, dentro de la industria manufacturera, alimentos y bebidas alcanza el 25,4% y el sector metalúrgico, el 26,3%, representando en conjunto el 51,7% del producto ese mismo año (Tabla 7 del anexo). Asimismo, ambas actividades concentran un 9% del empleo total y un 45,3% del empleo industrial registrado en 2015, alcanzando casi 600 mil empleos (Tabla 9 del anexo).

Gráfico 2. Participación de los sectores seleccionados en el producto industrial en 2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2015).

Para caracterizar a los actores de la industria seleccionados, por un lado, se analiza la dimensión económica-estructural (perfil de inserción productivo y comercial) y, por otro lado, se aborda la dimensión político corporativa (concepción del rol del Estado y posicionamiento político). A su vez, se hace foco en la dinámica que asume la relación capital-trabajo y en la problemática de la heterogeneidad empresaria económica y político-organizativa.

Los empresarios metalúrgicos

ADIMRA fue fundada en el año 1904, precisamente en el período de constitución de la industria nacional. En términos geográficos, la acción corporativa de la entidad es amplia ya que representa a 39 cámaras sectoriales de primer grado y posee 22 entidades regionales. Éstas prestan servicios de capacitación y formación, y a partir de 2015 también brindan servicios tecnológicos a las PYMI, conformando una red de 17 centros que promueven la vinculación tecnológica de las empresas con los organismos del sistema nacional de innovación científica¹¹. Así, ADIMRA posee una fuerte y extendida presencia en el territorio a través del Departamento de Desarrollo Federal y de las entidades regionales para articular programas, iniciativas y canalizar demandas particulares del sector en el interior del país.

¹¹ Entrevista realizada al Director del Instituto de Actualización Empresarial de ADIMRA, 25/04/2017.

Por otro lado, se puede apreciar que el vínculo capital-trabajo tiene aristas significativas para analizar. La relación de ADIMRA con UOMRA (Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina) tiene la particularidad de configurarse en torno a una concepción compartida del desarrollo económico con eje en el mercado interno, que permite establecer una convergencia de intereses. A diferencia de las cámaras representantes de sectores exportadores, que conciben el salario como un costo laboral y no como un componente central de la demanda agregada (Basualdo, 2010: 36)¹², ciertas cámaras orientadas al mercado interno valoran al consumo y la demanda como vehiculizador del crecimiento económico sostenido; adhiriendo explícita o implícitamente a enfoques de tipo keynesianos.

Aunque la tensión capital-trabajo es un factor ineludible en la relación, se puede apreciar que la concepción y la agenda de iniciativas de los actores empresarios y sindicales se orientan en el mismo sentido: se oponen fervientemente las políticas de flexibilización laboral como medio para atender el problema del desempleo, cuestionan las “políticas asistencialistas” como medio para enfrentar la pobreza; pregonan políticas expansivas para generar empleo genuino, y consideran a las políticas de formación profesional y capacitación de recursos humanos como un medio para mejorar las condiciones de empleabilidad de sus trabajadores (IDISA, 2010: 44)¹³.

Así, este sector comprende un conjunto heterogéneo de firmas dedicadas a la producción de los siguientes grandes grupos: productos derivados metálicos (piezas de fundición, productos para el transporte, depósitos o envases de metal), máquinas y equipos de uso general (bombas, puentes grúa, refrigeración industrial, o ascensores), y máquinas de uso específico (agrícola, industria alimenticia, textil, construcción, etcétera), plantas industriales, artefactos de uso doméstico (estufas, heladeras, por ejemplo), artefactos y equipos eléctricos y electrónicos (motores, equipos de radio, televisión y equipos médicos), piezas y componentes para centrales nucleares y finalmente componentes y equipos de transporte (autopartes, motos, bicicle-

¹² El autor señala que durante el modelo sustitutivo de posguerra el foco en el mercado interno llevaba inevitablemente a que el salario cumpliera un rol clave en el proceso de acumulación del capital a través del sostenimiento de la demanda interna (pg.36). En el contexto sustitutivo reciente la industrialización se desarrolló en un marco comercial y financiero de apertura. Sin embargo

¹³ El Instituto para el Desarrollo Industrial y Social Argentino, IDISA, se constituyó, con apoyo del gobierno nacional, como un centro de estudios para el desarrollo industrial el 17 de diciembre de 2009. Así congregó a entidades empresarias y sindicales del sector metalúrgico como ADIMRA-UOM y ASIMRA (Asociación Supervisores de la Industria Metalmeccánica). Esto ocurrió en medio de la crisis de representación de la UIA provocada a partir del conflicto con el campo por la Resolución 125 de retenciones móviles. Este proceso fue dirigido por el mismo Ministro de Economía, Miguel Peirano, como una “muestra contundente del gobierno” en apoyo al Grupo de Industriales dentro de la UIA (La Nación, 17-12-2009).

tas, carrocería de autos o trenes) teniendo una inserción amplia en encadenamientos productivos bien diversos con grados disímiles de desarrollo científico y tecnológico (IDISA, 2009:15-16).

En este sentido, se observa que la dinámica intraclase resulta particular. La amplitud de actividades agrupadas dentro del sector también complejiza la representación por la heterogeneidad de intereses agregados. De este modo, sectores como: fundición, producción de bienes de capital, autopartistas, máquina herramienta, equipamiento hospitalario o maquinaria agrícola están integrados en ADIMRA y gozan de diferentes niveles de competitividad. La entidad representa a más de 24.000 empresas, en su mayoría pequeñas y medianas de capital nacional y con una inserción fuerte hacia el mercado interno. Los productos que más se exportan son los equipos de transporte, los productos de metal y maquinaria y equipo, siendo su balanza comercial estructuralmente deficitaria en todos los rubros con una relación exportaciones/importaciones de 1 a 6,4.¹⁴

Los volúmenes editados con relatos de historias de vida (2013) contienen narraciones de los actores y emprendedores metalúrgicos cuyas empresas experimentaron un crecimiento errático a lo largo de la historia. Refieren a historias familiares y del sector muy ligadas al sueño de una industria nacional pujante. En este sentido, Ferrer en el prólogo del libro que contiene los relatos mencionados, señala:

Estas empresas familiares (creadas por un pionero, en muchos casos inmigrante o descendiente de inmigrantes) continuaron hasta alcanzar su promisoría realidad actual. Varias están ya conducidas por la tercera o cuarta generación. Enfrentan, como es inevitable en el marco del crecimiento, la necesidad de ampliar sus cuadros de conducción, reteniendo las características antes descriptas, que constituyen su principal activo. Surge así la incorporación de actores fuera del núcleo familiar, que enriquece el acervo de gestión y tecnológico (Ferrer, 2013).

Desde 2001 ADIMRA se financia con el aporte obligatorio¹⁵ de las empresas y cámaras socias. La denominada Contribución Convencional Empresaria se definió en 2001 y estableció

¹⁴ En 2015 el sector metalúrgico exportó USD 3.466.580.815 e importó USD 25.849.353.330, con un resultado deficitario de USD 22.382.772.515 (INDEC en base a ADIMRA, ver anexo).

¹⁵ El carácter obligatorio del aporte se sustenta en una norma con rango de convención colectiva y fue rubricado por el Ministerio de Trabajo de Nación en 2001 durante la administración de De La Rúa con vistas a fortalecer la actividad gremial del sector en el marco de la profunda crisis económica. Sin embargo, entró en tensión con la normativa que definió que el aporte patronal de las empresas a las entidades representativas es voluntario. Esto llevó a diferentes cuestionamientos por parte de empresas y cámaras empresarias durante los últimos años a

un aporte empresario de un 1% de la masa salarial, con un tope de \$3000. Con motivo de la inflación de los años siguientes ese tope se fue desvalorizando y tuvo que redefinirse en 2012, según informa el Ministerio de Trabajo, y se fijó en tres veces el valor del salario básico mensual, así se sería actualizado cada vez que ocurrieran paritarias. El Acta Acuerdo de 2001 sostiene:

La importancia de la labor gremial colectiva orientada a la capacitación técnica y el asesoramiento profesional [...] incorporando metodologías y tecnologías para mejorar la competitividad de las empresas en defensa de los intereses empresarios nacionales [...]. La optimización de la representación sindical y gremial-empresaria es un elemento imprescindible en un mundo de profunda interrelación e interdependencia como el actual [...] donde es creciente el número de iniciativas de libre comercio a tratarse [...] como el A.L.C.A. o a las negociaciones del MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones (C.A.N.), la Unión Europea, etc.], por lo que sería inadmisibles no contar con entidades gremiales capaces de actuar y colaborar activamente con los negociadores del sector público .

En efecto, ADIMRA posee una estructura compleja en cuanto a su diferenciación funcional. Está organizada en 11 departamentos y 14 comisiones, con alrededor de 80 recursos humanos, entre los cuales el 50% son cuadros técnico-profesionales y los demás personal de apoyo administrativo. La entidad evidencia una amplia capacidad técnica y organizacional que se traduce en un poder de interlocución con los actores y agencias estatales sobre prácticamente todas las temáticas de agenda pública industrial. Atiende una agenda diversa de cuestiones: comercio exterior, reglamentos técnicos, política social (paritarias salariales), tecnología, política industrial, programas de formación y capacitación (nivel técnico-profesional de mano de obra calificada y mandos medios), energía nuclear y eléctrica, automotriz, bienes de capital, compra nacional y seguridad, ambiente y salud ocupacional.

El Plan estratégico metalúrgico 2010-2020 compendió el diagnóstico sobre las principales características del sector y esgrimió propuestas de política pública en el campo fiscal, financiero, comercial, tecnológico y de formación profesional. El análisis del enfoque micro de las empresas de diferentes rubros metalúrgicos se elaboró entre 2008 y 2009, en conjunto con la

través de fallos judiciales de segunda instancia que algunos resultaron a favor y otros en contra (Ámbito, 22/05/2019). La controversia reciente entre ADIMRA y AFAC (Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes) resultó en la sanción, por primera vez desde su creación, de la resolución 649 de la Secretaría de Trabajo de la Nación en mayo de 2019 que ratifica el carácter voluntario del aporte, acción que se enmarca en un conjunto de medidas gubernamentales tendientes a disminuir los costos laborales (AFAC, 30/05/2019).

Universidad Nacional de General Sarmiento y con aportes del Centro de Estudios de la UIA. El plan fue elaborado y presentado casi en paralelo al Plan Estratégico Industrial 2020 que elaboró la cartera de Industria para todos los sectores.

Por otro lado, el Plan dejó en claro la importancia de proteger el empleo y el salario real para asegurar un despliegue virtuoso del modelo:

La defensa del mercado interno -entendida como la protección, promoción y desarrollo de las fuerzas productivas locales, lo cual a su vez permite sostener el empleo y transitar un sendero de crecimiento de los salarios reales y, en consecuencia, del tamaño de la economía local- constituye un pilar fundacional para una estrategia de desarrollo sustentable” (Plan Estratégico Metalúrgico 2010-2020)

Este documento, así como otros de la entidad (IDISA, 2009) manifiestan dos cuestiones, por un lado, expresan la visión de la cámara y, por otro lado, articula una propuesta de política económica y sostiene que el Estado debe asumir un activo rol en el desarrollo económico. Respecto de la política cambiaria, promueve el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo y una política comercial de promoción de exportaciones y defensa del mercado interno que procure ir modificando progresivamente el patrón de especialización primario argentino. Esto involucra la protección de las industrias en estadios iniciales de desarrollo a través de una política comercial activa que contemple protecciones transitorias, es decir, que defina instancias de evaluación en plazos razonables.

Por otro lado, en materia de comercio exterior, la cámara promueve *“consolidar una posición fuerte en América Latina –fundamentalmente en el marco del MERCOSUR y los países de Sudamérica– y privilegiar las relaciones comerciales “sur-sur”*. Así, rechazan un posible acuerdo con la Unión Europea especialmente en el apartado que ofrece igualar el trato a las empresas europeas contradiciendo la política local de compra nacional fuertemente defendida por la cámara,

[ADIMRA] define como altamente perjudicial para la industria del bloque subregional (latinoamericano) la inclusión de un capítulo que ofrezca trato nacional a las firmas europeas en los procesos de compras públicas regionales, sin considerar las asimetrías existentes, obstaculizando notablemente el desarrollo de la industria local (Informe industrial mayo, 2019).

De este modo, todos los documentos de la entidad expresan una concepción de la industria fuertemente arraigada en el modelo sustitutivo de importaciones con especial eje en el mercado interno, frente al cual el rol del Estado como administrador de precios relativos es central e ineludible. Asimismo, se expresa con claridad la necesidad de alterar el perfil productivo *natural* primario a partir de una activa intervención en el comercio exterior. Y, finalmente, aduce que el salario real se presenta no sólo como un costo de producción sino como un eslabón central en la cadena de producción-distribución-consumo necesaria para sostener el crecimiento de la economía.

Los empresarios de la alimentación

En 1975 se crea la Comisión Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios, COPAL, una entidad de segundo grado que abarcó a todas las actividades productivas vinculadas a alimentos y bebidas. Actualmente nuclea a 34 cámaras de primer grado¹⁶ con más de 2000 empresas en sectores heterogéneos con grados muy variables de valor agregado como carne vacuna, carne aviar, lácteos, pesca y frutas, bebidas, jugos, cervezas, vinos, golosinas y helados, entre otros. Su perfil agroexportador y fuertemente competitivo se reflejó a través de su saldo comercial superavitario en una relación exportaciones/importaciones de 22 a 1.

Por otro lado, la dinámica capital-trabajo en el sector se estructuró en torno a una concepción liberal clásica del salario, es decir, como un costo. La cámara sistemáticamente manifestó la necesidad de una reforma laboral que dote de flexibilidad a un “*sistema laboral viejo*” y a un “*sistema productivo no actualizado*” para encarar el problema de la inversión, la falta de empleo y la elevada informalidad laboral en un contexto de globalización y cambio tecnológico (La Nación, 25/08/2017). Durante la crisis de 2008 por ejemplo, mientras el ala del Grupo de Industriales al interior de la UIA pedía articuladamente con la CGT (Confederación General del Trabajo) medidas de protección comercial y laboral para evitar despidos masivos, COPAL pedía reducir los salarios (Schteingart, 2011: 34). Como se señaló previamente, a pesar del hecho concreto de que las empresas exportadoras colocan una buena parte de su producción al mercado interno, su concepción del salario sigue siendo liberal. En efecto, en el documento estratégico de 2016, en el apartado “asuntos laborales” explicita los desafíos de propender “*justicia y seguridad jurídica*” complementariamente:

¹⁶ A diferencia de ADIMRA, COPAL no posee representación de segundo grado en el interior del país. Así, las problemáticas regionales quedan subordinadas dentro de su agenda a la elaboración de lineamientos generales de política económica: devaluación cambiaria y rebaja de impuestos.

La protección del empleo no puede traducirse en un marco incierto y desequilibrante, ya que ello redundaría en un elemento más, junto con aspectos económicos, políticos, tributarios, que genera falta de incentivo a la inversión, producción y creación de empleo digno y registrado (COPAL, 2016).

En términos de dinámica intraclase, la representación corporativa resulta compleja y presenta asimetrías significativas. Si bien el sector posee un 94% de medianas, pequeñas y microempresas, dentro de la cámara la representación corporativa está en gran medida concentrada en grandes empresas multinacionales con fuerte inserción exportadora¹⁷.

Es pertinente mencionar que la entidad se financia con el aporte voluntario de los socios. Y su Acta Constitutiva labrada en 1975 refiere al “*gran problema de la postergación del sector frente a otros sectores de la economía nacional*”. En este sentido, la *postergación* alude al tratamiento diferencial que el Estado tenía con las industrias mercado internistas y a las industrias exportadoras en la política comercial del período, el cual gravaba y controlaba las exportaciones mientras las industrias sensibles gozaban de protección comercial.

Asimismo, el Acta también contiene los principios que nuclean a las cámaras de primer grado de la organización. Los mismos se fundan en “*el potencial que encierra el suelo argentino para la producción masiva de alimentos en todas sus formas*”, en su gran capacidad técnica y de inserción externa. También señala enfáticamente los problemas estructurales y coyunturales. Los primeros, refieren a cuestiones de fondo consistentes en “*la dispersión de esfuerzos a nivel empresarial y la descentralización administrativa a nivel gubernamental, todo lo cual genera una proliferación de instancias impidiendo una adecuada programación y planificación a largo y mediano plazo*”. Respecto a los problemas coyunturales, advierte la importancia de “*obtener una rentabilidad razonable, [...] una remuneración justa y equitativa a los trabajadores, [...] la libre circulación y comercialización de productos, [...] la aplicación de normas bromatológicas ágiles, la estabilización de una política para el sector tanto para el consumo interno como para la exportación*” (Acta COPAL, 1975).

¹⁷ En 2019 el Comité Ejecutivo fue presidido por Daniel Funes de Rioja, un abogado laboralista de amplia trayectoria de representación corporativa en la UIA y en COPAL. Las doce vicepresidencias están integradas por empresarios de ocho firmas exportadoras nacionales (Mastellone Hnos., Bodegas Canale, Café Cabrales, Molinos Río de la Plata y Arcor, entre otras), allí también se encuentran las entidades que representan a carnes bovina y avícola (ABC Consorcio exportador y CEPA respectivamente) y tres firmas extranjeras, Coca Cola, Mondelez (Kraft Foods Estados Unidos) y Cervecería Quilmes (Ambev Brasil) (Copal, 7/8/2019 y fuentes digitales de las empresas consultadas en esa misma fecha).

Estos principios fundacionales se asemejan considerablemente a los problemas que identificó la entidad en 2015 en el documento estratégico de lineamientos de políticas, presentado a los diferentes candidatos a las elecciones presidenciales. El texto enfatizó la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, limitando la injerencia estatal y sostuvo que la estabilidad macroeconómica se alcanza a partir de una “política fiscal y monetaria prudente” y no de una política comercial administrada. En este sentido, la entidad pregona la libertad de mercado, la libre determinación de precios internos y la comercialización internacional sin regulaciones tanto a las exportaciones como a las importaciones (COPAL, 08/2015). De este modo se observa cómo este enfoque se contraponen al enfoque subyacente al período analizado.

Finalmente, en materia de comercio exterior la entidad transmite la defensa del patrón de especialización agroexportador argentino, enfatizando en la importancia de la agregación de valor de los productos primarios para exportación. En este marco, promueve activamente la definición de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. En este punto es importante recordar que el Mercosur lleva negociando un acuerdo con la UE desde el año 2000, sin embargo, no se produjeron avances sustantivos debido a las múltiples resistencias de industriales locales. Y, si bien las posiciones al interior de COPAL son disímiles, en relación al establecimiento de este acuerdo, la entidad decidió avalarlo. En el documento estratégico publicado a fines de 2015, la COPAL postuló que Argentina debe:

definir, en común acuerdo con los sectores exportadores más representativos, dentro de los cuales se destaca la industria de Alimentos y Bebidas, una estrategia de inserción dentro del comercio mundial... como es el caso del acuerdo de libre comercio que se está tratando con la Unión Europea. Dentro de la estrategia se debe priorizar el ingreso a la participación de las negociaciones de los “Megacuerdos” internacionales. El Trans-Pacific Partnership (TPP), el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) y el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) son claros ejemplos

Como se verá en el capítulo de análisis de la política de comercio exterior, la estrategia definida por el gobierno entre 2003 y 2015 de avanzar en destinos regionales (Venezuela y Bolivia, por ejemplo) e incursionar en mercados no tradicionales (Rusia, Sudáfrica, Malasia, entre otros) diverge de la propuesta esgrimida por COPAL. El proyecto económico durante esos años giró más fuertemente en torno a la promoción de los sectores industriales sensibles, por un lado, a través de la protección comercial y, por otro lado, a partir del establecimiento de

acuerdos en mercados no tradicionales en virtud de las amenazas potenciales de avanzar en los destinos tradicionales como la Unión Europea o Estados Unidos. De ese modo, las iniciativas de apoyo se limitaron a promover los productos argentinos y la participación de las firmas en diferentes ferias internacionales, demostrando la divergencia de posicionamientos entre el sector de la alimentación y el gobierno peronista.

Selección de rubros industriales. Las entidades de primer grado

Se seleccionaron tres rubros dentro de cada sector –alimentación y metalúrgico– para operar una estrategia de trabajo de campo y para poder dar cuenta de la heterogeneidad de posicionamientos dentro de las ramas y de sus problemáticas particulares vinculadas al desarrollo productivo. Esta selección responde a la necesidad de dar cuenta de las lógicas diferenciadas de acción colectiva de las entidades de primer y segundo grado.

Gráfico 3. Entidades empresarias seleccionadas



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis de la industria de la alimentación se focalizó en la relación entre el gobierno y las entidades representantes de los rubros seleccionados: el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA); el Centro de la Industria Lechera y la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (CIL y APYMEL), y ABC Consorcio de Exportadores de Carnes Argentina (ABC). En este sentido se hicieron entrevistas a empresarios y referentes de dichas enti-

dades. También se indagó cómo CEPA, (la única entidad que representa a todos los eslabones de producción avícola que integran verticalmente la cadena), mantuvo posicionamientos afines al gobierno y la forma en que CIL y APYMEL y ABC, (quienes representan los segmentos exportadores de leches y carnes rojas), se mantuvieron resistentes a las medidas impulsadas en el período.

Asimismo, para el análisis de las posiciones de COPAL se consideraron los informes publicados por la entidad, las intervenciones públicas de sus referentes aparecidas en fuentes periodísticas diversas y los informes ministeriales de los diferentes organismos públicos relevados¹⁸.

En el caso de la industria metalúrgica, el foco se puso en el estudio de maquinaria agrícola, a través de la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola, CAFMA; en equipamiento médico a través del caso CADIEEL, la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas; y finalmente se analizó el rubro de bienes de capital, a partir de una indagación sobre CIPIBIC, la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital.

En el caso de ADIMRA, además de los informes de la entidad, se realizaron entrevistas a sus referentes de áreas (comercio exterior, industria, centros tecnológicos e innovación, capacitación y comité de presidencia).

La selección de rubros dentro del sector metalúrgico obedeció a los diversos potenciales de sustitución y exportación de los diferentes segmentos, junto a la necesidad de distinguir los horizontes de articulación entre Estado y empresarios con los proyectos de innovación y promoción industrial durante estos años.

La acción colectiva de los industriales.

La división del trabajo entre entidades y el papel de la UIA

Dentro del universo de las entidades empresarias existe una división del trabajo en la representación colectiva. Así, las entidades de tercer grado agrupan empresas y cámaras. A mayor agregación de intereses, las corporaciones empresarias poseen mayor dificultad para representar objetivos particulares eficazmente, sin embargo, poseen mayor poder para incidir en la

¹⁸ No pudieron realizarse entrevistas en COPAL porque la entidad no accedió a brindarlas.

agenda pública o en la orientación general de la política económica. Estas organizaciones abordan en especial temas de política cambiaria, política laboral y cuestiones vinculadas al financiamiento externo, emiten opinión sobre la designación de funcionarios principalmente de las carteras de Economía y Comercio, y en contextos electorales se reúnen con los candidatos de diferentes signos partidarios para acercar sus propuestas y documentos, que son elaborados por los técnicos de tales entidades. De este modo, constituyen un factor relevante tanto de construcción de legitimidad política como de desestabilización en escenarios de crisis política.

Las entidades de tercer grado como la Unión Industrial Argentina enfrentan un escenario común: congregan intereses heterogéneos (actividades industriales con perfiles diversos) y asimétricos (cuyo poder de mercado es desigual) y en este proceso son las grandes empresas las que dominan la orientación de la acción política de la corporación. Si bien la participación de las PYMI (pequeña y mediana industria) se amplió en la entidad a partir del cambio de estatuto en 1981 (Dossi, 2010), su identidad se mantuvo fuertemente arraigada en la representación de las grandes firmas¹⁹.

En contraposición, las cámaras empresarias de primer grado experimentan mayor eficacia en la representación de intereses particulares pero menor injerencia relativa en la agenda y en el poder de interlocución frente a las burocracias estatales.

Las cámaras de segundo grado se encuentran en una situación intermedia ya que agrupan, generalmente, empresas y cámaras de primer grado que no están exentas de los problemas derivados de la heterogeneidad estructural de intereses representados, pero logran tener una injerencia significativa en los procesos de formulación e implementación de las políticas industriales y ocupar posiciones de gestión en las entidades de tercer grado.

De este modo, la complejidad del estudio de la acción política empresaria tiene diferentes aristas. Por un lado, los industriales poseen inserciones en múltiples organizaciones que, en muchos casos, pueden expresar intereses contradictorios. Y, por otro lado, conviven al interior de cada organización diferentes “lógicas de acción”²⁰. Así las organizaciones empresarias

¹⁹ Como se verá luego, el período 2003-2015 representó una excepción a la tendencia histórica. Las presidencias fueron ocupadas por empresarios PYMI debido al fuerte sesgo del gobierno a fortalecer el mercado interno y en consecuencia a mejorar la posición relativa de la fracción débil del capital, en términos de O’Donnell (1977).

²⁰ Siguiendo a Schmitter, Dossi estudia la convivencia de diferentes lógicas al interior de la UIA. A través de la *lógica de influencia* las organizaciones buscan diferenciarse de otras organizaciones compitiendo por la representación empresaria a la vez que buscan incidir sobre el accionar estatal, mientras que a través de la *lógica de*

experimentan una doble tensión entre los intereses individuales de sus miembros y los intereses corporativos; y entre incidir sobre cuestiones generales de orientación de la política económica o sobre medidas concretas que encierran mecanismos de participación y procesos de construcción de acuerdos bien diferenciados.

Por último, en la escena política, las organizaciones empresarias se posicionan más o menos explícitamente en un marco de relaciones político-partidarias dependiendo del contexto, y también en un marco de relaciones de clase y fracciones de clase. Sus preferencias no son fijas ya que no se ajustan estrictamente a los intereses económicos ni tampoco responden a cálculos de tipo racional. Más bien, las preferencias son contextuales y dependen de un conjunto amplio de factores que traducen dichas preferencias en posicionamientos políticos. Los marcos cognitivos o interpretativos, los climas de ideas, la historia de las organizaciones y las relaciones de fuerza entre las diferentes fracciones de clase condicionan los alineamientos en el interior del frente empresario y en la relación con las fuerzas políticas oficialistas y opositoras.

La UIA, históricamente, ha defendido una concepción predominantemente liberal del desarrollo económico²¹. Y si bien en su interior conviven posiciones relativamente divergentes sobre el rol del Estado en la economía, existe un consenso bastante significativo respecto de los límites de dicha injerencia en materia de distribución del ingreso, regulación de precios, administración del comercio exterior y administración cambiaria como los principales ejes. La entidad, señala Schvarzer (1991), expresó desde su nacimiento intereses industriales diversos, aunque ligados fundamentalmente a la clase dominante local sin desafiar el perfil productivo agroexportador de la estructura económica. Incluso el análisis de su accionar político histórico muestra que nunca atravesó los límites impuestos por la clase dominante a la que pertenecía. Durante los debates arancelarios de finales del siglo XIX, el Pacto Rocarunciman de los años treinta o los primeros programas industriales de la década del cuarenta, la UIA adhirió a las posturas de la élite agroexportadora (Schvarzer, 1991). Más tarde, la UIA tampoco tuvo una agenda innovadora en materia industrial. Así en los años cincuenta y se-

sus miembros las organizaciones “brindan incentivos a sus miembros “a cambio” de apoyo y recursos” (2010:60). También conviven con *la lógica corporativa* y *la lógica de servicios*, la primera refiriendo a la normativa que encuadra el gobierno de las entidades con mayor o menor apertura a sus miembros en la toma de decisiones y la segunda, aludiendo a la profesionalización de equipos técnicos capaces de brindar servicios diversos a los socios de las entidades (2010: 191).

²¹ Scheingart advierte que la UIA combina un discurso neodesarrollista con una práctica y accionar más de defensa del modelo neoliberal entre 2000-2010 (2011). Otros, consideran que la UIA no ha desafiado sustantivamente los límites impuestos por la fracción agroexportadora dominante (Schvarzer, 1991; Gaggero y Wainer, 2006).

senta cuando las elites cívico militares emprendieron políticas desarrollistas de industrialización o cuando en los setenta se promovieron alternativas desindustrializadoras, la UIA eligió apoyar usinas liberales como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)²² creada en 1964 y la Fundación Mediterránea creada en 1977, en vez de adherir a posiciones heterodoxas vigentes como la propuesta desarrollista de la CEPAL que en los sesenta constituía una potente alternativa política e ideológica.

Solo por un lapso breve la entidad apoyó a la Confederación General Económica que, entre 1971 y 1974, había logrado ampliar notablemente su representación quebrando la acción colectiva de carácter informal que había nucleado a las principales corporaciones empresarias liberales en ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres). La máxima unión de los industriales se materializó en 1974 en la CINA (Confederación de la Industria Nacional Argentina) e integraba a la UIA (Sidicaro, 2002:123).

Durante el modelo neoliberal de los años noventa la posición oficial de la UIA celebró el curso de las reformas económicas y del aparato estatal. Si bien frente a las políticas aperturistas, el ala mercado internista de la entidad planteó reparos, la UIA no logró canalizar una visión monolítica. La posición pro-aperturista de COPAL, por su inserción exterior competitiva, fracturó la posibilidad de que la UIA pudiese expresar al colectivo de industriales en torno a una idea de “apertura aceptable” que conciliara los diferentes intereses sectoriales (Viguera, 1998: 8). Incluso años después cuando la crisis del modelo de convertibilidad se evidenció con crudeza a partir de 1999, los industriales críticos al modelo se manifestaron en agrupaciones informales como el Grupo Productivo, por no encontrar en la UIA receptividad en torno a sus problemas. Así el discurso de la UIA frente a la crisis de 2001, nuevamente en la figura del empresario de la alimentación, apuntó a que sus causas eran de índole político y no ligadas a fallas del modelo instaurado (Schteingart, 2011).

Si bien en los años noventa durante el modelo de reformas estructurales y desregulación económica, COPAL logró asumir un rol de liderazgo claro en la figura de Álvarez Gaiani, en el proceso de reconfiguración de los clivajes al interior de la entidad (Dossi, 2010)²³ que

²² FIEL expresó siempre las ideas liberales constituyéndose en usina de las grandes corporaciones. Hasta los años ochenta si bien UIA tenía su Departamento de Estudios Económicos, el mismo funcionaba más como un comité de discusión de dirigentes empresarios que como un cuerpo técnico de producción de documentos con sesgo fabril, de este modo la UIA se nutría de las producciones de FIEL (Schvarzer, 1991: 256).

²³ Cabe recordar que los noventa constituyeron un período de fuerte convergencia ideológica entre los sucesivos gobiernos neoliberales y la entidad de los alimentos, tradicionalmente a favor de la desregulación y la apertura de mercados.

acontecieron en el transcurso de las tres administraciones kirchneristas entre 2003 y 2015, COPAL perdió poder de interlocución en virtud del cambio de orientación del modelo.

A diferencia de la tendencia histórica, las presidencias de la UIA fueron ocupadas durante los años 2000, por empresarios PYMI que se sucedieron en el marco del pacto de alternancia establecido a partir de 2003 al interior de la entidad²⁴. Si bien se alternaron en la conducción integrantes de la lista Celeste y Blanca y la lista Grupo Industriales, la elección de los candidatos se dirimió al interior de la entidad, en general, priorizando mantener una interlocución fluida con la administración nacional. Así el sesgo mercado internista del gobierno kirchnerista favoreció la designación de empresarios PYMI en la conducción. Este escenario mejoró la posición relativa de esta fracción del capital nacional para negociar frente a los grandes grupos empresarios, quienes preferían detentar posicionamientos opositores mucho más firmes al gobierno. En efecto, tan pronto como el kirchnerismo fue derrotado en las elecciones de 2015, los posicionamientos liberales volvieron a aflorar de la mano de las grandes empresas en la conducción de la entidad.

²⁴ Entre 1993 y 2003 estuvo vigente el pacto de alternancia entre el MIA (Movimiento Industrial Argentino) y el MIN (Movimiento Industrial Nacional) con presentación de lista única en las elecciones de la entidad. A partir de 2003, las crisis de consenso expresada en torno al modelo y a la candidatura de Álvarez Gaiani de la COPAL, derivó en una reconfiguración interna de posiciones y un nuevo pacto de alternancia, con presentación de dos listas enfrentadas Consenso o Celeste y Blanca, por un lado, e Industriales por el otro (Dossi, 2010 y 2014).

Gráfico 4. Conducción de la UIA. Presidentes y Vicepresidentes 1° entre 2001 y 2016

	Presidente entidad Cámara empresaria	Vicepresidente 1° entidad Cámara empresaria
2001-2002	De Mendiguren CIAI (indumentaria)*	Héctor Massuh CAPA (papel)
2002-2003	Héctor Massuh CAPA	
2003-2005	Alvarez Gaiani COPAL (alimentos)	Héctor Méndez CAIP (plástico)
2005-2007	Héctor Méndez CAIP	Federico Nicholson CARNA (azucarero)
2007-2009	Juan Carlos Lascurain ADIMRA (metalúrgico)	Luis Betnaza CIS (siderúrgico)
2009-2011	Hector Méndez CAIP	Miguel Acevedo CIARA-COPAL (alimentos)
	Miguel Acevedo (titular interino) CIARA-COPAL	Luis Betnaza CIS
2011-2013	De Mendiguren CIAI (indumentaria)	Luis Betnaza CIS
2013-2015	Hector Méndez CAIP (plástico)	Luis Betnaza CIS (siderúrgico)
2015-2017	Kaufmann Brea CIPA (alimentos)	Daniel Funes de Rioja (COPAL)

Fuente: elaboración propia en base a fuentes periodísticas.

Notas: En 2002, el ex Presidente de la Nación, Eduardo Duhalde, nombra a De Mendiguren Ministro de la Producción de la Nación, hecho que provoca su reemplazo en la UIA por el Vicepresidente 1° de la entidad, Héctor Massuh. En 2011, la renuncia de Héctor Méndez por la grave crisis institucional de la UIA en torno a las elecciones de la entidad da lugar a su reemplazo interino por Miguel Acevedo de la COPAL (Página 12, 10/02/2011, Fortuna web 09/02/2011 y Política online 01/03/2011).

En síntesis, el recorrido histórico sobre la posición de la UIA frente a los principales hitos y debates en torno al desarrollo industrial o al proceso de desindustrialización, muestra la dificultad de los empresarios industriales para constituir una acción colectiva diferenciada de la clase dominante agroexportadora, portadora de un proyecto político liberal y aperturista. Si bien la entidad contiene un conjunto de intereses heterogéneos, no ha logrado expresar y representar en un proyecto industrial a la pequeña y mediana burguesía mercado internista. Las fracciones más débiles dentro de la entidad, en ocasiones fueron portadoras de un ideario nacionalista o desarrollista expresado tanto durante el proyecto político peronista de posguerra como en la experiencia radical de los años sesenta, más efectivamente a través de la Confederación General Económica. Sin embargo, en los años recientes -como se postulará en los

próximos capítulos- el peronismo kirchnerista arbitró los medios para forzar la preeminencia de la fracción PYMI, debilitando de algún modo la posición de la entidad como expresión de los sectores industriales dominantes.

En síntesis, la caracterización del mapa de actores industriales focalizando en sectores de gran peso en el valor agregado permite analizar los posicionamientos y estrategias políticas al interior de la industria y en relación con las acciones del gobierno.

Las representaciones de los industriales acerca del Estado, sobre el alcance de la intervención pública en la economía, los alineamientos políticos con los actores sindicales, y las propuestas que elaboran de inserción productiva y comercial de la Argentina en el mundo, revelan la convivencia de concepciones divergentes acerca del modelo de industrialización deseable y del horizonte de acción estatal. Sobre esta base, en los próximos capítulos de la tesis se analizan los cuatro campos de intervención estatal, desde una perspectiva que combina la mirada de los funcionarios y de los empresarios de los sectores a analizar. De este modo, el propósito es reconstruir los principales rasgos político-institucionales del proyecto industrializador y sus bemoles durante la experiencia kirchnerista reciente (2003-2015).

PARTE II
LOS CAMPOS DE
INTERVENCIÓN.
POLÍTICAS Y MECANISMOS
DE ARTICULACIÓN

II.1

El campo de comercio interior

Debates: el comercio interior como eje de conflictos distributivos en torno a los alimentos

La política comercial constituye una herramienta central para orientar procesos de desarrollo económico según los objetivos priorizados: reducir desequilibrios externos (Amico, 2013; Frenkel y Rapetti, 2011), reducir asimetrías al interior de las estructuras productivas (Diamond, 1972), al interior de las cadenas agroalimentarias (Bisang y Gutman, 2005), atenuar el impacto de los precios internacionales con fines redistributivos (Basualdo, 2005) y/o promover la industrialización sustitutiva, entre otras (Goldstein, Kulfas y Zack, 2017; Díaz Alejandro, 1983; Gerchunoff y Rapetti, 2016).

Los campos de comercio interior y exterior constituyen dos caras de las intervenciones ligadas a la producción para la venta en el mercado doméstico y el externo. El perfil de especialización exportador primario o semi industrializado del país ha llevado, históricamente, a los sucesivos gobiernos a desplegar diversas políticas de comercio exterior e interior para enfrentar los recurrentes desequilibrios macroeconómicos, porque, como es sabido, la variación de los precios internacionales impacta sobre la economía argentina fuertemente. La caída de los precios presiona sobre la balanza comercial al tiempo que se deprime el sector agro-ganadero y esto hace que requiera asistencia del Estado. Su incremento, por el contrario, lleva a desalentar el destino local de los productos, a encarecer sus precios y/o a generar desabastecimiento de algunos alimentos (FAO et al 2017, Williams y Wright, 1991; Cursio y Vilker, 2014). En este escenario el incremento ejerce fuerte presión inflacionaria sobre los precios domésticos impulsando una intensa puja distributiva. De este modo, los exportadores primarios, al ser el principal proveedor de divisas al Estado, detentan un poder mayor en contextos de escasez de dólares (Acuña, 1995).

Desde comienzos del siglo XX, los gobiernos argentinos han aplicado diferentes herramientas de regulación del comercio de materias primas, por ejemplo, fijando límites de cantidades o de precio. Estas medidas eran tomadas con tres objetivos: primero, buscando desacoplar los precios internacionales de los precios locales de los alimentos; segundo, buscando proteger a los diferentes actores de la cadena de las asimetrías que producían los vaivenes del mercado

mundial; y tercero, con el objetivo de retener parte de la renta extraordinaria que el sector agro-ganadero obtenía de las devaluaciones del tipo de cambio o de las alzas coyunturales en los precios internacionales con fines redistributivos (entre sectores económicos) o sociales (entre estratos sociales).

La aplicación de este conjunto de medidas llevó a que los gobiernos construyeran frente a los sectores de la alimentación lazos de disciplinamiento más o menos laxos según el contexto histórico. El primer antecedente de planificación centralizada desde el Estado en la materia fue la creación, en 1946 durante el primer Peronismo, del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Este organismo de carácter autárquico fue creado, *“para respaldar, tanto a los productores agrarios cuanto a los industriales, de toda perturbación del mercado”* (Miguel Miranda, Presidente del Banco Central en Novick, 1986: 2). Si bien, en 1955, el gobierno de la Revolución Libertadora disuelve el IAPI, es el primero en instaurar, según Rapoport (2012), los derechos de exportación que serán utilizados como instrumento de regulación por todos los gobiernos de allí en más, en mayor o menor medida, generando enfrentamientos de diferente tenor con las entidades rurales (excepto por las dos presidencias de Carlos Menem entre 1989 y 1999).

El presente capítulo aborda las medidas implementadas en materia de comercio interior que incidieron sobre las industrias de alimentos y definieron un horizonte de alineamientos opuestos al modelo propuesto por el gobierno. En este apartado se busca: caracterizar las diferentes etapas entre 2003 y 2015 y describir la articulación entre Estado y empresarios agroindustriales, en términos de los objetivos estatales perseguidos, la implementación de políticas y los posicionamientos de los actores.

Si bien el conjunto de intervenciones que se analizan (registros, derechos de exportación, acuerdos de precios, entre otras) no suelen considerarse como herramientas de política industrial, aquí se sostiene que fueron intervenciones centrales para comprender las relaciones políticas mantenidas entre las entidades de la agroindustria y el gobierno, y fundamentalmente los posicionamientos de este sector, fracción dominante, al interior de las entidades de la industria.

Debido a la heterogeneidad de actividades que integran las industrias de alimentos, para el análisis de esta tesis, se seleccionaron tres rubros: la industria avícola, lechera y de carne bovina, ya que integran los primeros eslabones de la industrialización de alimentos. Estos ru-

bros tienen participación en COPAL a través de sus respectivas cámaras de primer grado (CEPA, CIL y APYMEL²⁵; ABC Consorcio de Exportadores), tuvieron desempeños disímiles y mantuvieron vínculos diferenciados con el gobierno, en el caso de CEPA de mayor sintonía y en los otros dos casos de mayor confrontación relativa, según las coyunturas. La elección de estos tres rubros no agota la heterogeneidad de rasgos inherentes al universo de la acción empresarial de los alimenticios, pero permite ponderar algunas diferencias importantes en términos de posicionamientos económicos y políticos de dichos actores.

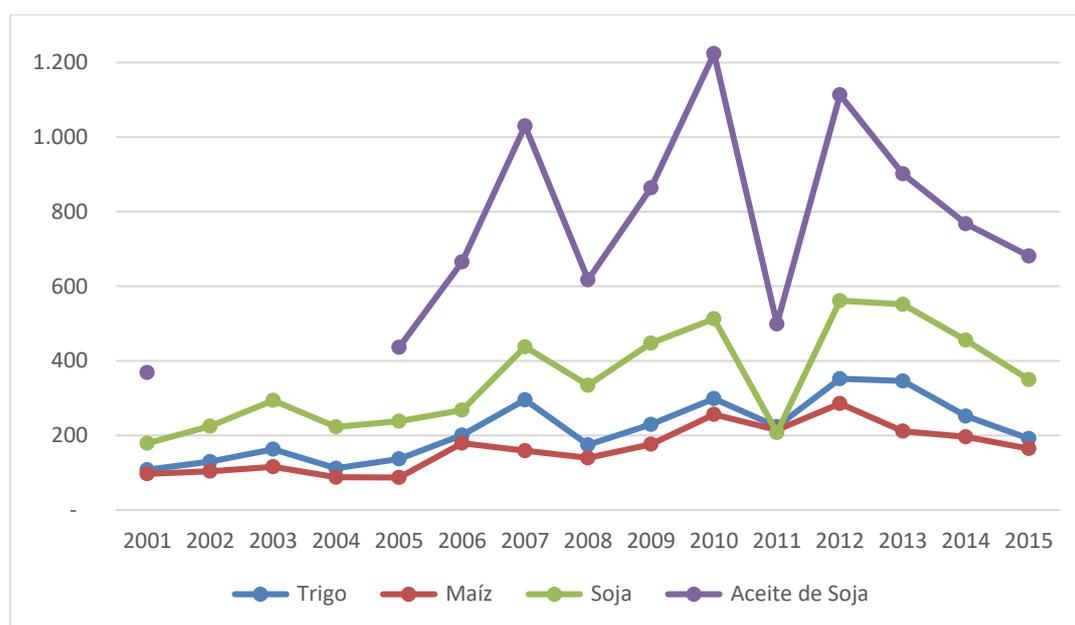
A continuación, se presenta la evolución de esas intervenciones en las tres gestiones; luego se analizan las modalidades de articulación con el sector privado y las estructuras de coordinación o mecanismos intraburocráticos desplegados en torno a las políticas; y por último se delimitan algunas reflexiones del capítulo.

Las políticas de disciplinamiento a la agroindustria para proteger la “mesa de los argentinos”

La gestión de Néstor Kirchner comenzó en 2003, en un contexto internacional de incremento de los precios de los alimentos, durante una coyuntura que proporcionó un alivio importante a las cuentas fiscales.

²⁵ APYMEL es la cámara que representa a las pymes lácteas y compartió las demandas de CIL al gobierno.

Gráfico 5. Precios FOB de los principales cereales (en dólares por tonelada), 2001-2015



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios, Ministerio de Agroindustria de la Nación.

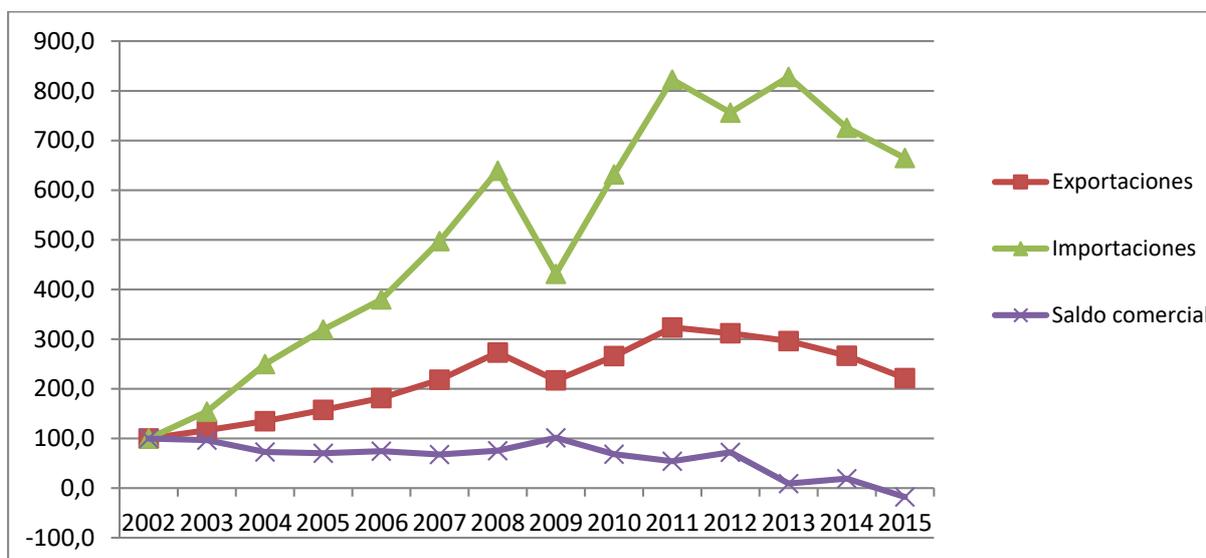
La evolución evidencia un alza considerable con picos en el año 2007, 2010 y 2012 en todos los bienes, pero particularmente elevados para la soja y el aceite de soja (Tabla 13 del anexo).

Este escenario puso al gobierno en una situación de bonanza económica combinada con una fuerte puja distributiva entre exportadores y consumidores. Este contexto le permitió, por un lado, un ritmo importante de crecimiento con saldos exportables positivos por 12 años consecutivos después de la prolongada recesión económica de cuatro años que había finalizado en la crisis de diciembre de 2001.

El gráfico índice de exportaciones e importaciones permite ver la dinámica de la balanza comercial, en particular el mayor ritmo de crecimiento de las importaciones respecto de las exportaciones.

Gráfico 6. Índice de exportaciones, importaciones y saldo comercial, base 2002 = 100.

Años 2002-2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Por otro lado, el auge derivó en una puja distributiva que fue *in crescendo*. La disputa entre precios e ingresos fue asumiendo un tenor cada vez más importante impulsada por un contexto de crecimiento económico, una fuerte afinidad política entre gobierno y sindicatos peronistas (Etchmenedy, 2010) y una oferta oligopólica de alimentos y bienes de consumo masivo (Schorr y Manzanelli, 2013).

En este contexto los salarios crecieron por encima de la inflación y los rubros metalúrgicos percibieron remuneraciones cuatro veces superiores al promedio salarial de todos los sectores, al tiempo que los trabajadores de alimentos y bebidas percibieron ingresos apenas un 10% por encima del promedio (Tabla 10 del anexo). Para ejemplificar con un sector, en el caso de la industria láctea se advierte una fuerte recomposición del salario en dólares en el período 2003-2015 que fue percibido por los trabajadores. Así mientras en los años noventa el promedio rondó los USD 1.100, la crisis de 2001 deterioró los ingresos en esta moneda, luego en 2008 superó los valores de la convertibilidad, alcanzando una fuerte expansión entre 2012 y 2015, cuando alcanza los USD 2.800 (Tabla 10b del anexo).

Esto evidencia que las medidas adoptadas desde Comercio Interior se orientaban a aislar o amortiguar los impactos de la coyuntura internacional sobre la economía doméstica, pero, al mismo tiempo, el conjunto de las medidas impulsadas ponía de manifiesto el impulso deliberado sobre los salarios y el poder adquisitivo de los trabajadores. Así, el gobierno puso en

marcha desde el comienzo una creciente intervención en el campo de políticas a través de instrumentos diversos implementados en dos líneas de acción articuladas entre sí y con un objetivo explícito. Por un lado, un conjunto de iniciativas principalmente conducidas desde la cartera de Comercio Interior que se orientaron a desacoplar los precios internos de los alimentos de los precios internacionales para proteger el poder adquisitivo de los trabajadores; y, por otro lado, algunas medidas desde Comercio Exterior e Industria dedicadas a impulsar la producción local de bienes industriales con vistas a generar empleo, las cuales se analizarán en los capítulos siguientes. Estas medidas priorizaron el mercado doméstico como fuente de crecimiento de la economía. Así, ambas líneas de acción se orientaron a propiciar un círculo virtuoso entre producción y consumo.

La búsqueda de un equilibrio que combinara la producción para exportar y para el mercado local fue entonces explicitada por el gobierno que asumió en 2003. El ex Presidente Néstor Kirchner del 1° de marzo de 2004 señaló en el discurso de apertura de sesiones del Congreso de la Nación,

La recuperación del consumo ha sido puesta en el centro de la economía. Sin consumo creciente la recuperación se queda sin locomotora y el crecimiento sostenido no define su sendero. Sin mercado interno creciente y demandante, las inversiones se ubican en sectores especulativos, inmobiliarios, dirigidos a una pequeña porción de la población o donde el Estado garantiza con su regulación tasas enormes de rentabilidad. Para que la inversión se dirija a las actividades productivas que eleven la productividad de la economía y expandan la frontera del desarrollo deben combinarse un mercado interno creciente y las oportunidades de exportación de mercaderías al mundo (HDCN 01/04/2004).

La tarea de equilibrar el mercado de exportación y el consumo local conllevaba intervenciones desde el Estado fuertemente resistidas por los actores de las cadenas de alimentos. Desde la aplicación de los derechos de exportación, la implementación de cupos, los registros de operaciones de exportaciones y finalmente, los acuerdos de precios constituyeron un amplio abanico de herramientas que el gobierno destinó a proteger el poder adquisitivo del salario o la “mesa de los argentinos”. En diferentes discursos el ex Presidente se refirió a la necesidad

de proteger los precios de los alimentos, componentes esenciales del salario, de los vaivenes internacionales, justificando la aplicación de derechos de exportación²⁶

Acá hay sectores que gracias a Dios les está yendo muy bien y unos años atrás les iba muy mal. Y estamos todos contentos que tienen buena rentabilidad, sólo les pedimos que sean solidarios con los argentinos que no les va bien [...] "Vamos a luchar por la mesa de los argentinos, para que todos puedan acceder a los alimentos; lo único que falta es que en el país de los alimentos los tengamos que pagar en euros (Página 12, 08/06/2008).

La existencia de una “doble rentabilidad” en el campo, “la del contratista y la del productor”²⁷ fue señalada por el ex Ministro de Agricultura²⁸ como un determinante central sobre los precios y con un efecto regresivo en términos de distribución del ingreso. La complejización de la organización social de la producción agrícola, a través de la implantación de un modelo empresarial flexible supuso el avance de la figura del contratista, ejerciendo una presión adicional sobre el precio de los bienes producidos²⁹.

Asimismo, el ex Secretario de Comercio explicitó en 2015 su visión del esquema económico sostenido durante esos años y las tensiones derivadas del crecimiento y del perfil productivo argentino³⁰,

Cada vez que el proyecto nacional es exitoso empezamos con el precio de la hectárea por el piso y acabamos con el precio por las nubes, es decir les valorizamos el patrimonio. El problema del modelo no es que la oligarquía gane más. A mí no me molesta eso. El problema es que casi toda la producción se hace sobre tierra alquilada entonces ese crecimiento patrimonial de la hectárea lo trasladan al precio de los alimentos. El éxito del modelo es... pelear por un poder adquisitivo razonable, que puedas pagar alimentos y que te quede un excedente para ir al cine, comprar zapatillas... para con-

²⁶ Ese discurso de Néstor Kirchner fue pronunciado durante el acto de reasunción del gobernador Das Neves al frente del PJ de Chubut, en plena crisis con el campo por las retenciones móviles (Página 12, 08/06/2008).

²⁷ El valor de la tierra en la región pampeana pasó de USD 2119 la hectárea durante el régimen de convertibilidad (en promedio en el período 1991-2001) a USD 9100 l en 2008 (CIFRA, 2009 en Gras y Hernández, 2016).

²⁸ Entrevista al ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013-2015), 27/06/2018.

²⁹ La sobremecanización de algunos productores facilitaba la prestación de servicios por terceros, asumiendo mayor relevancia la labor de los contratistas. Un informe del MinAgri (Bochetto et. al, 2015) señala que “el 65 % de las labores y el 95 % de la cosecha de granos, así como, el 100 % de la forestación y sistematización de suelos para riego, fueron realizados por contratistas”.

³⁰ Entrevista de Dady Brieva al funcionario para Radio América, disponible en <https://ar.radiocut.fm/audiocut/entrevista-de-dady-brieva-a-guillermo-moreno/>

sumir productos industriales para poder industrializar el país, tan fácil como el café con leche (Radio América, 16/12/2015)

Esta perspectiva, fuertemente arraigada en el peronismo clásico, se orientó a proteger el ingreso para ampliar la capacidad de consumo de los trabajadores y así traccionar la demanda interna de bienes y servicios producidos localmente.

Los derechos de exportación habían sido implementados en el marco de la crisis de 2002 por el ex Presidente interino Eduardo Duhalde, estableciendo diferentes gravámenes según los productos, siendo estos más elevados para los productos primarios³¹. Esta medida, que se había instaurado con fines redistributivos en el contexto de la crisis, se sostuvo y profundizó por los siguientes años de la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, generando fuertes y crecientes confrontaciones con los sectores exportadores.

El análisis de la recaudación estatal por derechos de exportación e importación (Tabla 22 y Gráfico 23 del anexo) permite apreciar el alcance de la parte de la renta que captura el fisco a través de estas medidas. En 2008 los ingresos por derechos de exportación llegaron a representar un 13,4%, mientras que los de importación rondaron de manera estable entre 2 y 3% del total recaudado³².

En el transcurso de las tres gestiones, el manejo de los derechos de exportación suscita importantes conflictos con los actores agroexportadores y por ello demanda un ejercicio importante de autonomía relativa estatal.

³¹ La decisión se sostenía en un acuerdo multisectorial con la Mesa de Diálogo Argentino, ámbito de concertación multiactoral que reunía a la iglesia, la ONU, empresarios del grupo productivo, políticos de diferentes partidos y funcionarios del gobierno. En aquel acuerdo se decidía financiar con las retenciones los planes y programas para enfrentar la situación de emergencia social. Los gravámenes se elevaban en 2002 en granos del 10% o del 5% dependiendo el producto al 20%, siendo 15% para los productos cárnicos (Rossi, 2015 y Errecart, 2015).

³² El impuesto a las ganancias ese año representó el 20.4% del total recaudado.

**Tabla 1. Derechos de exportación de los principales granos y oleaginosas (%),
2002-2008**

Fecha	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Carne	Leche
05/02/2002	10	10	13,5	5	5	5
06/04/2002	20	20	23,5	20		
25/07/2005						15
11/11/2005						
18/11/2005					15	
13/01/2007			27,5	24		
08/02/2007						Res.61 ³³
12/11/2007	28	25	35	32		
13/03/2008	Res. 125	Res. 125	Res. 125	Res. 125		
18/03/2008						
02/06/2008	28,8	28,8	48,7	47,7		
21/07/2008	28	25	35	32		
23/12/2008	23	20				
Var. 2002/2008	13	10	21,5	27	10	10

Fuente: Elaboración propia en base a BCR (11/12/2015), Res. 406/2005, Res. 11/2002, y Res. 61/2007³⁴.

En el año 2007 se produce un nuevo incremento de 10 puntos para trigo y maíz y de 15 puntos para la soja llegando esta última a 35% de retenciones con el objeto de evitar el impacto sobre los precios (Iprofesional, 07/11/2007). En el caso de los lácteos, en 2005 se incrementaron los derechos de 5% (establecidos para todos los productos industriales) al 15% para la leche en polvo y al 10% para los quesos. En el 2007 el precio llega a su máximo histórico, y la tonelada de leche en polvo trepa de USD 2100 a USD 5000 (Página 12, 13/04/2008). De este modo, la variación que se produjo entre 2002 y 2008 evidencia que tanto la soja como el girasol experimentaron el salto más significativo de precios para este período.

El punto de máxima tensión respecto a esta medida se dio a comienzos del año 2008, a pocos meses de que Cristina Fernández de Kirchner asumiera su primer mandato presidencial. Si bien las intervenciones sobre las exportaciones de alimentos habían comenzado en 2006³⁵, el

³³ A través de la Res. 61 del Mecon, se crea el "Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo Destinados al Mercado Interno", para el cual se define un precio de corte en USD 2.100 por tonelada de leche en polvo entera. Res.125 del Ministerio de Economía. En marzo se intentan aplicar retenciones móviles, pero se vota su rechazo en el Congreso en julio de 2008. Es pertinente señalar que en 2009 se anularon las retenciones a las exportaciones lácteas debido a la caída de los precios internacionales.

³⁴ <https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/infoboletinsemanal.aspx?IdArticulo=1681>

³⁵ Incluso el mecanismo de precio de corte instaurado en 2007 para los lácteos funcionaba en la práctica como un instrumento de retenciones móviles o precios máximos dado que la renta que excedía el precio límite fijado por el gobierno, integraba el fondo para el sistema de compensaciones (CRA, 2010).

intento de implementación de retenciones móviles a través de la Resolución 125/2008 se constituyó en el símbolo de una crisis política que involucró a toda la sociedad. Esta crisis dividió a las entidades empresarias de la industria, a diferentes organizaciones partidarias, sociales y sindicales y también a la opinión pública, dominada por los principales medios de comunicación gráfica³⁶. Las entidades agrarias³⁷ se mostraron unidas en la Mesa de Enlace expresando enérgicamente el repudio a las retenciones. El entonces Presidente de la Sociedad Rural Argentina reivindicaba una visión identitaria de intereses entre el “campo”, el “pueblo” y la “Argentina”, festejando la reacción popular en las ciudades del interior³⁸. En ese sentido sostenía,

Señores [...] ¡El campo está unido! ¡Esta realidad está aquí para quedarse! Mucho se ha dicho sobre las diferencias entre las cuatro entidades, lo cierto es que, cuando hay un ideal superior, las diferencias se subordinan al interés común, que es el de la grandeza de la Patria... Así, cuando se ofende al campo, se ofende al pueblo, y cuando se ataca al campo se ataca a la Argentina. De allí la reacción popular que vimos esos días. Una reacción que llenó de voces de apoyo y de presencia, las rutas del país, las plazas de los pueblos, las calles de las ciudades. Esas voces, esa presencia no eran sólo de productores rurales.

La acción política orquestada de las entidades rurales, incluida la Federación Agraria³⁹, que representaba intereses de pequeños y medianos productores, ponía en evidencia la derrota del gobierno en la construcción política de espacios de diálogo, agendas y visiones alternativas en conjunto con los posibles aliados de “el campo”, los actores pequeños y medianos. Así, después de varios años de alineamiento, en el 2006⁴⁰, la Federación Agraria Argentina se alejó del gobierno y posteriormente, en el año 2008, se acercó a las principales entidades rurales. El cambio de estrategia política de la FAA significó la subordinación de la representa-

³⁶ Sobre la crisis política entre el gobierno y el campo se produjo una prolífica literatura. Sobre la participación de los industriales en el conflicto, consultar Arresegor (2012) y Dossi (2016). Sobre un análisis integral de las retenciones como estrategia fiscal y distributiva de desarrollo consultar Castro y Díaz Frers (2008).

³⁷ La Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones rurales argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).

³⁸ *Ámbito* (02/08/2008).

³⁹ La FAA agrupa sujetos productivos muy heterogéneos no sólo por tipo de productos, por la región de producción sino también por el tipo de productor arrendatario o propietario, llevando a la entidad a contener intereses divergentes. Conviven en su interior posiciones defensoras de productores familiares de cultivos no tradicionales de exportación con aquellos que defienden a los asociados exportadores tradicionales de cereales de la región pampeana (Lissin, 2016).

⁴⁰ El alejamiento se produce por diferencias en torno a los precios de ciertos cortes vacunos (Lissin, 2016:6).

ción de los actores más débiles a las decisiones de las grandes entidades y al mismo tiempo el alejamiento del gobierno de sus potenciales interlocutores entre los actores del agro.

La crisis repercutió en amplios sectores empresarios y, poco a poco, llevó a sus entidades a tomar posición. La Unión Industrial Argentina, conducida en ese entonces por el ala de los Industriales y presidida por un empresario de ADIMRA, se expresó al comienzo del conflicto a favor del gobierno en una actitud conciliadora. Dentro de la entidad, los apoyos más fervientes al gobierno se encontraban entre las entidades orientadas al mercado interno (textiles, calzado, metalúrgicos). Diferentes eran las posiciones de las entidades representantes de las agroindustrias (maquinaria agrícola, industria aceitera o alimentos) en relación a los derechos de exportación. Si bien, en comparación con las entidades agrarias, estas últimas eran más cautas en la escena política pronto endurecieron su posición y se encolumnaron tras dichas entidades quedando enfrentadas al gobierno. En este sentido, COPAL, principalmente por representar intereses de exportadores de alimentos, señaló su oposición, inclinando la balanza al interior de la UIA a favor de los intereses agrarios. Así, al tercer día del debate parlamentario que se desarrolló entre gritos y forcejeos, y que se proponía definir el destino de la resolución 125, tal como informó el diario La Nación (26/06/2008) es que intervino el entonces Gerente de COPAL, para dejar claro el apoyo de la entidad al campo,

Rodrigo Bunge, pidió fomentar la producción de carne y lácteos, pagar el "precio máximo posible a los productores de trigo respecto de la paridad de exportación"... y "que haya reglas de juego estables".

Así, el conflicto que se inició por las retenciones móviles logró convertirse en un ataque orquestado de las entidades rurales a todo el "modelo económico". En este escenario el cambio de estrategia de la UIA durante el conflicto, sugiere la progresiva subordinación de los empresarios más afines al gobierno, de aquéllos que integraban la pequeña burguesía industrial orientada fuertemente al mercado interno a las posiciones asumidas por la gran burguesía agraria exportadora (Arreseygor, 2012).

Otras de las medidas implementadas por el gobierno fueron las restricciones a las exportaciones y la aplicación de cupos de exportación sobre algunos productos. Especialmente con el sector de carne bovina, el gobierno mantuvo negociaciones frecuentes y muy tensas para asegurar el abastecimiento interno y contener los precios. En efecto, en el mes de abril del 2008, y en medio de la crisis con el campo, el Secretario de Comercio amenazó con aplicar la Ley

de abastecimiento a las carnes que en 2007 había sido aplicada a la empresa Shell por desabastecimiento de combustibles⁴¹.

Así queda expuesto cómo las medidas restrictivas se fundamentaban en la necesidad de “asegurar el abastecimiento interno”, tal como señalaba la normativa. En el caso de la carne, la primera restricción fue en 2007 con vistas a mantener estables los precios de los cortes de consumo masivo (Resol. 114/2006, Ministerio de Agricultura). Entre 2007 y 2012 se replicó la medida, incluso incurriendo en incumplimientos de la cuota Hilton establecida con la Unión Europea (LPO, 18/06/2012).

Desde 2006 Comercio Interior definió límites a las ventas en el exterior para los diferentes productos que provocaron tensiones en diversos frentes. Así, se produjeron importantes pujas entre los productores para definir quiénes se apropiarían de dichas cuotas. Asimismo, el gobierno establecía parámetros poco claros sobre cómo definía la asignación, pero concretamente apuntaba a fortalecer la posición de las cooperativas de productores.

En el caso de la industria aceitera el gobierno promovió la creación de una cámara de productores cooperativizados que se posicionara en el sector ante los grandes exportadores representados por la Cámara de la Industria Aceitera-Centro de Exportadores de Cereales (La Nación, 30/03/2012). Y aunque se explicitaba el criterio de priorizar la asignación a las cámaras de cooperativas de productores, los criterios fueron variando y generando disputas con el Ministerio de Agricultura tanto por las presiones que ejercían los productores “discriminados” como por las visiones encontradas entre carteras.

Un ex Secretario de Agricultura⁴² señaló que el objetivo de defender el abastecimiento de alimentos – en referencia al trigo- llevó al gobierno a implementar medidas acertadas en el corto plazo, pero que introdujeron fuertes desequilibrios en la distribución de la renta beneficiando a los exportadores y afectando a los productores. Los cupos a las ventas en el exterior permitieron a los exportadores comprar en el mercado local a un precio más bajo que el internacional porque hubo sobre stock. De este modo, si bien el gobierno buscó reducir asimetrías dentro de la cadena, el efecto fue el contrario, es decir, se generó un diferencial para aquéllos exportadores que accedían a los ROE en detrimento de los productores.

⁴¹ En 2013 la Ley de abastecimiento se aplicó también al trigo. Esta Ley que data de 1974 es la herramienta más potente que el Estado tiene para asegurar la provisión de bienes y servicios porque faculta a la autoridad administrativa de aplicar penas y hasta arrestos, a pesar que constitucionalmente, ello queda reservado al poder judicial (Página 12, 22/04/2008; Ámbito 19/08/2007; La Nación, 05/07/2013).

⁴² Entrevista al ex Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013-2015), 10/07/2018

A su vez, la estrategia del gobierno de proteger el abastecimiento de alimentos restringiendo exportaciones, reconocía el mismo funcionario de Agricultura, removía disputas entre el peronismo y los sectores agrarios que tenían raíces históricas,

Presidencia y Economía temían que le hagan lo mismo que a Perón. En el '53 sufrimos la sequía más grande de toda la historia, en el '54 hubo hambre, no había pan. El trigo era la soja de hoy. Entonces hicieron pan de centeno, que era pan negro, llegó a la mesa de los argentinos el pan negro y los medios culparon a Perón y sus políticas. Se atribuyó la crisis del sector a las políticas. Acá en 2009 pasó lo mismo, la crisis se produjo por la sequía, pero se culpó a las políticas. La cuestión tiene una dimensión sociológica.

Este esquema formulado desde Economía se sostuvo hasta 2015 y, según indicaba el entrevistado, se basó en una “idea simple pero equivocada”. La premisa era que si se flexibilizaban las restricciones a las exportaciones se pondría en riesgo el abastecimiento interno. Estos debates entre las distintas carteras del Estado no trascendían, pero evidenciaban la subordinación de los objetivos de Agricultura frente a aquellos formulados por Economía. Esta medida fue duramente criticada por diversos actores del agro por distorsionar el mercado y afectar profundamente las perspectivas de la producción. En este sentido, el diario La Nación publicó la posición que asumió la Bolsa de Comercio de Rosario (La Nación, 02/08/2011),

La asignación discrecional y direccionada de permisos de exportación no resuelve la situación del mercado de trigo, ya que no se generan las condiciones de competencia entre los compradores.

En la misma nota, desde la Federación de Acopiadores expresaban,

Esta medida es insuficiente y representa una discriminación inaceptable. El cupo que se le da a unos productores es el que se le quita al resto. Con una medida así, quedan afuera del esquema miles de productores.

Confederaciones Rurales Argentinas, una de las entidades más reaccionarias a las intervenciones del gobierno, lo culpaban por los perjuicios de las medidas sobre la producción (CRA, 08/07/2013),

Se ha dicho, hasta el hartazgo, que este año fue la peor siembra en hectáreas de los últimos 111 años, y hace pocos días, en rimbombante noticia, el Ministerio de Agricul-

tura anunciaba que la provisión de harina para la mesa de los argentinos estaba asegurada. Hoy, se sale a 'cazar' trigo con una ley anticuada y métodos perimidos, y los socios beneficiados de ayer son los perseguidos de hoy. El gobierno, con los métodos de castigo y cárcel, quiere reemplazar el desastre de una pésima política profundizada desde 2006.

Si bien en 2014, Comercio flexibilizó relativamente los cupos de exportación, los exportadores no alcanzaron las colocaciones esperadas en el exterior debido a diferentes escenarios: se produjo menos y los permisos de exportación ya se habían tramitado generando un saldo excedente de ROE, o los cupos se liberaron a cuentagotas generándose fuertes tensiones entre los actores por acceder a los mismos (Valor Soja, 2014). En ambos casos, el desacople entre la oferta y la demanda evidenció una incapacidad para generar certidumbre a los actores con vistas a contener los precios internos sin afectar la producción y por ende el abastecimiento. Otra de las políticas que el gobierno destinó para contener los precios de los alimentos y que suscitaban críticas y resistencias desde los sectores agroindustriales, fueron los acuerdos de precios. A fines de 2005 comenzaron las negociaciones con diferentes sectores para contener la inflación (Cronista, 13/12/2005; Página 12, 10/01/2006). Los acuerdos se fueron extendiendo a numerosos bienes y servicios y en dos años se fue gestando un mecanismo de negociación informal regular entre la cartera de Comercio Interior y las empresas proveedoras de los principales bienes de consumo básico de la canasta que se mantuvieron, aunque con modificaciones hasta 2015.

El gobierno confiaba en que los acuerdos de precios (y salarios) constituirían un mecanismo poderoso y eficaz de concertación y que su expresión política e institucional más elevada sería la creación del Consejo Económico y Social, CEyS⁴³. Este proyecto de institucionalización de la negociación en torno a una agenda económica más amplia en 2007 tenía un horizonte de factibilidad alto, pero en 2008 con la crisis del campo se diluyó.

A diferencia del CEyS y de las instancias de negociación de precios, la concertación colectiva de salarios, que tuvo lugar anualmente bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, se constituyó

⁴³ Acuerdo, Pacto o Consejo eran términos que referían al proyecto del Ejecutivo en 2007 para institucionalizar el diálogo social y discutir la agenda económica, dentro de la cual los acuerdos de precios y salarios ocupaban un lugar central (Página 12, 09/09/2007)

en la vía institucional de expresión de intereses de los trabajadores⁴⁴, en un marco político de fuerte imbricación entre los actores sindicales y el peronismo gobernante.

Según señala Etchemendy, luego de la crisis de 2001 en Argentina “la activación sindical responde tanto a la condición del mercado de trabajo como a la estrategia de construcción de coaliciones políticas con el gobierno” (2007:150). Si bien constituyó un espacio de gran conflictividad de intereses corporativos, gozó durante los doce años de sólida institucionalidad y legitimidad entre los actores intervinientes. Los empresarios incluso ponderaron el mecanismo en un escenario de crecimiento económico y de expectativas salariales en alza. Al respecto, el ex Presidente de COPAL y abogado laboral de la UIA, en 2007 aprobaba la concertación colectiva como mecanismo “*crucial para contener las expectativas salariales [en un contexto en que] muchos proyectaban aumentos salariales con pocas bases*” (Etchemendy, 2007:171). Por el contrario, los mecanismos dispuestos para las negociaciones de precios fueron informales y fuertemente resistidos por los empresarios prácticamente durante todo el período, además, como se verá más adelante en el capítulo, tuvieron una eficacia acotada sobre la contención de precios.

Las críticas al gobierno por su estrategia para enfrentar el problema inflacionario surgieron desde diferentes ámbitos y posiciones ideológicas. Desde visiones ortodoxas se aludía a la ineficacia del mecanismo y proponían un set de medidas monetarias y fiscales que derivarían en ajustes en el poder de compra es decir en la demanda. Desde visiones heterodoxas, con las que convergía el gobierno, se planteaban diferentes alternativas para evitar ajustes generalizados que pudieran enfriar por demás la economía, y proponían en cambio intervenir selectivamente en aquellos sectores donde se producía cuellos de botella (Galbraith en Laguerodie y Vergara, 2008).

Además del desequilibrio en la oferta y demanda de bienes que producen estos cuellos de botella, el carácter fuertemente oligopólico de algunas ramas industriales (entre las que se encontraban alimentos como azúcar, leche o pastas alimenticias) ejercía una presión adicional sobre los precios. Estas ramas aplicaron entre 2001 y 2010 aumentos de un 8% por encima

⁴⁴ Los cambios más significativos que se producen en el campo de la política laboral se instauran desde el comienzo de la gestión y se cristalizan en normas y mecanismos formales la mayoría de los cuales son preexistentes. Señala Etchemendy en una entrevista que “*el kirchnerismo descongeló los mecanismos que ya existían [y que la desregulación de los noventa no modificó] sin necesidad de tener que crear nuevos mecanismos*” (entrevista, 23/08/2017).

del promedio industrial (Schorr y Manzanelli, 2013)⁴⁵. En este sentido, la estrategia del gobierno se basó en establecer un primer acuerdo con COPAL, representante de las principales firmas de alimentos, sobre cuáles serían las pautas de los acuerdos y se avanzaba luego en negociaciones empresa por empresa.

La eficacia del mecanismo de concertación de precios fue muy discutida a la luz de la aceleración de la inflación y en un contexto de intervención de las estadísticas públicas por parte del Ejecutivo.

En febrero de 2007 el gobierno resolvió la intervención del INDEC en un escenario de fuertes tensiones entre la cartera de Comercio y las autoridades del organismo en torno a la autonomía del Instituto en la definición de los instrumentos de medición de la inflación. La intervención afectó profunda y definitivamente la credibilidad del organismo hasta el final del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2015.

En este escenario emergieron estimaciones alternativas del Índice de Precios al Consumidor (IPC del Congreso de la Nación e IPC-7 Provincias) las cuales mantuvieron una brecha con las cifras oficiales que se fue ampliando hasta 2015⁴⁶. El enfoque del gobierno le valió cuestionamientos incluso de economistas heterodoxos. Se lo criticó no por llevar adelante acuerdos de precios, pero sí por la ausencia de un plan consistente antiinflacionario, en alusión principalmente al peso de los subsidios en el gasto público y sus efectos sobre el atraso cambiario (José María Fanelli, *La Nación*, 07/10/2012; Aldo Ferrer, *Cronista*, 19/08/2013).

La tercera medida del gobierno para fortalecer el control sobre las dos primeras fue la creación en 2007 de registros de operadores de exportación, los ROE, en los diferentes sectores (lácteos, carnes, avícola, etcétera)⁴⁷. Se anunciaron primero como medidas de registro para control estadístico, de regularización de exportaciones y como reaseguro del abastecimiento interno, a través del establecimiento de cuotas de provisión local. Al poco tiempo, el gobierno

⁴⁵ El documento señala asimismo que las ramas con mayores niveles de competencia aumentaron sus precios un 10% por debajo de la media.

⁴⁶ En los gráficos 25, 26 y 27 del anexo se presentan las brechas entre 2005 y 2015 entre la medición oficial del INDEC y diferentes mediciones alternativas (IPC 7 provincias, IPC de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). El IPC 7 Provincias se discontinúa en el año 2012. Por ese motivo, se presenta la comparación del IPC INDEC GBA con el IPC de la CABA para los años 2012, 2013 y luego en 2014, 2015 a raíz de un nuevo cambio de metodología del IPC INDEC, denominado ahora IPC Consumidor Nacional Urbano, se realiza una nueva estimación. En todos los casos las series alternativas dan una diferencia de varios puntos, respecto de la estimación que realiza INDEC.

⁴⁷ Registro de operaciones de Exportación láctea (ROEL), ROE Rojo (carne bovina) y Registro de Establecimientos Faenadores Avícolas (REFA).

se sirvió de los ROE para definir un sistema de subsidios a los productores y a las industrias para compensarlos por los controles sobre los precios.

El gobierno estaba decidido a desacoplar los precios internacionales de los domésticos, pero cuando los precios siguieron escalando, se puso en discusión quiénes debían asumir el costo del desacople, si los productores, los exportadores y las empresas o el Estado. En esa discusión la existencia de asimetrías al interior de las cadenas ponía una presión importante sobre el gobierno por los alcances que las medidas tenían sobre los eslabones más débiles, los productores y las industrias pymes. El sistema de compensaciones fue la respuesta a esa disyuntiva: las retenciones desacoplaban los precios internos con los internacionales, y al mismo tiempo permitían al Estado capturar una parte de la renta privada extraordinaria; por otro lado, el Estado compensaba a los actores a través de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario por no poder trasladar los aumentos a los precios de los alimentos que producían^{48 49}.

La injerencia estatal a través de este sistema fue creciente pero su eficacia fue relativa, ya que se puso en evidencia las dificultades de implementación del mecanismo. Dentro del esquema definido por el gobierno de captura de la renta exportadora, el sistema de compensaciones perseguía el objetivo de retribuir a los eslabones débiles de las cadenas de alimentos. Sin embargo referentes de las principales cámaras del sector lácteo, CIL Centro de la Industria Lechera y APYMEL Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas, señalan que el fondo se tornó un esquema complejo donde el pago de compensaciones era lento y “llegaba a las grandes industrias y rara vez a las pymes”⁵⁰.

En el caso de las carnes, para el sistema de *feedlots* o bovinos de corral⁵¹ se definieron subsidios para el estímulo de la producción de carne bovina que utilizaba granos como materia prima. El mecanismo incentivó la producción, pero fue cuestionado por denuncias de corrupción. Este sistema instaurado en 2007, multiplicó la producción en un 50% en dos años y es-

⁴⁸ El sistema compensaba a los productores o establecimientos que adquirieran granos destinados exclusivamente a la alimentación de animales para su posterior comercialización en el mercado interno (UCESCI, MAGYP, 07/04/2007).

⁴⁹ En agosto de 2005 se crea la ONCCA como organismo descentralizado, en jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio De Economía Y Producción. La misión del organismo en los dichos de su Presidente Eyra es “asegurar el abastecimiento de alimentos a la población. Una vez cumplido, el resto se libera para la exportación” (Página 12, 22/07/2009).

⁵⁰ Entrevistas, 11/04/2018 y 27/04/2018.

⁵¹ Para el año 2008, estos establecimientos representaron el 52% del total de los establecimientos registrados y participaron en el 10% de los animales enviados a faena (Robert et.al., 2009).

tuvo vigente hasta 2009 cuando se suspendió ante denuncias por irregularidades (LPO, 28/10/2009; Cronista 25/05/2010). En el caso del sector avícola, el sistema fue ponderado por la transparencia de los circuitos de información y la celeridad de su funcionamiento. Al respecto el Presidente de la cámara avícola, CEPA⁵² señala,

Fue una resolución ejemplar, la información para el cálculo de las compensaciones se obtenía de organismos públicos –el SENASA, por ejemplo–, se pagaba a término y funcionó muy bien.

Con los años se incorporaron diferentes sectores, volviendo inviable financieramente al esquema entre 2011 y 2013⁵³, hasta que finalmente se disolvió. El sistema desde sus comienzos tuvo problemas en su funcionamiento: fue poco transparente y errático en la asignación de subsidios, derivó en una compleja trama de normativas y se tornó en unos años inviable por la cantidad de sectores incluidos, siendo que en algunos casos (lácteos, por ejemplo) no logró mejorar los problemas de asimetría al interior de las cadenas, convalidando las posiciones oligopólicas de algunos actores.

Las intervenciones desplegadas por el gobierno desde la cartera de Comercio Interior fueron las que produjeron mayores tensiones tanto en la relación del Ejecutivo con las industrias de alimentos, como en el plano de la articulación intraburocrática, es decir entre diferentes carteras ministeriales. Y si bien el gobierno ejerció una importante autonomía, la magnitud de los conflictos puso un freno a las expectativas de avanzar más profundamente con los gravámenes. De este modo, tal como se analizó, las alícuotas crecieron hasta la crisis del campo en el año 2008, la cual puso un límite al gobierno a partir de la conformación de la Mesa de Enlace, para gravar exportaciones ante nuevas subas de los precios internacionales. Así, en 2010 y 2012, a pesar de los nuevos aumentos de los granos, las alícuotas se mantuvieron y los privados capturaron el excedente de la cotización (Agrositio, 20/11/2010).

⁵² Entrevista, 16/11/2017.

⁵³ El gobierno emitió un Bono en 2013 para el pago de deudas atrasadas con empresas avícolas y molinos por más de 1.700 millones de pesos (Clarín, 20/06/2013).

Coordinación intraburocrática. La subordinación de las áreas frente a Comercio

La Secretaría de Comercio interior del Ministerio de Economía de la Nación desplegó como se señaló, un conjunto amplio de políticas a medida que fueron multiplicándose los objetivos de la gestión. Dentro de la estructura de dicho ministerio, el funcionario de Comercio fue adquiriendo entre 2007 y 2012 una injerencia creciente en las decisiones, incluso mayor que la que tuvo en ese período la figura del Ministro. En efecto pasaron por este último cargo entre 2003 y 2015 ocho funcionarios que mantuvieron bajo perfil en la opinión pública. De este modo, el ejercicio de la función en la Secretaría de Comercio asumió mayor visibilidad y gozó de mayor estabilidad en el cargo que la misma conducción del Ministerio de Economía.

Asimismo, la relación que estableció Comercio con otras carteras, evidenció pujas importantes por la injerencia de las organizaciones estatales y el control sobre las herramientas de política económica. De este modo, la cartera fue asumiendo competencias de otras agencias generando disputas al interior del aparato estatal.

Por otro lado, con la intervención en el INDEC en 2007 se reemplazó a la Directora de aquel organismo por una persona de confianza del Secretario de Comercio. Luego de este cambio se decidió la modificación por 180 días del índice de precios al consumidor, aunque la situación se prolongó hasta 2013 sin posibilidad de recuperar la credibilidad del organismo antes del final de la gestión (Página 12, 27/05/2010; Ámbito 29/05/2013; Cronista, 20/11/2013). La intervención implicó para el gobierno transgredir un límite que muchos se negaron a convalidar, incluso dentro del propio equipo, lo que se evidenció con la renuncia del ex Ministro Miguel Peirano⁵⁴ en Economía a pocos meses de asumir el primer mandato Cristina Fernández de Kirchner (Infobae, 05/11/2013). Cuando en 2013 renunciaba el ex secretario de Comercio Interior, el ex jefe de Gabinete Alberto Fernández señalaba que "*era imposible pensar en un ministro de economía pleno con los desaciertos*" de la cartera de Comercio (La Nación, 20/11/2013).

⁵⁴ Peirano asumió en julio de 2007 y renunció en diciembre del mismo año, venía de la gestión de la Secretaría de Industria y su trayectoria estaba fuertemente ligada al mundo empresario y a la UIA, con lo cual era un candidato pro industrialista frente a otros nombres que se barajaban para la cartera: Redrado era promovido por De Vido y provenía de la gestión del Banco Central y Lousteau era promovido por Alberto Fernández y venía de conducir el BAPRO en la gestión de Felipe Solá en la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, se produjeron tensiones importantes con el Ministerio de Industria a partir de la injerencia de Comercio en 2011 sobre las Licencias no Automáticas⁵⁵, principal herramienta para regular el intercambio comercial exterior. El cambio provocó la renuncia de varios funcionarios de primera y segunda línea que administraban las herramientas desde la Secretaría de Industria, Comercio Exterior y Pyme. Más importante aún, la decisión cambiaba el enfoque en la administración del comercio exterior. Industria perdía la herramienta que mayor poder tenía para orientar el proceso de industrialización al tiempo que se priorizaba el objetivo del ahorro de divisas comandado por la Secretaría de Comercio.

Con el Ministerio de Agricultura, principal interlocutor del sector primario y de las industrias de alimentos en sus primeros eslabones de producción, también se generaron tensiones significativas. La primera renuncia del ex Secretario de Agricultura (2003-2006) se dio en el marco de las restricciones a las exportaciones en un clima de fuertes discusiones con Comercio (LPO, 05/11/2013). Se sucedieron seis funcionarios por lo que la gestión de la cartera fue casi tan inestable como la de Economía. Y si bien Agricultura se alineó defendiendo la implementación de retenciones, emergieron algunas diferencias en torno a las alícuotas entre cultivos y a la regulación de los cupos a través de los ROE. En particular los derechos o los cupos de exportación constituyen herramientas que pueden perseguir objetivos múltiples: desacople de precios externos e internos, abastecimiento interno de alimentos a precios regulados, captación de la renta exportadora, y estímulo de ciertos cultivos sobre otros para evitar el monocultivo, como ocurre con la soja en períodos recientes, entre los objetivos más señalados.

Un ex Secretario de Agricultura⁵⁶ relativizó la efectividad de los cupos para regular en el mediano plazo el abastecimiento y los precios por las limitaciones *aggiornar* la visión del peronismo en relación a este tema,

Comercio decía vamos a bajar el precio interno de la carne. Pero la ganadería sigue patrones demográficos. Podes aumentar transitoriamente la oferta de carne cerrando las exportaciones, pero solo un 10%-15%, no más. Además, se combinaron otros factores, la sequía llevó a una liquidación de stock, la agricultura siguió arrinconando a la ganadería. Contuviste los precios en el corto plazo, pero después eso se volvió en contra. Esa visión prevaleció en Comercio hasta el final.

⁵⁵ Las Licencias No Automáticas son un trámite de solicitud de un permiso de importación de mercadería y su utilización durante el kirchnerismo, como se analizará en el próximo capítulo, fue extendida en virtud de promover el proceso sustitutivo de importaciones y proteger a sectores industriales considerados sensibles (Heyn y Moldovan, 2011).

⁵⁶ Entrevista citada anteriormente, 10/07/2018.

En relación a las alícuotas de los derechos de exportación, la cartera advertía sobre la necesidad de regular las decisiones de los productores orientadas a equilibrar los cultivos, por los efectos nocivos del monocultivo de soja sobre la tierra. En ese sentido, el mismo funcionario señalaba “las retenciones de soja eran 35% y para el trigo 20%, pero así y todo no compensaba”.

Dentro de la agenda del Ejecutivo, como vimos, el sostenimiento de los cupos evidenció la priorización de objetivos de abastecer el mercado interno y aislar los precios locales de los internacionales, mientras que hubo poco margen para discutir sobre los efectos que las políticas tenían sobre la producción y la oferta en el mediano plazo, sobre las economías regionales o el equilibrio entre los diferentes cultivos frente al avance de la soja.

En este campo la articulación intraburocrática fue restringida con una clara subordinación de la agenda de Agricultura a la de Comercio, lo cual se manifestó principalmente en la jerarquización de los objetivos de comercio vinculados a contener los precios de los alimentos vía regulación de precios frente a otros objetivos de Agricultura. En pocas ocasiones, el secretario o ministro de la primera cartera mantuvo interlocución directa con el/la Presidente de la Nación. Más bien mantenían diálogos mediados generalmente por el Ministro de Economía, el Secretario de Comercio o en ocasiones por el Jefe de Gabinete. Dado que no se convocaban reuniones de gabinete, las instancias de coordinación entre funcionarios del primer nivel quedaban circunscriptas a las voluntades particulares, o a iniciativas formales puntuales como la formulación del Plan Estratégico Agroalimentario, mientras que en las mesas de negociación sectoriales más álgidas (por regulación de precios o cupos) Agricultura enviaba segundas o terceras líneas, debido a la subordinación creciente frente a Comercio.

Articulación con empresarios. Autonomía relativa y conflicto con el poder empresario

En cuanto a la negociación con los empresarios el campo de comercio interior presentó tensiones significativas. Las tres gestiones sucesivas ubicaron al Estado en un rol protagónico como organizador de relaciones socioeconómicas y en particular se estructuró un escenario de puja distributiva que oponía los intereses de diferentes sujetos sociales: exportadores *vis a vis* consumidores locales, pequeño productor o productor familiar *vis a vis* las grandes procesadoras o comercializadoras.

En esos escenarios el Estado se presentó como un actor clave que buscaba reducir la asimetría social y también política, fortaleciendo o promoviendo la organización de los sectores más vulnerables como ocurrió a nivel sindical con diferentes medidas⁵⁷, a nivel gremial con la conformación de cooperativas de pequeños productores para la gestión de cupos de exportación o a nivel político-institucional, como lo evidencia la conformación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural⁵⁸ y Agricultura Familiar en 2008 o la creación en 2005 en la estructura del INTA, del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar, CIPAF.

Pueden identificarse diferentes planos de la articulación con los industriales y los productores de la alimentación, según el nivel de conflictividad o de fluidez en la interlocución. En un primer plano, se construyen vínculos de confrontación con las organizaciones que representan los intereses dominantes, tanto del sector primario, con quienes se presentó el escenario extremo del lock-out (SRA, CRA, CONINAGRO), como de la industria de los alimentos (COPAL), con quien el escenario fue de tensión constante en canales de negociación informales y luego formales. Si bien las empresas socias de estas entidades integran múltiples y heterogéneos ámbitos de acción colectiva, confluyen en una visión común crítica sobre el activo rol que asumió el Estado en estos años regulando los mercados. Con las entidades del sector primario, la crisis de 2008 produjo una ruptura en la interlocución con el gobierno que no se reparó hasta el final de 2015, mientras que con las industrias agrupadas en la COPAL el vínculo se mantuvo activo, pero con tensiones todo el período. Fundamentalmente, la agenda de negociaciones con Comercio Interior se construyó en torno a los acuerdos de precios y el abastecimiento de productos de consumo masivo en la góndola, a través de mecanismos de articulación diferentes según la coyuntura.

Tanto las entidades rurales como la COPAL articularon críticas al gobierno en diferentes coyunturas. En efecto los empresarios que pertenecen a dichas entidades integraron diferentes agrupaciones informales multisectoriales, en especial desde 2014, como el Grupo de los Seis

⁵⁷ La transformación del RENATEA en el RENATRE y la sanción de la Nueva Ley de Trabajo Agrario (N° 26.727) buscó mejorar los niveles de registro del empleo rural y por ende los derechos laborales (Lissin, 31/03/2017). Asimismo, algunas ramas lograron actualizar durante estos años convenios colectivos, como la avícola que “logra incorporar nuevas categorías profesionales aggiornando el acuerdo a la incorporación de tecnología vigente, mientras que carne bovina continua con el convenio desactualizado del año 1975 porque son seis cámaras y es muy compleja la negociación”, según señaló en una entrevista, el Secretario de Cultura y Capacitación del gremio de la carne, 10/08/2018.

⁵⁸ En 2014 la Subsecretaría, a cargo de Emilio Pérsico (dirigente de la Organización piquetera Evita), asume el rango de Secretaría de Agricultura familiar, separada de Desarrollo Rural, que quedó bajo la dirección de la Secretaria Carla Campos Bilbao.

o el Foro de Convergencia que cuestionaron intervenciones diversas del gobierno en defensa de la “seguridad jurídica” del sector privado⁵⁹.

Por otro lado, también se identificó un segundo plano de articulación, más fluido respecto al primero, el cual involucró a las organizaciones sectoriales intermedias que integran a los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias. Se pudo apreciar que estas organizaciones poseen agendas de trabajo y reclamos más concretos que las entidades del primer plano. Sus estructuras tienen una importante presencia de personal técnico con una larga trayectoria de articulación con los equipos profesionales de las agencias estatales, integrando redes público-privadas que abordan cuestiones diversas del desarrollo sectorial (científicas, productivas, comerciales, etcétera). En el sector lácteo, por ejemplo, además de las entidades que representan a los productores (Apymel), los industriales exportadores (CIL) y los actores cooperativos (Junta Intercooperativa de Productores de Leche) emergen como organizaciones intermedias la Fundación PEL, Plan Estratégico para la cadena Lechera, o las líneas de investigación en lechería de los grupos CREA. Estas organizaciones mantuvieron espacios de diálogo con el gobierno a través del Plan Estratégico Agroalimentario o diferentes mesas sectoriales que se convocaron en circunstancias diversas y que debatían las problemáticas del sector desde múltiples aristas.

Un tercer plano de articulación se dio con las organizaciones sociales y el sistema cooperativo del sector agrario. Si bien el sistema cooperativo es heterogéneo y complejo⁶⁰ el Ejecutivo desplegó una agenda importante para este sector, en especial después de la crisis de 2008⁶¹. El diagnóstico del gobierno se basó en la profunda asimetría de distribución de la renta al interior de las cadenas agroalimentarias y la necesidad de contar con un Estado activo en la reducción de esas brechas.

⁵⁹ El Grupo de los Seis nuclea a la UIA, la SRA, las Cámaras de Comercio y de la Construcción, la Bolsa de Comercio y la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino ADEBA. El Foro de Convergencia en 2014 publicaba la nómina de integrantes que reunía a 52 entidades empresarias de sectores múltiples y 23 organizaciones profesionales, sociales y fundaciones. Los reclamos más enérgicos contra el gobierno apuntaban a la reforma de la carta orgánica del BCRA (2012), la reforma del mercado de capitales (2012) y la ley de abastecimiento (2014) (ver anexo tabla 30).

⁶⁰ CONINAGRO es una organización que nuclea a las cooperativas agrarias y se posicionó contra el gobierno al integrarse a la Mesa de Enlace. Del mismo modo, la Federación Agraria que representa a medianos y pequeños productores viró de una situación de alineamiento político hasta 2006 a una posición de confrontación entre 2006-8 y 2014, año en que abandona la Mesa de Enlace.

⁶¹ La sanción de la ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar, que significó el reconocimiento de los productores familiares como sujetos de las políticas, los programas Pro-Huerta y Cambio Rural, la organización de “Ferias o Mercados de cercanías” que buscaba a reducir la brecha entre lo que pagaba el consumidor y lo que recibía el productor constituyeron algunas de las acciones emprendidas (entrevista, 27/06/2018).

Diferentes funcionarios, tanto de Agricultura como de Comercio, aludieron en las entrevistas al patrón de tipo oligopsónico⁶² de la mayoría de las cadenas agroalimentarias. En este sentido, así se expresó el último funcionario de Comercio⁶³ del período,

La dinámica es la misma en todos los sectores leche, vinos, es decir en las economías regionales. Hay tres tipos que concentran, o sea que tienen poder de mercado y se quedan con gran parte de la renta; y por otro lado hay miles de pequeños productores destruidos. Entonces viene el concentrado y te trae a la reunión a un productor de 5 hectáreas, te muestran como está (...) te dice tenés que bajar retenciones, subsidiarlo. Ahora, vos eliminás las retenciones, los subsidios y se lo queda el grande y el chico se queda sin nada.

En línea con lo anterior, un ex Secretario de Agricultura refuerza este enfoque al señalar un habitual “*síndrome de Estocolmo*”⁶⁴ de los productores hacia los grandes compradores o industrias fijadoras de precios, donde los más débiles defienden enérgicamente los intereses y las posiciones ideológicas de los actores concentrados de la cadena y asumen posiciones críticas frente al Estado⁶⁵. Lejos de cuestionar la distribución de la renta al interior de la cadena, muchos pequeños productores cuestionan el rol del Estado como generador de impuestos “excesivos”. También le reclaman la asignación de subsidios compensatorios a los actores más vulnerables por el bajo precio que reciben por sus productos.

Así, en alusión a la captación de la renta entre los actores privados y también frente al Estado, un ex Director de lácteos en Agricultura y actual el Gerente de CIL⁶⁶, la entidad de exportadores de productos lácteos, señaló,

En épocas normales, es decir sin restricciones de precios o cantidades, es el supermercado o la industria la que se lleva la mejor parte de la renta. Esto el productor lo sabe. Ahora, en estos años, el productor veía que era el Estado el que captaba esa diferencia que ofrecían los precios internacionales. Después supuestamente iba al fondo de com-

⁶² Oligopsonio refiere a un escenario de competencia imperfecta donde se presentan muchos productores (generalmente no asociados) y muy pocos compradores. Esta situación de mercado, beneficia a estos últimos ya que tienen mayores posibilidades de definir el precio de compra.

⁶³ Entrevista al ex Secretario de Comercio de la Nación (2013-2015), 26/12/2018.

⁶⁴ El funcionario citado utiliza la analogía del Síndrome de Estocolmo en alusión al cuadro patológico que sufren quienes han sido víctimas de secuestros que desarrollan un fuerte vínculo afectivo con el captor.

⁶⁵ En contextos de crisis de liquidez las empresas transnacionales ofrecen las facilidades financieras a los productores para la adquisición de paquetes tecnológicos o para dar inicio a una nueva campaña (Gras y Hernández, 2016:117).

⁶⁶ Entrevista, 11/04/2018.

pensaciones. La industria sí recibía compensaciones, pero las pymes y el productor no. Entonces se generó un círculo vicioso, no podían exportar, tampoco recibían las compensaciones, los costos empezaron a subir y toda la cadena empezó a crujir hasta que en un momento faltó leche.

Las alusiones vertidas por los tres entrevistados evidencian la existencia de una disputa de sentido por legitimar diferentes esquemas de distribución de la renta entre los privados y el Estado. En el caso del sector lácteo, la escalada de precios internacionales, la definición de un precio de corte a partir del cual el Estado retenía el excedente, y las dificultades en la implementación del sistema de compensaciones exacerbaban esa disputa. Mientras que para el productor las asimetrías de mercado estaban naturalizadas, la apropiación del excedente agrario por parte del Estado no lo estaba. En esta disputa por el sentido, el gobierno buscó legitimar su posición a través del régimen de compensaciones. Sin embargo, debido a las fallas del sistema, no logró constituirse como legítimo regulador de las asimetrías al interior de la cadena, entre las organizaciones de productores y pymes lácteas. De este modo, la adopción por parte de pequeños productores de posiciones ideológicas propias de los actores dominantes de la cadena da cuenta de dos situaciones. Por un lado, expone la incapacidad del gobierno para administrar el fondo de compensaciones y, por otro lado, deja ver su dificultad en el proceso de construcción política de adhesiones con las bases de las cadenas productivas, es decir, con potenciales aliados en la disputa señalada.

Por otra parte, las instancias de articulación con los empresarios se ampliaron a medida que la gestión nacional profundizó su intervención en la economía. Entre 2006 y 2012 se definieron mecanismos que alcanzaron cierta regularidad en su funcionamiento que, sin embargo, lograron escasa institucionalización. Así, los acuerdos de precios se convenían en diversas mesas sectoriales donde participaban los actores de la cadena de alimentos, pero con escasos niveles de coordinación con la cartera correspondiente y, si bien los Ministerios de Agricultura e Industria eran convocados en aquellos espacios, los términos de la negociación los definía Comercio. Dada la poca injerencia real que se les habilitaba a las otras carteras, los funcionarios de primera línea dejaron el espacio a segundas e incluso terceras líneas, quedando subordinados los objetivos de estas carteras a las prioridades impuestas por Comercio.

Respecto a la estrategia de negociación con los empresarios, la mesa incluía a los integrantes de toda la cadena (producción, exportación y comercialización)⁶⁷. La estrategia se definía a través de una instancia previa con uno o dos actores claves que proporcionaban información acerca del sector, y de un mecanismo adicional de control desde los supermercados. Al respecto, el ex Secretario de Comercio entre 2006 y 2012⁶⁸ comentó,

La estrategia que utilicé fue definir la empresa que en términos políticos sería el puntero del barrio. ¿Cuál es la persona que ordena el sector? Y una vez que te pones de acuerdo con la empresa que ordena el sector, el resto acompaña. Esa fue mi estrategia de negociación. Y en términos teóricos utilizaba el “dilema del prisionero” ... Es muy fácil, porque es el primero que habla [el que informa]. Entonces después lo que tratan es de hablar primero. Con las empresas de alimentos [el mecanismo de seguimiento] se hace a través de los supermercados. Vos te plantas con los gerentes de compra de los supermercados y les decís no podés aceptar lista de precios nueva porque si no se arma. Listo, ya está.

De este modo, si bien se sentaban a negociar todos los actores del ámbito privado, el escenario era demarcado en la instancia previa de diálogo con un interlocutor privilegiado a partir del cual se definían los parámetros del acuerdo. La selección del interlocutor en calidad de “ordenador” del sector se debía, generalmente, a su posición dominante en el mercado y/o a su rol en la representación política y corporativa del sector. Por lo tanto, una vez obtenida la información del referente del sector, Comercio definía un esquema a partir del cual negociaba con el resto, es decir, había poco espacio para la intervención de esos otros participantes en la escena política dispuesta.

En 2013 asumió el último Ministro de Economía del período el cual, a diferencia de sus predecesores, adquirió una mayor injerencia en un amplio conjunto de cuestiones⁶⁹. A partir de este momento, se modificó tanto la estructura de coordinación como la dinámica de articula-

⁶⁷ La negociación de precios resultaba más compleja en algunos sectores que en otros en función del número de participantes y la complejidad de intereses involucrados. El sector de carnes, por ejemplo, tenía seis cámaras empresarias que representaban a los distintos actores (productores, consignatarios, frigoríficos, el mercado de hacienda) mientras que la cadena avícola presentaba una integración de sus diferentes eslabones representados por una sola cámara.

⁶⁸ Entrevista, 03/10/2017.

⁶⁹ En 2011 se crearon las Secretarías de Competitividad y de Planificación del Desarrollo con funciones amplias ambas, la primera más abocada a la coyuntura y la segunda al diseño de políticas de largo plazo con eje en el sector energético. “Fue una decisión consciente del gabinete 2013-2015 establecer áreas con miradas integrales y controles cruzados, característico de un Estado más desarrollista que implementa políticas industriales, agropecuaria, energética, etcétera. Entonces la lógica de política es más centralizada y global, no segmentada” (Entrevista ex Secretaria de Mejora de la Competitividad, 2013-2015, 23/07/2016).

ción con los empresarios. También se designó un nuevo Secretario de Comercio Interior, se unificó formalmente –aunque de hecho ya estaban vinculadas- la Secretaría de Comercio Exterior e Interior y se ampliaron los equipos técnicos especializados para cada función. De este modo, disminuyó el nivel de conflictividad de las negociaciones y se formalizaron los mecanismos que permitieron mejorar la previsibilidad.

El nuevo mecanismo de seguimiento de precios derivó en el programa Precios Cuidados⁷⁰ el cual consistió en un acuerdo voluntario con las empresas sobre un conjunto amplio de bienes esenciales de la canasta de alimentos. Este hecho implicó un cambio de estilo y una formalización de los procedimientos de negociación con los empresarios con el objetivo de contener las expectativas inflacionarias y los comportamientos especulativos.

Para poder prever el tipo de intervención Comercio buscó minimizar el problema de la asimetría de información. Para subsanar esta cuestión comenzaron a realizar pedidos formales a las empresas con el fin de analizar las estructuras de costos y cruzar esa información con diferentes fuentes de organismos oficiales. Este análisis era ejecutado por un equipo de 40 técnicos que administraba el nuevo esquema. Así, la estrategia de articulación con las empresas se diferenció de la de su predecesor. Al respecto, el nuevo funcionario⁷¹ señalaba ,

Podes convocar algunos informantes claves del sector, pero esto es difícil porque todos tienen sus intereses. Fundamentalmente tenés que enfrentarlos cara a cara, tenés que sentar en la misma mesa al tambero con la Serenísimas, porque si vienen por separado te mienten los dos y terminan siendo socios.

La estrategia de negociación se centró entonces en articular con todos los actores involucrados, transparentar y dotar de previsibilidad a los precios. Así la información dejaba de ser un acuerdo de palabra, es decir, la nueva gestión ponía en marcha un mecanismo de herramientas técnicas⁷² para el análisis de la información provista que era triangulada con información propia.

⁷⁰ El Programa alcanzó a 500 productos y a 100 empresas, y tuvo en dos años 5 lanzamientos. Es decir, cada 3 a 5 meses se ajustaban los precios y se lanzaba una nueva lista. El programa se formalizó y potenció la venta de algunas marcas hasta un 700% en pocos meses (Ámbito, 25/02/2014, Casa Rosada, 08/07/2015).

⁷¹ Entrevista Ex Secretario de Comercio de la Nación (2013-2015), 04/11/2016.

⁷² El equipo se conformaba con alrededor de 40 técnicos que analizaban la estructura de costos de las 100 empresas que negociaban con el gobierno los acuerdos.

De modo que este campo de acción, fuertemente conflictivo donde la puja distributiva se puso sobre el tapete, experimentó con el cambio de gestión algunas transformaciones. En este sentido, se formalizó e institucionalizó el esquema de negociación de precios, aunque no se alteraron sustantivamente otros mecanismos de articulación, como, por ejemplo, la gestión de los ROE o las mesas de negociación por derechos de exportación.

Así, las regulaciones dispuestas tendieron a construir vínculos de disciplinamiento empresarial en un escenario de fuerte confrontación. El propósito de las medidas fue asegurar el abastecimiento de alimentos y desacoplar los precios internacionales de los locales. Sin embargo, la multiplicación de objetivos chocó con debilidades importantes de coordinación entre Carteras y de despliegue de capacidades de implementación de los programas. Esto generó una tensión con algunos de los objetivos principales del gobierno: la promoción y defensa de la producción, las exportaciones y el control de la inflación.

Reflexiones finales del campo de comercio interior

Durante el período analizado el comercio interior se constituyó en un campo de política central dentro del esquema económico del gobierno. El perfil agroindustrial exportador de la Argentina junto con el contexto internacional, que presentó una demanda creciente de alimentos, ejercieron una fuerte presión sobre los precios internos durante, prácticamente, todo el período analizado. Estos factores hicieron que el eje de debate se colocara en la cuestión de la soberanía o, en otras palabras, el margen de autonomía del gobierno para definir políticas orientadas a la distribución de la renta agraria y del ingreso vía controles y acuerdos con el sector privado.

A diferencia de los años noventa, el ascenso del gobierno peronista en 2003 promovió, en un marco de fuerte crecimiento económico, un proceso de revitalización de la acción sindical y de las negociaciones colectivas por mejores condiciones laborales. En este escenario la gestión peronista enfrentó una situación paradójica de bonanza económica combinada con una fuerte puja distributiva por capturar ese excedente. A su vez, el esquema económico se orientó a dinamizar la producción y el consumo local priorizando el mercado doméstico como fuente de crecimiento. En ese marco, el Ejecutivo desplegó numerosos instrumentos e incentivos para administrar la distribución del ingreso. En particular, los derechos de exportación o retenciones persiguieron objetivos múltiples: el financiamiento de programas sociales, la agregación de valor en los bienes primarios de exportación, el desacople de los precios externos e internos y la reducción de las asimetrías dentro de las cadenas agroalimentarias, entre los más referidos por los funcionarios. Asimismo, desde comercio interior se implementó un conjunto amplio de acciones y medidas tendientes a administrar la oferta de alimentos. La implementación de cupos de exportación, registros de operaciones de exportaciones y de acuerdos de precios constituyeron las principales herramientas destinadas a resguardar el consumo interno, asegurando tanto el abastecimiento local como el nivel de precios.

En este capítulo se postuló cómo el gobierno, desde Comercio Interior, ejerció un disciplinamiento sobre los sectores exportadores de alimentos. Así, los subordinó a un esquema fuertemente administrado y cada vez más enfocado en el desarrollo del mercado interno. De este modo, las políticas desplegadas por esta cartera, al priorizar el abastecimiento y control de precios de los alimentos de la canasta básica, adoptaron un sesgo anti-exportador frente a las industrias de alimentos tanto en los primeros eslabones de las cadenas analizadas en el capítu-

lo como en las etapas más avanzadas de procesamiento. Así, a diferencia de otras carteras estatales, -como Cancillería que implementó importantes incentivos a la exportación- las medidas de Comercio restringieron su despliegue en un escenario de elevada demanda internacional.

Este campo de política de gran incidencia sobre el desarrollo agroindustrial tuvo un carácter conflictivo y expansivo. La cartera fue extendiendo los ámbitos de injerencia, adquiriendo más exposición pública incluso que el propio Ministerio de Economía e incidiendo sobre funciones competentes a otras áreas estatales: el INDEC a través del manejo del IPC, Industria a través de las LNA, Agricultura a través de los ROE; ONCCA, de las compensaciones, por citar las principales). Ello evidenció la prioridad que los sucesivos gobiernos le fueron asignando en cada período a los objetivos de abastecimiento de alimentos y regulación de precios, a la vez que fue mostrando su jerarquización frente a la agenda de otras carteras u objetivos que quedaron relegados o subordinados. De este modo, la expansión de la cartera y la multiplicación de objetivos demandó el despliegue de diversas capacidades estatales y funciones de coordinación que no estaban en práctica desde los años ochenta.

Desde otra arista, en la relación con los empresarios, se observó cómo entre 2006 y 2013 predominaron los mecanismos y acuerdos informales. Las negociaciones de precios y la implementación del sistema de compensaciones para reducir asimetrías dentro de la cadena dieron como resultado una constante sanción de normativas y regulaciones que atentaron contra la previsibilidad, la transparencia de la información pública y de la asignación de recursos. A su vez, se multiplicaron las señales que recibían los actores económicos y los objetivos de la cartera fueron tensionando progresivamente con el objetivo del gobierno de promover la producción. Este hecho se manifestó con más evidencia en el desempeño del sector de carne bovina que se combinó con factores adversos de índole climática. Recién entre 2013 y 2015 con la asunción del último Ministro de Economía del período se relocalizó la coordinación de funciones bajo esta cartera y se formalizaron algunos mecanismos de negociación como el programa Precios Cuidados mejorando los términos de las negociaciones con los empresarios. Sin embargo, no se modificaron sustantivamente otros instrumentos como el sistema de compensaciones, los plazos de liquidación de divisas o el esquema de asignación de cupos a través de los ROE.

Respecto a los vínculos con los empresarios de los rubros analizados⁷³, el gobierno ejerció un significativo grado de autonomía relativa. A pesar de los conflictos que se desataron en 2008 y se sostuvieron a través de la Mesa de Enlace, el gobierno mantuvo el régimen de derechos de exportación hasta 2015. Sin embargo, a partir de 2008 se estabilizó el nivel de las alícuotas en el marco de una campaña mediática sostenida que transmitió a la opinión pública el relato dominante del sector agrario.

Es posible afirmar que a partir del conflicto agrario en 2008 el Ejecutivo encontró importantes dificultades para reestablecer canales de diálogo para la negociación de soluciones alternativas. Este hecho llevó a que el gobierno emplee una estrategia de construcción política con el sector privado a través de organizaciones intermedias especializadas en los diferentes sectores, inclusive, con entidades representantes de pymes. A pesar de que el diálogo con dichas organizaciones intermedias resultó constante, el diálogo con las entidades de la Mesa de Enlace fue esporádico o inexistente por momentos. De este modo, se observó cómo desde 2013 las principales entidades agrarias promovieron activamente la conformación de un frente opositor que trascendió la Mesa de Enlace y se volvió multisectorial involucrando a un ala de la UIA donde la COPAL, principal entidad agroindustrial, tuvo una participación activa. Así, tras la bandera de la seguridad jurídica, este frente rival cuestionó la creciente intervención estatal y articuló acciones con los partidos opositores al Frente para la Victoria en un escenario de creciente reclusión y aislamiento del Ejecutivo.

La puja entre el gobierno y los actores empresarios por la renta agraria exportadora se expresó a nivel ideológico en una disputa por el sentido y la legitimación de diferentes esquemas de distribución de la renta entre los actores económicos y el Estado. El gobierno encontró importantes dificultades para alinear en su favor las posiciones de muchas entidades representantes de pequeños productores y pymes rurales, incluso vinculadas exclusivamente al mercado interno, que eligieron acompañar las críticas y demandas de las principales entidades del sector. Los mecanismos regulatorios y en especial las fallas en el funcionamiento del sistema de compensaciones para efectivizar las asignaciones a los actores más débiles, como evidenció el caso del sector lácteo, debilitó la legitimidad del Estado para constituirse como principal regulador de las asimetrías al interior de las cadenas, convalidando el discurso de las grandes entidades y atentando con la posibilidad del gobierno de alinear a los estratos débiles del agro al proyecto que proponía la gestión.

⁷³ En dos de los casos analizados –lácteos y carne bovina– los actores representantes de las cadenas analizadas poseen un poder de mercado sustantivo derivado de la concentración de la estructura productiva.

II.II

Campo del comercio exterior

Debates. El comercio exterior como la clave del proyecto sustitutivo

Tanto los procesos de industrialización de las economías centrales que se desarrollaron en los siglos XVIII y XIX, como los procesos tardíos experimentados durante el siglo XX, se apoyaron en el despliegue de políticas comerciales activas para impulsar selectivamente a ciertos sectores considerados estratégicos (Amsden, 2004 y Chang, 2002).

Si bien el caso argentino no es la excepción, en tanto la política comercial fue utilizada ampliamente, su implementación fue sumamente errática acompañando cambios abruptos en la definición de los objetivos subyacentes de la política económica (Bouzas y Gosis⁷⁴, 2016, Viguera, 1997). Así, la estructura productiva desequilibrada, los ciclos de *stop and go*⁷⁵ (Diamand, 1972) y la inestabilidad de regímenes políticos han llevado a la economía argentina a enfrentar una doble restricción: económica, debido a la escasez recurrente de divisas y política, ante la ausencia de consensos básicos entre los actores económicos en torno a los rasgos del modelo a seguir (Gerchunoff y Llach, 1975).

Esta inestabilidad política y económica se plasmó en la alternancia constante de enfoques relativos a la política comercial. La configuración de dos paradigmas ideológicos que definen posturas contrapuestas, una proteccionista y otra librecambista se remonta a comienzos del siglo XX (Chiaramonto, 1997; Caravaca, 2016) y se replica en el escenario internacional en torno a las estrategias de inserción comercial “permitidas” para los países de desarrollo “tardío” (Wahren, 2018). Estas ideas se resignifican luego de la segunda posguerra constituyéndose como el paraguas de conflicto ideológico de coaliciones inestables conformadas por burguesías fragmentadas y con escasa capacidad de construir hegemonía en el largo plazo (Portantiero, 1977 y O’Donnell, 1977).

Al interior de la industria se replican estos clivajes ideológicos. Los acuerdos y consensos entre diferentes sectores sobre esta cuestión resultan frágiles debido a la heterogeneidad de

⁷⁴ Los autores señalan que el índice de política comercial relativo, que relaciona los términos de intercambio con los precios mayoristas relativos de los productos agropecuarios y no agropecuarios, sigue un comportamiento oscilante con períodos más restrictivos (cuando el índice se eleva) (Bouzas y Gosis, 2016:2).

⁷⁵ Caracterizado como recurrentes crisis de balanza de pagos que provocan ciclos fuertemente disruptivos en la actividad económica.

intereses que conviven en el sector. Basta con revisar las posiciones dentro de la UIA en relación a la política comercial para identificar las diferencias al respecto⁷⁶. De este modo, si bien hay un consenso en la entidad en torno a la necesidad de un tipo de cambio competitivo, no existe una unidad en la visión respecto de la política comercial, es decir, los sectores más sensibles de la industria continúan abogando por una protección más activa por parte del Estado, mientras que los sectores más competitivos defienden posturas de libre comercio y temen que la comunidad internacional adopte represalias restringiendo las exportaciones argentinas (Schteingart, 2011; Dossi, 2010).

Respecto de la dinámica política inducida por la política comercial, Lowi (1996) señala que la administración del comercio exterior propicia un esquema de “política distributiva” en tanto el Estado puede asignar tantas medidas focalizadas (tarifas, aranceles) como demandas se presenten, puesto que los actores no se enfrentan entre sí en la negociación ya que hay muchas “partes” involucradas, cuyos intereses no se manifiestan a priori en contradicción⁷⁷. Sin embargo, esta observación debe ser relativizada. Al analizar las alternativas de política comercial que enfrentaron los tres gobiernos kirchneristas, se puede identificar un ciclo con diferentes etapas a lo largo de los doce años. Siguiendo la idea de Lowi (1996), es evidente que en el contexto argentino la intensificación de la administración del comercio produjo, en una primera etapa, una ampliación de consensos y alineamientos políticos favorables al gobierno y, luego, en una segunda etapa, enfrentó un momento de saturación y creciente restricción, provocando el efecto político inverso de desgranamiento de los apoyos al interior de la industria.

Las políticas de comercio exterior. Un camino sinuoso

De la administración “espontánea” a la “selectiva” enfocada en los sectores “sensibles”

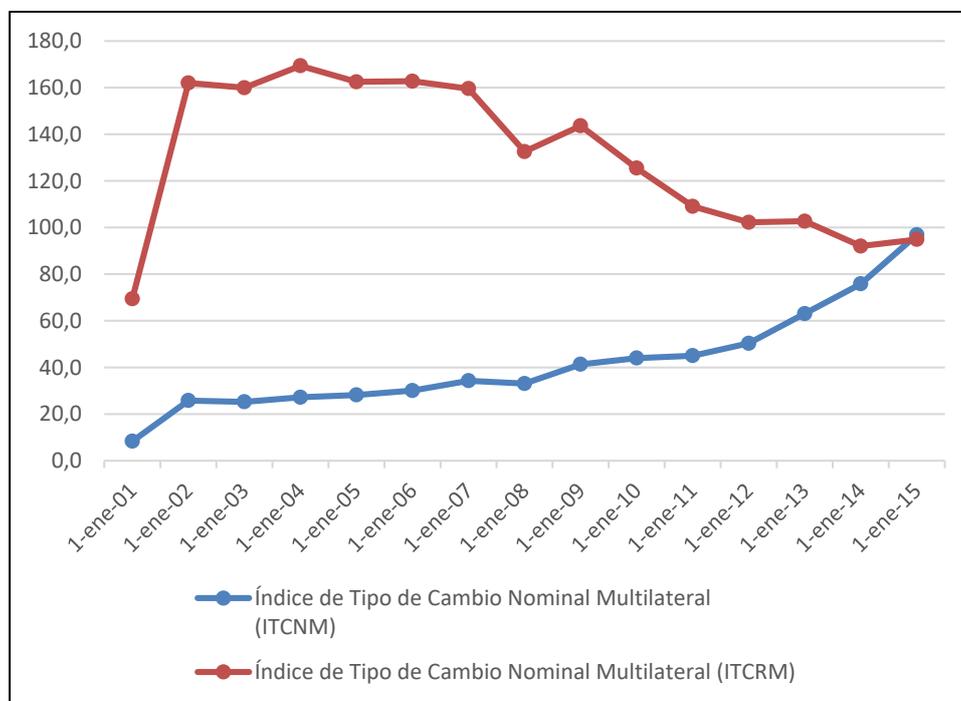
La devaluación del tipo de cambio durante los primeros años del ciclo kirchnerista dio un fuerte impulso a los sectores transables cuya producción había estado deprimida en los años

⁷⁶ La cuestión arancelaria fue históricamente una preocupación de la entidad. Desde los escritos de Colombo en el contexto de depresión internacional, la UIA reclamaba al gobierno la protección de la industria (William Freels Jr., 1970). Al mismo tiempo los reclamos carecían de acuerdos entre los diferentes sectores fabriles que reclamaban la protección de sus bienes y la liberación de sus insumos (Schvarzer, 2000).

⁷⁷ Las políticas distributivas se distinguirían de otras que denomina “redistributivas”, donde se identifican claramente dos lados o partes involucradas con intereses diferenciados, cuya dirección está a cargo de “elites” (Lowi, 1996). Las negociaciones colectivas salariales u otros esquemas de tipo neocorporativo seguirían este esquema y dinámica descriptos por el autor.

noventa por el esquema de apertura comercial y de convertibilidad del peso con el dólar fijo en la paridad 1 a 1.

**Gráfico 7. Índice de tipo de cambio multilateral real y nominal, base 17-12-15=100.
Años 2001-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA.

Este gráfico presenta los indicadores de tipo de cambio real y nominal multilateral, es decir, compara la moneda nacional con las monedas de sus principales socios comerciales. Así, la imagen evidencia el pronunciado incremento de competitividad causado por la devaluación de un 300% del tipo de cambio en 2002.

De este modo, en una primera etapa entre 2003 y 2008, el modelo económico se fue abriendo curso hacia un proceso de reindustrialización por sustitución de importaciones que fue de tipo “espontánea”. En 2004, el Presidente de la Nación⁷⁸ abrió las sesiones del Congreso señalando,

La Argentina de las últimas décadas no ha tenido un proyecto de país que integre socialmente a sus habitantes en un marco de equidad y desarrollo. La industrialización en base a la sustitución de importaciones resultó un proyecto que puso al país en marcha tras ese objetivo y produjo sus frutos.

⁷⁸ Discurso, 01/03/2004

El proceso descansaba en que el esquema macroeconómico era propicio para impulsar la sustitución.

Los primeros años en materia comercial el gobierno se limitó a suscribir algunos acuerdos bilaterales con Brasil estableciendo cuotas para importaciones, licencias para productos textiles y electrodomésticos (La Nación, 15/08/2003, 19/01/2004, 24/01/2004, 05/07/2004).

De este modo, la política comercial fue asumiendo relevancia a medida que la competitividad del tipo de cambio se fue erosionando por efecto de la inflación. Así, el gráfico exhibe un período con forma de meseta para el periodo 2004-2007 y, a partir de 2008, muestra una tendencia a la convergencia entre ambos índices.

En diferentes entrevistas, referentes empresarios de ADIMRA (06/09/2017, 05/05/2017) y ex funcionarios de Comercio (09/05/2018) y de Cancillería (18/05/2018) expresaron que es la regulación de las importaciones la medida que “mueve el amperímetro” significativamente en materia de industrialización. El instrumento más utilizado en este sentido, las licencias de importación⁷⁹, permite una focalización por producto o posición arancelaria para atender a las heterogeneidades estructurales de la matriz productiva, a su vez, resulta una medida con bajos costos fiscales y de fácil implementación (Heyn y Maldovan, 2011).

Progresivamente las Licencias no Automáticas (LNA) se extendieron a otros productos industriales (calzado, juguetes, motocicletas y bicicletas)⁸⁰. El abanico de sectores protegidos y los bienes afectados a las medidas fueron acotados en esta etapa, por lo que no emergían aún críticas desde los sectores liberales. Los tibios avances en la protección de sectores denominados “sensibles” permitía al gobierno ampliar el arco de apoyos empresarios y fortalecer un incipiente frente de actores en torno al proceso de industrialización.

Así, la redefinición del esquema cambiario sumado al congelamiento de tarifas de servicios públicos y energía allanó el camino para el despegue de la industria que se expandió sobre la capacidad instalada, 6% cada año entre 2003 y 2008 siguiendo el Estimador Mensual Industrial del INDEC, acumulando un incremento de 30 puntos en el nivel general en ese lapso.

⁷⁹ Como se definió en el capítulo sobre comercio interior, las Licencias No Automáticas son un trámite de solicitud de un permiso de importación de mercadería. Su funcionamiento se encuentra regulado por la OMC debido a la inclinación librecambista por acotar su utilización (Heyn y Moldovan, 2011).

⁸⁰El ex Secretario de Industria, Comercio y Pymes entre 2009 y 2012, refiere en una entrevista que entre 2008-2010 el conjunto de posiciones arancelarias afectadas por LNA eran alrededor de 800 de un universo de 10.000 (17/11/2017).

**Tabla 2. Estimador Mensual Industrial. Bloques seleccionados 2003-2014,
base 2012 = 100**

Período	Nivel general	Productos alimenticios y bebidas	Industrias metálicas básicas	Vehículos automotores	Metalmecánica excluida industria automotriz
2003	63,1	68,9	91,5	22,9	61,9
2004	69,9	73,6	92,5	35,2	70,0
2005	75,7	79,8	96,6	44,4	75,2
2006	82,1	85,6	98,3	58,7	79,3
2007	88,3	89,3	96,6	73,4	86,8
2008	92,7	93,3	104,8	81,5	89,1
2009	92,7	101,0	84,9	72,3	90,2
2010	101,8	101,6	103,8	101,6	97,3
2011	108,5	106,3	110,0	114,9	110,5
2012	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2013	100,0	97,4	103,6	103,5	99,2
2014	98,2	96,8	108,7	80,7	99,5

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Por su parte los alimentos y bebidas acumularon 24,4 puntos y metalmecánica excluida la industria automotriz, acumuló 27 puntos de crecimiento en el mismo período.

De este modo, la etapa de sustitución “espontánea” se orientó a sectores sensibles y recién con la crisis internacional de 2008, se abrió la discusión acerca de la extensión de las licencias. Sin embargo, el buen desempeño de la economía se interrumpió con la crisis internacional de las hipotecas a fines de 2008 inaugurando un período de altibajos, de modo tal que la industria detuvo su crecimiento y el comercio internacional se contrajo.

Como se señaló en el capítulo anterior, las exportaciones e importaciones se multiplicaron por dos y cinco veces respectivamente entre 2002 y 2007, reflejando tempranamente los desafíos del proceso sustitutivo de importaciones y su impacto sobre la balanza comercial⁸¹. La

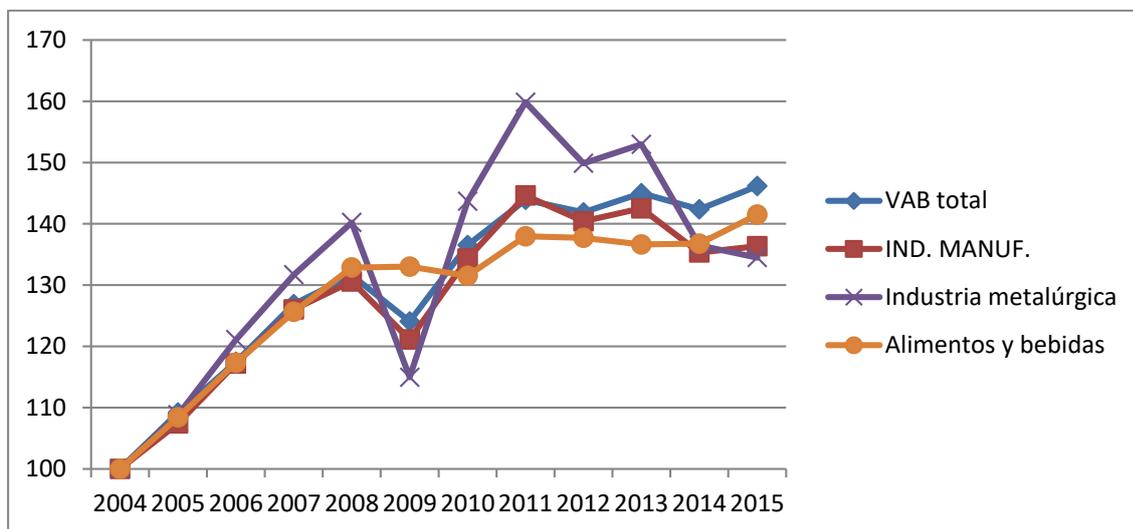
⁸¹ Kulfas *et al.* clasifica a las ramas industriales como sustitutivas o no sustitutivas, refiriendo al potencial que tienen para reducir el coeficiente de importación. Las primeras, entre las que se encuentran los alimentos y bebidas y algunas ramas metalúrgicas como las carrocerías para vehículos, tienen menor potencial exportador, pero insumen menos importaciones; mientras que las segundas, como la producción de maquinaria de uso general o la fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, exportan más, pero insumen también mayor

balanza se equilibró en un saldo del orden de los 12 mil millones de dólares entre 2004 y 2010, exceptuando 2009 que saltó a 16 mil millones, cuando las importaciones se desplomaron debido a la crisis internacional (ver tabla 14 del anexo). Tanto las exportaciones como las importaciones experimentaron una abrupta caída (más las segundas que las primeras) llevando a una jerarquización de los instrumentos restrictivos de política comercial dentro del esquema económico.

La irrupción de la crisis abrió nuevamente el debate sobre la extensión de las restricciones a las importaciones, legitimando un avance del Estado en la materia, al menos entre algunos pocos sectores industriales Pymi que convalidaban una mayor protección estatal.

De este modo, la crisis habilitó un consenso -provisorio- dentro de la entidad, en torno a la necesidad de adoptar medidas restrictivas comercialmente. Por efecto de la crisis, el análisis de índices de valor agregado bruto del gráfico siguiente permite apreciar que en 2009 el PBI experimentó una caída abrupta. Puntualmente se puede apreciar que el sector de alimentos y bebidas se estancó, pero, sin embargo, no decreció, a diferencia de lo que sucedió con la industria metalúrgica, la cual experimentó una caída del 20%.

Gráfico 8. Índices de valor agregado bruto, total industria y sectores seleccionados 2004-2015 Base 2002=100



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

proporción de importaciones. Esto resultaría en que las ramas sustitutivas tienen una balanza comercial más favorable que las ramas no sustitutivas (2014, pg.61).

Ante la recesión internacional, el gobierno lanzó una serie de políticas anticíclicas⁸² y extendió la cantidad de bienes sujetos a licencias. El entonces Secretario de Comercio, Industria y Pyme⁸³ advertía,

La crisis destruyó el comercio internacional. Por primera vez en 30 años, el comercio internacional se desplomó. Uno esperaba una oferta de bienes en todo el mundo que se reventara a precio de costo.

Las LNA y las denuncias por dumping se expandieron como medio para contener las importaciones⁸⁴. La meta de industrializar estuvo presente en el discurso, pero la crisis volvió prioritario el objetivo de contener sus efectos sobre el empleo y la demanda interna. La Ministra de Producción⁸⁵ señaló al respecto,

Se aplicarán a buena parte de los sectores licencias automáticas y se multiplicarán las no automáticas para el monitoreo de sectores sensibles, buscando proteger el nivel de empleo.

Al mismo tiempo el otorgamiento de las LNA le confería al gobierno una herramienta para presionar a los empresarios para no reducir sus plantas de personal a cambio de habilitar importaciones retenidas en la aduana (La Nación, 13/08/2009). De modo que funcionaban también como una medida de control sobre la conducta de los industriales e importadores.

Sin embargo, el punto de inflexión en el desempeño comercial del período se ubica en 2011 el momento de máxima expansión de las exportaciones, luego de este alcance el saldo se reduce abruptamente entre 2013 y 2014 para volverse negativo en 2015. Tal como quedó expuesto, en este escenario se produjo un quiebre en la jerarquización de objetivos y herramientas dentro de la cartera.

⁸² Entre las políticas crecieron los créditos a la producción y el consumo, se aumentaron las jubilaciones, se lanzaron programas de recuperación de empresas en crisis y se extendió la asignación familiar para trabajadores informales a través de la Asignación Universal por Hijo.

⁸³ Entrevista, 17/11/2017.

⁸⁴ Entre 2005 y 2011 la Argentina aplicó, siguiendo la tendencia de los años noventa, un mayor número de derechos antidumping que Brasil, a pesar de que el volumen de sus importaciones es considerablemente menor al de ese país (Bouzas y Gosis, 2016).

⁸⁵ Diario La Nación (24/12/2008).

El diagnóstico de la restricción externa. De la restricción “universal” a la “selectiva y estratégica”

Un conjunto de factores confluyó en un escenario de restricción externa en 2011. Por un lado, el tipo de cambio experimentó un fuerte atraso frente al ritmo inflacionario, como se graficó líneas atrás. Por otro lado, se manifestó el crónico déficit comercial en las manufacturas de origen industrial debido a la dependencia tecnológica en bienes de capital e insumos (Bekerman et al., 2015). Este hecho se fue agudizando, luego de la recuperación económica de 2010-2011. Y, finalmente, el creciente déficit energético que tuvo un impacto significativo en la balanza comercial. Así, la demanda de divisas del sector energético fue *in crescendo* debido a que no se pudo aumentar la producción nacional, en especial, la de gas natural (Goldstein et al., 2016)⁸⁶.

Al interior del gobierno se presentaron diferentes posturas respecto a cómo enfrentar esta restricción. Las propuestas se formularon desde los diferentes ámbitos relevantes a la política económica que tenían voz en la mesa de decisión que convocaba la Presidenta de la Nación. Comercio exterior, Economía, Vicepresidencia, el Banco Central y AFIP confluyeron en un esquema radial y los directivos de dichas dependencias propusieron herramientas alternativas para sortear la crisis externa. Las posturas eran variadas: apuntaban a negociar con los acreedores y emitir deuda, reducir el déficit fiscal a través de la rebaja de subsidios a los servicios públicos, implementar restricciones a la compra de divisas y aumentar los controles a las importaciones. Ex funcionarios señalaron la importancia de lograr una mejor gobernanza a partir de realizar una “calibración” entre estos diferentes instrumentos.

La opinión dominante dentro del gabinete se fundaba en que la negociación con los acreedores financieros internacionales era un camino necesario para recuperar la soberanía nacional, avanzar en la reducción de la deuda externa, lo cual convergía con la visión del “vivir con lo nuestro” del economista heterodoxo Aldo Ferrer. El desendeudamiento se había convertido en una bandera que el kirchnerismo sostendría hasta el final del mandato.

A su vez, prevaleció entonces la alternativa “restrictiva”, vía controles diversos, lo cual tuvo alto impacto en la política comercial. El discurso de la sustitución de importaciones cobró

⁸⁶ Goldstein et al. (2016) advierten que “la producción de gas debería haber aumentado 7,9% entre 2004 y 2013 para satisfacer la creciente demanda de energía. En lugar de ello, se redujo un 20%” (p.42). Asimismo, señalan los autores que el gasto público en el rubro “Energía” representaba en 2010 cerca del 10% del total, mientras que en 2014 rozaba el 20% (p.47).

vigor, aunque las acciones emprendidas se combinaron en un escenario confuso, contradictorio y de múltiples presiones sobre el sector empresario.

Este cambio expresó un viraje importante. La sustitución de importaciones industriales quedó supeditada a la necesidad de ahorrar divisas, en tanto cobró fuerza dentro del gobierno el diagnóstico de la restricción externa.

De este modo, el escenario de déficit de balanza comercial se enfrentó con la adopción de instrumentos restrictivos. A fines de 2011 el manejo de las LNA se trasladó a una nueva Secretaría de Comercio Exterior, restándole injerencia a la cartera de Industria sobre la administración del comercio⁸⁷. La decisión aludía al diagnóstico de un déficit creciente de divisas y supeditaba los objetivos de comercio exterior a la necesidad de resguardar el frente externo.

A comienzos de 2012 la Secretaría de Comercio implementó las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones DJAI⁸⁸, por medio de las cuales todos los importadores debían informar una serie de datos y esperar la autorización de la cartera para ingresar bienes del exterior. La medida, que se superponía con las LNA, implicaba la universalización de la restricción. Las 10.000 posiciones arancelarias quedaban sujetas a la norma dejando en manos de Comercio los tiempos y alcances de las autorizaciones, en tanto que los mecanismos de tramitación y criterios de aprobación eran por demás indefinidos.

Junto con las DJAI, la Secretaría de Comercio implementó una serie de instrumentos informales de negociación, entre los cuales el más conocido fue el denominado “uno a uno”, por el cual los empresarios importadores debían compensar con exportaciones las divisas utilizadas, aunque no se dedicaran a la exportación⁸⁹. La medida suscitó quejas y críticas de ámbitos muy diversos, pero se sostuvo en los términos descriptos durante todo el 2012.

Por otro lado, en febrero de ese año se anunció la implementación de controles de cambios. La restricción a la compra de dólares se extendió hasta enero de 2014, aunque luego comenzó

⁸⁷ Tras el traslado del manejo de las LNA a Comercio se produjo en el lapso de un mes, la renuncia del Secretario, Subsecretario y tres Directores nacionales, funcionarios del equipo de la Ministra de Industria (Ámbito, 07/5/2012; Clarín, 09/04/2012).

⁸⁸ Se multiplicaron los controles. Los formularios de las DJAI se presentaban ante la AFIP, Comercio tenía además un procedimiento informal de solicitud de permiso, y el BCRA exigía un trámite para la adquisición de divisas que complejizaba la gestión comercial en especial para las Pymes.

⁸⁹ En este marco se implementaron otros instrumentos -informales porque no se regían por ninguna resolución- que restringían las importaciones por precios o cantidades y que sólo las habilitaba a cambio de acuerdos de inversión de no repatriación de beneficios para las firmas transnacionales (OMC en Burgos y Urturi, 2015).

a flexibilizarse⁹⁰. Ambas medidas generaron fuertes críticas y reacciones de todo el arco empresarial.

Dentro de la UIA, tanto los empresarios habitualmente críticos como los que solían acompañar las decisiones del gobierno expresaron su preocupación y advirtieron sobre el impacto que tendría la medida sobre la producción por la falta de insumos y bienes de capital. Sostenían que no sólo se afectaba a los importadores sino a los productores y trabajadores de las fábricas que suspendían su funcionamiento (La Nación, 10/01; 24/01 y 01/04/2012).

En relación a la informal medida “uno a uno” (USD 1 de importación por USD 1 de exportación), un referente de comercio exterior de la cámara metalúrgica⁹¹ advirtió que se generaba un mercado de saldos exportables fuertemente perjudicial para las empresas, en especial para las pymes.

La medida no era un estímulo a la exportación. Hubo empresas que exportaron pescado con un sobreprecio de un exportador que le sobraba saldo. Con desesperación por importar insumos las empresas pagaban lo que fuera. Las empresas tenían que llevar diskettes y CDs con sus exportaciones para que Comercio las controle. Esas gestiones las hacía cada empresa sin intervención de las cámaras. Las pymes tenían que hacerlo también, a la grande el sobre costo del 10% le impactaba menos que a la chica y además tenían mayor capacidad de gestión.

Dentro del equipo de gobierno también se señaló a la medida como un acto “disparatado” desde el punto de vista de la promoción de exportaciones. Un ex Secretario Pyme⁹² analizaba,

Se generaba un mercado paralelo de cuota parte de exportación, donde se compensaban importaciones de autos con limones, en un intercambio de saldos que primero valían un 3% después un 13%.

De este modo, tal como se mencionó, el contexto inflacionario había deteriorado la competitividad del tipo de cambio y ejercía fuerte presión sobre la balanza comercial. En ese marco se expandieron las atribuciones de la cartera con vistas a mejorar la coordinación entre los

⁹⁰ Primero se implementó para la remisión de utilidades al exterior, luego se fijaron recargos para las operaciones de turismo y un dólar paralelo para atesoramiento (Ámbito, 24/01/2014)

⁹¹ Entrevista, 06/09/2017.

⁹² Entrevista al Ex Secretario de Industria, Comercio y Pymes (2009 y 2012), 17/11/2017.

múltiples objetivos emergentes: contener la caída de reservas, la fuga de divisas, controlar las importaciones y mantener el nivel de actividad.

En 2013 con la asunción del nuevo Ministro de Economía, el último del ciclo kirchnerista, llegaba a Comercio un grupo de economistas con una visión industrialista⁹³. La estrategia de desarrollo que se proponían residía en transformar el patrón de especialización a partir de la incorporación de valor agregado en los alimentos, diversificando la trama de exportaciones industriales e identificando un conjunto de empresas medianas nacionales dinámicas⁹⁴ con capacidad para desarrollar proveedores locales, invertir en I&D y ganar mercados internacionales (Español et al, 2011).

Con este cambio se formalizó la unificación de comercio interior y exterior que se venía centralizando desde 2011 informalmente. El ex Secretario de Comercio⁹⁵ reflexionaba sobre la descentralización preexistente de funciones,

2011-2013 fue bastante anárquico. Había mucha superposición de competencias, como en todo organigrama. Comercio Exterior, Interior, Cancillería, Agricultura, Industria, todos tenían alguna competencia en comercio exterior. 2013-15 se concentró gran parte de la coordinación en el Ministerio. Y Cancillería quedó a cargo de las negociaciones internacionales.

A pocos meses de asumir, el equipo económico anunció una devaluación del tipo de cambio oficial del 12%, para contener las expectativas devaluatorias en un marco de fuerte presión sobre el Central durante los meses previos (Ámbito, 16/12/2015; Infobae, 17/10/2015). A pesar del ajuste vía devaluación el tipo de cambio se mantenía alto y la demanda de dólares continuaba en ascenso. Las habilidades de coordinación entre el Banco Central, Comercio y Economía se volvieron esenciales en un escenario de fuerte desajuste macroeconómico que llevaba a ejercer una creciente presión desde el gobierno sobre el sector empresario, sobre

⁹³ Los funcionarios venían del Centro de Estudios para la Producción –CEP- dependiente de la Secretaría de Industria y habían desarrollado diferentes actividades desde usinas heterodoxas de pensamiento como Centro de Estudios Para el Desarrollo Argentino (CENDA) y la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) y desde la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Económicas) junto al grupo de economistas Jorge Schvarzer y Aldo Ferrer, fuertemente comprometidos con el desarrollo industrial.

⁹⁴ La estrategia que se proponen los funcionarios del último período de gestión, identifica un conjunto de 246 firmas nacionales medianas y dinámicas (en términos de empleo calificado, inversión y desarrollo tecnológico), buscando potenciar las exportaciones de nuevas empresas, en articulación con el sistema de ciencia y técnica, de modo de no apoyarse en la cúpula de firmas ya consolidadas internacionalmente, que han acaparado históricamente el grueso de las políticas y los beneficios ofrecidos por el Estado.

⁹⁵ Entrevista al ex Secretario de Comercio (2013-2015), 16/06/2017.

mantener el nivel de actividad y empleo, contener los precios por debajo de los índices y sustituir importaciones.

Si bien se conservaba la herramienta de administración del comercio heredada de la gestión anterior, la innovación del equipo radicó en el estilo y, fundamentalmente, en la manera de instrumentarla, por medios formales para transparentar y disminuir los problemas de asimetría de la información, mejorando a la vez la coordinación entre las funciones del Comercio interior y exterior.

El objetivo de la nueva gestión fue restituir a la política comercial su potencia en materia de industrialización, y no solo en la administración de divisas, aunque la escasez era un límite esencial del contexto. Sobre esta cuestión, la ex Subsecretaria⁹⁶ refería,

La política industrial más potente es la política comercial. Si hubiésemos tenido divisas a mí no me importa que se importen bienes suntuarios. Ahora si no tenés dólares hay que administrar más sectores de los que administrarías normalmente para hacer política industrial. Yo dije vamos a hacer una sustitución inteligente y selectiva de importaciones, no hagamos “fábricas con rueditas”, como las llamaba Schwarzer, tampoco podemos hacer el Ford Falcon, no podemos hacer todo. Eso no va.

En síntesis, el esquema sustitutivo hasta 2007 fue espontáneo, con una protección producida por el tipo de cambio, con una protección selectiva acotada a los sectores sensibles intensivos en mano de obra. En 2008, luego de la crisis, las licencias alcanzaron unas 800 posiciones convirtiéndose en una herramienta válida para los empresarios en esta coyuntura. Luego, con el foco en el ahorro de divisas, se atravesó la fase extendida a partir del diagnóstico de la restricción externa, que las llevó a su pico en 2012, al universalizarse con las Declaraciones Juradas Anticipadas que alcanzaron las 10.000 posiciones. En los últimos años de gestión, el esquema volvió a centrarse en la industrialización por sustitución selectiva y estratégica, alcanzando alrededor de 2500 posiciones (el 25%) sujetas a administración comercial y logrando avances importantes en la reducción del déficit de muchas empresas⁹⁷.

El plan a mediano plazo fue transitar hacia un esquema de normas técnicas, de calidad o fitosanitarias según señalaron los entrevistados. Este esquema de protección industrial no arance-

⁹⁶ Entrevista a la ex Subsecretaria de Comercio exterior (2013-2015), 09/05/2018.

⁹⁷ Diversificación de la producción y sustitución de importaciones en los rubros textil, calzados, maquinaria vial, electrodomésticos, neumáticos y agroquímicos (Página 12, 03/12/2016 y entrevista 09/05/2018)

lario fue implementado por los países desarrollados a partir de los acuerdos OMC desde los años setenta orientados al desmantelamiento de las medidas arancelarias (Vaccarezza, 2010). Sin embargo, tanto funcionarios como referentes de cámaras empresarias señalan que no se avanzó en este plano por el breve período de esta última gestión en Comercio y la complejidad de las tareas involucradas. Así, la elaboración de normas técnicas que los países desarrollados utilizaron ampliamente, suponía “el desarrollo de importantes capacidades públicas y privadas, la reconversión y adaptación de empresas, el desarrollo de laboratorios para realizar las pruebas, entre otras cuestiones”, que no habían sido lo suficientemente desplegadas hasta ese momento. Otro aspecto sustantivo sin dudas, de la brecha de desarrollo entre las principales potencias y los países periféricos.

Coordinación intraburocrática. Inestabilidad y cambio de objetivos.

El comercio exterior presenta una división de tareas entre dos carteras, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía. El primero, tiene injerencia en el “*fronting*” de negociaciones comerciales internacionales y, el segundo, se ocupa de la definición de las herramientas de administración comercial claves en el proceso sustitutivo de importaciones. Las funciones de estas carteras condicionan vínculos diferentes entre el gobierno y los actores de la industria, principalmente, porque la cartera de comercio en Economía suele atender y procesar intensos reclamos de cámaras de segundo grado a favor y en contra de una regulación comercial más aguda; mientras que Cancillería suele encabezar las misiones y ferias comerciales para la promoción de las exportaciones, sin mediar mayor competencia o conflicto de intereses en el plano interno. Esta área, sin embargo, enfrenta las negociaciones más tensas en el plano externo cuando interviene en arbitrajes y/o negociaciones internacionales que afectan intereses locales definidos como estratégicos.

En efecto, durante el período estudiado, Economía lideró las negociaciones internas y procesó los conflictos de interés entre actores locales, mientras que Cancillería encabezó las negociaciones con el exterior presentándose, particularmente, desde la Fundación Exportar o la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales ante los actores locales como agencias de promoción de negocios argentinos en el mundo.

En materia de política exterior la asunción del peronismo en 2003 marcó un quiebre de rumbo respecto del modelo de la convertibilidad buscando redefinir el rol de Argentina en el escenario regional e internacional.

La gestión de Néstor Kirchner fue asumiendo una “visión autonomista-industrialista” que atribuía al Estado un papel central en la definición del proceso de inserción internacional, priorizando los vínculos con América Latina (Sudamérica en especial) y la cooperación Sur-Sur por encima de los acuerdos con las potencias, Estados Unidos y la Unión Europea (Busso, 2014)⁹⁸.

En ese sentido, el ex Presidente se expresó en diferentes ocasiones a favor de un esquema multilateral que promoviera la reciprocidad comercial y redujera las asimetrías entre países (Burton, 2013:18)⁹⁹,

El riesgo en esta nueva situación, para países como los nuestros es quedar sometidos a una unilateralidad que nos ignore y nos someta (16/12/2003).

Debemos lograr que la globalización opere para todos y no para unos pocos. Por eso sostenemos que la integración económica regional y en la multilateralidad política se encuentran las llaves de un porvenir donde el mundo sea un lugar más seguro (4/11/2005).

El acuerdo posible será aquel que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino en una sola vía, de prosperidad en una sola dirección, un acuerdo que no se haga cargo ni resuelva las fuertes asimetrías existentes no hará más que profundizar la injusticia y el quiebre de nuestras economías. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza (14/01/2004).

En consonancia con esta visión y debido al fuerte proteccionismo de los países centrales (como Estados Unidos y, principalmente, la Unión Europea), la Cancillería adoptó una estrategia de promoción de exportaciones industriales en destinos “no tradicionales”. También se realizaron misiones comerciales aprovechando las oportunidades abiertas por la fuerte demanda de alimentos por parte de los países emergentes como China, India y Rusia¹⁰⁰.

⁹⁸ Asimismo, el Ejecutivo se involucró directamente en las duras negociaciones con los acreedores internacionales por la deuda externa y con las empresas multinacionales de servicios públicos, muchas de ellas españolas, por el congelamiento de tarifas que dispuso el gobierno, a los que les atribuyó responsabilidades en la crisis argentina de 2001 (Busso, 2014).

⁹⁹ Selección de fragmentos de la autora citada. Se indican en cada párrafo las fechas correspondientes a los diferentes discursos presidenciales.

¹⁰⁰ Se hicieron gestiones exitosas para la apertura sanitaria de mercados de carnes en Rusia y China. Asimismo, se acordó con China avanzar en obras financiadas y realizadas por China y con Sudáfrica se avanzó en acuerdos

Esta etapa, en cambio, no fue próspera para el Mercosur. Un ex funcionario de la Cancillería expresó que a pesar de la sintonía política entre los gobiernos de centro izquierda de la región y de los pronunciamientos políticos pro-región de dichas administraciones, las estructuras productivas dispares llevaron a los países a desplegar esquemas de desarrollo muy distintos. Al respecto señaló el mismo funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰¹,

Salvo con Brasil, principal socio comercial de la Argentina, pero con quien las DJAI tensionaron muy fuerte, los rasgos comerciales de los demás dificultaba el avance de los acuerdos. Paraguay tenía un esquema de maquila, con salarios e impuestos bajos y energía subsidiada, Uruguay se había desindustrializado a partir del Mercosur y tenía ahora más un esquema agrícola y de servicios; y con Venezuela se avanzó en intercambios de petróleo por alimentos y bienes tecnológicos. Entonces salvo con Brasil y Venezuela, era muy complejo hacer política regional con el Mercosur.

Por otro lado, el entrevistado explicó que Cancillería lideraba las negociaciones con la OMC por las demandas que involucraban a la Argentina, resultando favorables los paneles (tribunales de arbitraje) en algunos productos como carnes y limones con EEUU, mientras que en Biodiesel con la Unión Europea no se avanzó porque se aceleró la apertura de nuevos mercados. En el caso de las denuncias de UE, EEUU y Japón contra la Argentina, se perdió el panel por las DJAI en 2015¹⁰².

Asimismo, desde Cancillería se desplegaron activamente diferentes programas¹⁰³ orientados a promover exportaciones en coordinación con la Fundación Exportar¹⁰⁴, como misiones y ferias comerciales, y negociaciones para resolución de controversias que denotaron una activa gestión que persiguió una línea clara desde el comienzo.

para la exportación de maquinaria agrícola, según refirió en una entrevista el ex Secretario de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores (2013-2015), 18/05/2018.

¹⁰¹ Entrevista citada, 18/05/2018.

¹⁰² Según información proporcionada por el ex funcionario entrevistado del Ministerio de RREE de la Nación.

¹⁰³ Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX) y el Programa de Apoyo al Comercio Exterior (PDCEX).

¹⁰⁴ La Fundación ExportAr es una agencia de promoción comercial dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya misión es promover las exportaciones argentinas. Es una institución mixta integrada por actores del sector público y privado, vinculados al comercio exterior argentino que constituyen un Consejo de Administración. Según una ex funcionaria entrevistada que trabajó en la Fundación, esta última persigue el objetivo de acompañar a nivel micro a las diferentes firmas con potencial exportador y a los inversores extranjeros en el proceso de inmersión burocrático institucional con las agencias públicas locales (ex Secretaria de Mejora de la Competitividad, 2013-2015, entrevista realizada el 23/07/2016).

Por su parte, la gestión del comercio exterior que tiene un papel clave tanto en el derrotero de la industria como en la relación con los industriales (como decían los entrevistados porque “mueve el amperímetro de la industria”), fue profundamente errática debido en parte a condicionamientos de la coyuntura internacional pero también debido a la inestabilidad de los equipos tecno-burocráticos de gobierno.

La responsabilidad de la administración del comercio fue trasladándose dentro del aparato estatal a lo largo del período por diferentes agencias según se fueron priorizando diferentes objetivos de la gestión: la protección de sectores “sensibles”, el ahorro de divisas frente a la reemergencia de la “restricción externa” o la promoción de industrias “estratégicas”.

Entre 2008 y 2010 se ensayaron cambios de estructura en Economía que buscaron fortalecer y concentrar las áreas de producción, para otorgarle mayor poder a la cartera de Industria. En 2008 se creó el Ministerio de Producción¹⁰⁵ (MPROD) - aunque solo por un año-, el cual concentró formalmente tanto las licencias que regulaban la entrada de bienes industriales como las retenciones que gravaban las exportaciones de bienes primarios y agroindustriales, principales herramientas de administración del comercio exterior de alimentos. Sin embargo, a comienzos de 2009, Producción volvió a dividirse en Industria por un lado y Agricultura, Ganadería y Pesca por el otro¹⁰⁶, conservando Industria el control de las licencias.

Hasta 2011, el manejo de los instrumentos de administración comercial en la cartera de Industria fue coherente con la visión y el discurso del gobierno de poner el eje en el sector industrial como dinamizador de la economía y del empleo e impulsar un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones. En efecto, entre 2010 y 2011, se preparó el Plan Estratégico Industrial 2020, el cual congregó a los referentes de todos los sectores, para definir los lineamientos de política por los siguientes diez años en un escenario de recambio electoral con apoyo de amplios sectores de la industria a la reelección de la Presidente de la Nación por el partido Frente para la Victoria.

Como se analizó, a partir del diagnóstico de restricción externa, el cambio informal de locus de implementación en el manejo de las LNA en 2011 desde Industria a la órbita del Secretario de Comercio alteró el equilibrio interno entre áreas estatales vinculadas a la industria.

¹⁰⁵ En enero del 2009 se creó el Ministerio de Industria y en noviembre el de Producción, el cual centralizó tres carteras: Industria, Agricultura, ganadería y Pesca; y Turismo, bajo la órbita de quien era entonces Ministra de Industria.

¹⁰⁶ El campo de política industrial refiere con más detalle a estos cambios de la normativa de ministerios.

Comercio venía concentrando el mayor poder de interlocución con los empresarios tanto en las negociaciones por los precios, como en la regulación del comercio (La Nación, 09/04/2012).

Desde 2013 cuando se produjo un nuevo cambio en la cartera de Comercio se encauzó un proceso de ordenamiento y coordinación al formalizarse el entrelazamiento de las funciones de comercio interior y exterior. Aunque el escenario de escasez de divisas se mantuvo, los esfuerzos se orientaron a reubicar la política comercial como una herramienta de industrialización.

Articulación con los empresarios. Ascenso y declive de apoyos claves

La alternancia de esquemas de política comercial que, históricamente, experimentó la Argentina se expresó en un cambio recurrente de ideas o paradigmas, los cuales, a su vez, expresaron bruscas alteraciones en las relaciones de fuerzas entre los actores locales. El período bajo estudio no fue la excepción. Los sectores exportadores de la industria, como las multinacionales de alimentos representadas por la COPAL, abogaron por sostener los acuerdos de liberalización comercial establecidos en los años noventa, en convergencia con la postura de exportadores primarios.

Por su parte, los sectores cuyo destino principal era el mercado interno pusieron el eje en la defensa de “la producción y el trabajo nacional”, demandando al gobierno medidas más activas de administración del comercio frente a los organismos internacionales y denunciando las situaciones de competencia desleal de algunos socios comerciales. Esta fue la posición asumida mayoritariamente por las cámaras que integran el sector metalúrgico y que tienen representación en ADIMRA. Al mismo tiempo, los metalúrgicos resistieron las iniciativas del gobierno para facilitar la importación de maquinaria y equipos. Así, un conjunto de regímenes especiales habilitó la importación de bienes especiales que estaban afectados por medidas de protección comercial¹⁰⁷.

Por otro lado, una serie de medidas fiscales al comercio se situaron en el núcleo de los reclamos empresarios. Tanto ADIMRA como COPAL presentaron, durante todo el período, una serie de demandas en relación a diferentes gravámenes impositivos sobre el comercio. Los

¹⁰⁷ Los casos señalados como excepciones referían a bienes para educación, investigación y salubridad; bienes para grandes proyectos de inversión, destinados a la rehabilitación o al tratamiento de personas con discapacidad, y se los eximió del pago de aranceles de importación (Guía Industria 2015).

derechos de exportación implementados luego de la devaluación gravaban en un 5% las exportaciones industriales, manteniéndose todo el período, incluso después de 2011, cuando el gobierno ya había tomado nota del problema de la restricción externa y de la necesidad de fomentar las ventas en el exterior. Asimismo, el reintegro a las exportaciones suponía una devolución total o parcial del 6% a los tributos pagados por el valor agregado nacional, en las distintas etapas del proceso productivo. De este modo, el empresario compensaba el derecho de exportación, con una diferencia a favor de un 1%¹⁰⁸.

Desde comienzos del proceso en 2003 hasta el 2011, la política comercial fue una pieza clave del proceso de construcción de alineamientos y apoyos amplios al interior de la industria, sin generar resistencias significativas de los sectores liberales de la industria, ya sea porque esta herramienta se limitaba a proteger a sectores sensibles o porque se expandía para proteger nuevos sectores afectados por la crisis internacional de 2008.

El apoyo de la UIA al modelo en 2007, año electoral, fue contundente. El ex presidente había alterado la tradición al no participar nunca de la inauguración de la muestra de la Sociedad Rural ni de los coloquios de IDEA, pero asistir siempre a los actos de la UIA. Ese año, la celebración del Día de la Industria organizado en Parque Norte por la UIA, puso de relieve el gesto de apoyo de la entidad “al movilizar hasta el último afiliado para colmar el salón” (David Jufre en Página 12, 07/09/2008).

Si bien existían acuerdos generales en torno a la administración del tipo de cambio y del comercio, las fisuras acontecieron primero en torno al conflicto con el campo por las retenciones móviles desde marzo de 2008. Como se señaló en el capítulo de Comercio Interior, la fractura de la UIA expresó la alianza de los sectores agroindustriales concentrados con las férreas posiciones opositoras de las entidades agrarias. Entre actos opositores y actos oficialistas que se sucedieron dividiendo la escena política, el arco de empresarios oficialistas se expresó en apoyo al gobierno. En un acto de protesta contra el lockout rural, los referentes de las cámaras Pymi se ubicaron debajo del palco presidencial, junto a otros empresarios que defendieron “el modelo” y cuestionan la metodología de protesta de las corporaciones agropecuarias (David Jufre en Página 12, 19/06/2008). Del mismo modo, el “faltazo” de los refe-

¹⁰⁸ El derecho de exportación constituyó la “gran batalla del empresario pyme”, mientras que el reintegro, devolvía un porcentaje de los impuestos internos sobre el bien producido localmente para exportar. Si bien ambos impuestos se fundan en objetivos diferentes, los empresarios acostumbraron a ligar ambas alícuotas en un mismo reclamo, aludiendo a los excesivos costos administrativos y la demora en la obtención del beneficio fiscal para el caso del reintegro.

rentes de estas cámaras a la Conferencia Industrial del 2008 (por primera vez desde 2003), buscó poner de relieve la disconformidad con la posición de “los grupos concentrados -de la UIA- contra el oficialismo”.

El juego político se dirimió a nivel de las cámaras empresarias en los espacios públicos, donde las presencias, ausencias y gestos de apoyo expresaron acuerdos y apuestas sobre el modelo y los instrumentos de política implementados. Por otro lado, dentro del universo empresarial no organizado, la labor de construcción simbólica de apoyos fue más gradual y contingente a los vaivenes de la coyuntura.

Un ex subsecretario de política comercial y ex director de la Fundación Pro-Tejer¹⁰⁹ del sector textil, describió el trabajo cuidado de los primeros años de la gestión en la articulación con los empresarios en pos de impulsar el empleo y la producción nacional,

La mayoría de los empresarios apoya la liberalización y globalización, se siente seguro de esa forma, protege el entorno, la propiedad privada, recrean el paquete cultural, sus valores... Desde el gobierno lo llevábamos muy bien el proceso desde 2005-2006, trabajamos con empresarios que no compartían la administración del comercio, porque preferían importar por dos mangos de china. Pero lo aceptaban porque ganaban dinero. Con la mentalidad del comerciante, entendían y aceptaban, podían vender 70% importado, pero tenían que vender 30% nacional, y el año que viene 60-40%.

Esta cita explícita, por un lado, la labor de persuasión del gobierno a los empresarios, orientada a sustituir importaciones y, por otro lado, exhibe la fragilidad de esas adhesiones empresarias al esquema sustitutivo. Si bien un conjunto de cámaras representantes de sectores sensibles como textiles, calzado, marroquinería, juguetes y metalúrgicos mantuvieron posiciones públicas de apoyo al gobierno, la adhesión de “las bases” era más lábil. Las estrategias empresarias, probablemente debido a los vaivenes de la regulación comercial, podían oscilar entre la importación y la producción local realizando una especie de adaptación pragmática a las nuevas circunstancias promovidas por el equipo de gobierno.

Como se señaló, la injerencia creciente del nuevo funcionario de Comercio Interior a partir de 2007 dentro del equipo económico tuvo un impacto significativo en los acuerdos construidos en el frente de empresarios industriales. Así el cambio en el estilo de gestión alteró el equili-

¹⁰⁹ Entrevista, 02/12/2016

brio preexistente tanto con los empresarios nacionales como con las transnacionales e interlocutores globales.

El empresario pyme Héctor Méndez que presidía la UIA en aquel momento y pertenecía al ala liberal de la entidad¹¹⁰, señaló en abril de 2009,

Usemos las barreras paraarancelarias y luego tomemos una posición colectiva en favor del libre comercio. El cuidado es necesario porque hay que conservar una cuota de mercado razonable. Si sabes que hay un avance desproporcionado e injusto (de las importaciones), hay que poner restricciones... Yo bregaría por preservar los mercados, pero lo cierto es que a veces hay que dejar de declarar y hacer (Página 12, 12/04/2009).

En la misma línea, el referido ex Director de la Fundación Pro-Tejer¹¹¹ advirtió cómo impactó el cambio de estilo de gestión del comercio tanto en la relación con actores locales como globales,

Vos podés administrar el comercio con las arbitrariedades que no contempla la OMC, pero no podés proclamarlo públicamente. Se sabía que nosotros administrábamos, pero lo aceptaban porque veníamos con una posición firme de desarrollo industrial. Pero cuando el estilo se vuelve confrontativo lo arruinás. Vos podés decirle al Embajador de Estados Unidos en el teléfono, nosotros queremos esto... queremos producir una muñeca Barbie nacional, usted nos tiene que ayudar... Ahora cuando vos te peleas con la multinacional, pateas el tablero y dejan de respetarte... Cuando cambia la gestión en 2011 se corona ese nuevo estilo, la cosa se desvirtúa, y esos intereses empresarios locales que habíamos logrado encauzar, finalmente se revelaron.

La multi-injerencia de la Secretaría de Comercio sobre diferentes áreas de articulación con los empresarios se volvió progresivamente más tensa y conflictiva. Así, el enfoque de la administración comercial se tornó más restrictivo y poco transparente debido a la superposición de regulaciones y la indefinición de los criterios de aprobación de las solicitudes. Todo esto provocó un fuerte desgaste en la relación con los empresarios y un desgranamiento de apoyos dentro del sector de pequeñas y medianas empresas industriales.

¹¹⁰ Como se mencionó, la lista Celeste y Blanca reúne a muchos empresarios históricamente se agrupaban en el Movimiento Industrial Argentino. La misma habitualmente asume posiciones más liberales en materia comercial que la lista de Industriales y en ella tienen un peso dominante las firmas y entidades agroexportadoras.

¹¹¹ Entrevista, 02/12/2016.

De este modo, la principal herramienta de desarrollo industrial quedó en manos de Comercio Interior. Y, si bien, formalmente, se creó la Secretaría de Comercio Exterior dentro de la órbita de Comercio en Economía, el control informal y el manejo de las licencias y luego las DJAI quedaron a cargo del Secretario de Comercio Interior que concentraba la interlocución con los empresarios en temas diversos. Así, la herramienta asumió un carácter restrictivo de control, con premios y castigos al sector industrial, en un contexto de debilitamiento de los acuerdos de precios y de aceleración de la inflación.

Sin dudas, la etapa 2011-2013 constituyó un interregno de acefalía en Economía y de improvisación en materia de administración comercial con múltiples efectos no deseados por la gestión, dentro de los cuales probablemente el más significativo, haya sido la disgregación de los apoyos al interior del tejido industrial.

Con el último cambio de Ministro en 2013 y, consecuentemente, del equipo en las áreas críticas de Comercio, se alteró la agenda estatal y el modo de vincularse con los sectores industriales. La articulación con los empresarios desde 2013 se focalizó según las distintas empresas. La ex Subsecretaria de Comercio Exterior¹¹², expuso que se identificaron un conjunto amplio de 700 empresas¹¹³ que explicaban alrededor del 90% del comercio y se buscó reducir la asimetría de información, contando con un equipo de 30-40 técnicos¹¹⁴, que sobre las bases de datos de comercio exterior, empleo, compra y venta de divisas de las empresas, realizaban controles y seguimientos a las empresas. De este modo, los permisos de importación se otorgaron en función de la evaluación sobre los compromisos asumidos por las empresas en materia de inversión, importaciones y empleo.

En las negociaciones con los empresarios se priorizaron tres objetivos tendientes a aumentar la integración de las cadenas de proveedores de bienes a nivel local, a reducir el coeficiente de importaciones cuando su destino no era la producción y a proteger el nivel de empleo; todo esto implicó establecer acuerdos con empresas nacionales y transnacionales.

¹¹² Entrevista a ex funcionaria en el cargo entre 2013-2015, 09/05/2018.

¹¹³ En la negociación con las pymes se definió un área especial que gestionaba los pedidos, con el mismo procedimiento a través del formulario de solicitud que las grandes empresas.

¹¹⁴ El equipo se integraba principalmente por economistas, pero contaban con ingenieros para la evaluación técnica de las oportunidades de sustitución y de innovación tecnológica.

Para la articulación con el sector industrial se focalizó en negociaciones por empresas, más que con cámaras al igual que la gestión previa, aunque la articulación se fundó sobre mecanismos diferentes, formalizados y sobre la base de análisis realizados por el equipo técnico.

Incluso en esta fase final del kirchnerismo, la posición de los industriales en relación a la administración del comercio fue ambigua al disociar la proclama liberal del reclamo individual de protección. Ya lo señaló Aníbal Viguera (1997) en los años noventa la mayoría de los industriales se pronunciaban a favor de la apertura comercial, pero solicitaban en las sombras protección para sus sectores. Durante estos años la negociación tuvo un cariz similar. Funcionarios de Comercio¹¹⁵ señalaban en este sentido,

El empresario promedio tiene una filosofía liberal. No se metan con mi empresa, déjenme a mí decidir. Pero es proteccionista con su producto, quiere que lo protejan de la competencia y que sus insumos no tengan ningún tipo de restricción.

En el mismo sentido, la ex funcionaria de Comercio exterior¹¹⁶ se refirió a los conflictos de interés que suscitaba la extensión de la protección y la importancia del rol de coordinación que asumió la cartera,

Les decía a los empresarios, tenemos que promover una lógica de cadena de valor. Tengo que proteger tu bien final pero también tengo que proteger tu insumo. Nos vamos a sentar los tres y vamos a llegar a un acuerdo razonable. Vamos a ver, si es un poco más caro el insumo nacional, cuánto representa eso en tu estructura de costos, un 0,02, bueno... y así nos sentamos con automotrices, neumáticos, maquinaria agrícola, agroquímicos, etcétera.

En el caso de maquinaria agrícola, vial y agroquímicos la gestión avanzó fuertemente, partiendo de un diagnóstico que refería a la existencia de un mercado doméstico importante, que eventualmente tendría proyección de exportación y cuyo “*upgrade* tecnológico no era inalcanzable”, según señaló la funcionaria. Estas negociaciones involucraron a las empresas transnacionales, que tenían una fuerte inercia de consumo de importados y compromisos, condicionados por decisiones que se tomaban en las casas matrices. La ex funcionaria señalaba en este sentido,

¹¹⁵ Entrevista, 04/11/2016.

¹¹⁶ Entrevista, 09/05/2018.

En Maquinaria agrícola hay una empresa grande nacional y 3 o 4 transnacionales que importaban piezas para ensamblar. Entonces le discutíamos el nivel de integración nacional que tenían que tener. Con Maquinaria vial también se importaba todo y había ahí un mercado importante (obras en nación, municipios, industria del petróleo, minería) había un nicho que explotar. Entre el tractor que hacíamos y la retroexcavadora no había una brecha imposible. Y en 2015, la empresa nacional de tractores más grande del país, de Córdoba, había empezado el prototipo de la retroexcavadora [...] En agroquímicos hay mercado, si somos el tercer consumidor de agroquímicos¹¹⁷, entonces tenemos que ser capaces de hacer agroquímicos y ahí negociábamos con las cinco multinacionales grandes y con la cámara, CIAFA¹¹⁸, que agrupa a un centenar de empresas medianas argentinas que son capaces de avanzar en ese campo.

La negociación con las transnacionales para aumentar la integración con partes localmente se presentó potencialmente como un camino a recorrer de mutuo interés. La ex funcionaria señaló en la entrevista citada, la conveniencia de los gerentes para acceder a producir localmente como un paso de mayor autonomía frente a la estructura de la firma a nivel global,

Nosotros les planteábamos acá hay un mercado interno que quieren explotar, pero no quieren producir nada, tengamos un equilibrio. A ellos también les convenía, se fortalecía la filial y ese gerente, para no ser necesariamente tan satélites.

De este modo, la gestión se orientó a formalizar los mecanismos de articulación y mejorar los circuitos de información y transparencia. A su vez, la política comercial se imbricó en el proceso de industrialización recién hacia el final de la tercera gestión. Esto le permitió a la cartera discutir en conjunto las demandas de importación avanzando en un ejercicio de autonomía estatal creciente.

Recapitulando, el diagnóstico de la restricción externa irrumpió como una coyuntura crítica donde el proyecto sustitutivo debió dar un paso adelante y transitar de un esquema de protección de sectores sensibles a otro de sectores estratégicos, racionalizando el uso de divisas. La gran inestabilidad de los equipos en Economía y fundamentalmente el cambio de *locus* de implementación de las herramientas clave de administración comercial viraron, sin embargo, el foco del objetivo sustitutivo al objetivo del ahorro de divisas desdibujando el primero. Es-

¹¹⁷ Según el informe de Naciones Unidas (2016) Argentina ocupa el tercer lugar en el ranking de países que utilizan agrotóxicos, según el indicador de litros de agrotóxico por habitante (ONU 2016:18)

¹¹⁸ Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos.

tos años de “acefalía” produjeron en el plano de fuerzas sociales, un debilitamiento de apoyos y adhesiones construidas en los años previos, socavando el horizonte de sostenibilidad del modelo abierto en 2003.

Reflexiones finales del campo de comercio exterior

La administración del comercio tuvo un impacto sustantivo en el desempeño industrial del período. Sin embargo, el uso de estas herramientas atravesó diferentes etapas que se fueron redefiniendo en función del contexto económico -local e internacional- y acorde a la impronta que los diferentes equipos tecno-burocráticos le fueron imprimiendo a su gestión.

Hasta el 2007 la política comercial tuvo un rol secundario debido al tipo de cambio competitivo. A partir del año siguiente, en 2008, a partir de la pérdida de competitividad, producto de la crisis internacional (devaluación del real y sobre-stock de oferta mundial de productos) y de la incipiente inflación doméstica, la política comercial ganó un papel más relevante, asumiendo entre 2008 y 2011 un carácter “ordenado, defensivo y acotado”. En este sentido, se puede afirmar que fue ordenada en la medida que se definieron instrumentos conocidos y previsibles. Además, fue defensiva, en tanto que fue acotada a unas 600-800 posiciones correspondientes a sectores mano de obra intensivos (textiles, calzados y, principalmente, electrodomésticos), con el objetivo de proteger el empleo industrial. Así, en estos años, la administración del comercio permitió construir consensos amplios dentro del campo de actores industriales.

Con la emergencia del déficit comercial en 2011 se produjeron cambios decisivos en la gestión de las políticas. El interregno 2011-2013 constituyó un período de relativa acefalía en la gestión del comercio, allí confluyeron lecturas diversas ante el contexto económico adverso y sobre las alternativas que debía adoptar el gobierno. El diagnóstico sobre la falta de dólares y la prohibición de la OMC de utilizar las LNA llevaron a que la gestión del comercio se tornase estos años “informal, imprevisible y universal”. Con la implementación inicial de las DJAI se restringió la importación del 100% de los productos y a posteriori se definieron las pautas, los criterios de aprobación y los mecanismos de tramitación en un proceso cargado de incertidumbre para las firmas. La elección de una administración restrictiva del comercio, combinada con la política de control de cambios, evidenció dos decisiones de base del gobierno: su negativa a financiar el déficit comercial con endeudamiento externo y la subordinación del proceso de industrialización a la meta ligada al ahorro de divisas.

Estos años constituyeron sin dudas el interregno de mayor contradicción de la agenda peronista kirchnerista, donde el enfoque restrictivo de política afectó el nivel de actividad de las firmas poniendo en riesgo el nivel de empleo. El estilo de gestión a partir de la confrontación con los empresarios sobre los instrumentos de comercio interior (control de precios y abastecimiento interno), trasvasó hacia la gestión del comercio exterior y deterioró los débiles consensos construidos los años previos, sobre la importancia de avanzar en la integración de los encadenamientos productivos y la sustitución de importaciones.

La administración del comercio, que le había permitido al gobierno sumar alineamientos políticos al interior de la industria, luego se le volvió en contra con la proliferación de regulaciones contradictorias y la indefinición de los criterios subyacentes.

Así, durante el período 2014-2015, los dos últimos del ciclo de gobierno kirchnerista, la política comercial adquirió centralidad en el marco de una estrategia “coordinada, y ofensiva” de sustitución de importaciones selectivas. Se re-centralizaron las herramientas de comercio exterior bajo la misma cartera, se promovieron nuevos mecanismos para los trámites, y, fundamentalmente, el cambio operó en reubicar ofensivamente la administración del comercio en pos del objetivo de sustituir importaciones de manera focalizada sobre un conjunto de 2500 posiciones arancelarias, es decir, en aquellos sectores que tenían una proyección potente en el mercado interno y externo. Asimismo, el ordenamiento del mecanismo de tramitación de las DJAI y su instrumentación, confirió certidumbre y dotó de relativa legitimidad a la cartera. Debido a que todos estos cambios se produjeron hacia el final del mandato, sin embargo, tuvieron un periodo de tiempo muy escaso para profundizar la senda elegida y ganar adhesiones.

El análisis de los ciclos observados permite advertir algunos rasgos de este campo de política en el período kirchnerista. Por un lado, la administración del comercio quedó expuesta como la herramienta más potente en el proceso de industrialización, se advirtió que el Estado cumple un papel clave cuando pone a esta herramienta en el centro de la política económica y que son los actores técnico-burocráticos, más que los empresarios, los que definen el rumbo, alcance y modalidades de articulación en este campo.

Los actores industriales presentan demandas heterogéneas y bastante desarticuladas políticamente. Si bien muchas cámaras de primer y segundo grado desempeñan un papel importante en la sistematización de las solicitudes que presentan las firmas, en especial cuando se trata

de empresas de pequeño y mediano porte, la aceptación de dichas peticiones depende del grado de receptividad dispuesto desde el gobierno. La gestión kirchnerista habilitó desde el comienzo a sus equipos un margen importante de negociación con los empresarios en este campo, no obstante, la agenda se circunscribió en los comienzos a proteger el empleo en aquellos sectores que manifestaban dificultades para competir. Asimismo, la agenda gubernamental puede ajustarse, como vimos, a visiones u objetivos disímiles o que, incluso, entran en tensión: defender sectores sensibles, ahorrar divisas o profundizar el proceso sustitutivo de importaciones con vistas a fortalecer y redefinir la estructura productiva. Probablemente la primera etapa de protección de sectores sensibles haya sido la más permeable a las demandas empresarias, pero a medida que el tipo de cambio pierde competitividad y que la política comercial adquiere mayor centralidad, en la medida que proliferan las demandas, el poder relativo de los empresarios va mermando, y aumenta la necesidad de coordinación por parte de los equipos técnicos de Comercio. En esta instancia, el papel de los equipos técnico-burocráticos cobró relevancia, e importaron el estilo de gestión, las trayectorias profesionales y las capacidades relativas para calibrar los diversos instrumentos y los mecanismos de coordinación con los actores empresarios.

Como señalamos al comienzo y siguiendo las contribuciones de Lowi, las políticas de administración comercial tienen un fuerte impacto distributivo, incluso más que la política industrial desplegada en esta etapa. En este sentido, también tienen la potencia de configurar clivajes políticos y alterar escenarios de consenso y conflicto al interior del arco empresario lo que se evidenció en la adhesión a este tipo de medidas por parte de referentes del ala liberal de los industriales de la UIA, independientemente del conocido posicionamiento ideológico.

Las diferentes etapas encontraron diferentes grados de adhesión a las medidas analizadas. Al comienzo de la gestión se cristalizaron fundamentalmente los vínculos del gobierno con los denominados “sectores sensibles” de la industria, beneficiarios de las restricciones a la importación de bienes. Sin embargo, la expansión de concesiones comerciales, -en especial después de 2011- encontró su límite político cuando las restricciones a las importaciones comenzaron a afectar a otras cadenas o empresas del sector. Las empresas aceptaban y celebraban que se protegieran sus productos, pero no cuando se trataba de sus insumos. El interregno transicional del año 2012, con superposición de medidas restrictivas, terminó de debilitar las adhesiones construidas previamente. No alcanzaron los dos últimos años de gestión ni el despliegue de mayores capacidades de coordinación, para revertir los efectos del ciclo previo de

restricción e informalidad en las políticas. Paradójicamente, el gobierno alcanzó su máximo nivel de calibración o sintonía fina en materia comercial cuando el proceso atravesaba una profunda deslegitimación y desgranamiento de apoyos empresarios al proyecto de industrialización.

II.III

El campo de política industrial

Debates. Viejos y nuevos dilemas del desarrollo y la política industrial

La política industrial como campo de acción del Estado ha sido objeto de diversos debates y cuestionamientos. La legitimidad y valorización de este campo de política ha variado histórica y geográficamente. En el mundo desarrollado, tanto en los países que forjaron tradiciones liberales (Estados Unidos e Inglaterra) como en aquellos que enarbolaron Estados planificadores e intervencionistas (Alemania o Francia), las herramientas de política industrial han sido ampliamente utilizadas, aunque no siempre fueron nombradas y reconocidas de ese modo (Lavarello, 2000). En Estados Unidos o en Inglaterra los procesos de industrialización fueron acompañados por discursos liberales mientras se desplegaban medidas de protección comercial o promoción hacia la industria (Chang, 2002). Ante los cambios del escenario internacional de 1970 y 1980 hacia la liberalización y el establecimiento de acuerdos comerciales regionales, como la Unión Europea o el ALCA¹¹⁹, muchos Estados desmantelaron sus agencias de política industrial siguiendo las recomendaciones o acuerdos con la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, en la práctica relocalizaron dichas funciones de apoyo a la industria subsumiendo las políticas sectoriales en instrumentos de desarrollo del conocimiento y la tecnología o desplegando iniciativas sectoriales desde las agencias estatales de defensa o de salud (Lavarello y Saravia, 2015)¹²⁰.

En América Latina el proceso de industrialización de tipo sustitutivo de importaciones, ISI, tuvo un desarrollo significativo entre 1940 y fines de la década de 1960. Impulsado inicialmente por el contexto internacional de restricción del comercio, fue progresivamente expresándose en una perspectiva teórica producida desde y para la región, en el Consejo Económico para América Latina y el Caribe, CEPAL. En este sentido, el paradigma estructuralista cepalino reivindicó el lugar de la industria en el desarrollo económico de los países periféricos. Los trabajos seminales probablemente más influyentes¹²¹ sean el de Kaldor (1966) sobre

¹¹⁹ Área de Libre Comercio de las Américas.

¹²⁰ Los autores señalan que la emergencia de las tecnologías de amplio espectro (TICs, biotecnología y nanotecnología) llevaría a los gobiernos nacionales a desplegar iniciativas en la materia constituyéndose en la nueva agenda de desarrollo desde arriba.

¹²¹ La compilación reciente sobre “Neoestructuralismo y pensamiento heterodoxo en América Latina y el Caribe a principios del S.XXI” presenta un análisis de la evolución histórica de las diferentes vertientes y autores que confluyeron o se aproximaron al enfoque cepalino (Bárcena y Prado, 2016)

el impulso de la industria al desarrollo económico, en especial en las etapas iniciales, y el de Prebisch¹²² sobre la conveniencia de avanzar en un proceso de industrialización en los países periféricos que, por su perfil productivo, padecen un deterioro progresivo de los términos de intercambio entre los bienes que producen y exportan (primarios y alimentos) y aquellos que importan (bienes manufacturados) (Ocampo, 2003).

Frente a la crisis de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1991) que se produce entre las décadas del setenta y ochenta en la región, el ISI y la política industrial son cuestionados desde diferentes frentes. En Argentina en particular, desde la disciplina económica ortodoxa se la ha objetado por ser una fuente de ineficiencia o distorsiones de las señales del mercado o por promover prácticas de colusión o búsqueda de rentas (FIEL, 1998).

Por su parte referentes de la heterodoxia que han enarbolado a la política industrial como instrumento de desarrollo económico y social para la Argentina y la región, han advertido las dificultades (incluso compartiendo algunas preocupaciones con la ortodoxia) que enfrentaron muchos programas históricos de desarrollo industrial. Algunos trabajos apuntan a la tendencia a la concesión de “reservas de mercado” o de protecciones temporales a grupos empresarios que tendieron a perpetuarse en el tiempo con prácticamente exiguos incentivos de mejora de la productividad (Porta y Baruj 2006). Otros estudios advierten sobre las dificultades vinculadas al financiamiento privado pyme (Bebczuk, 2010) o al financiamiento internacional para complementar la inversión pública (Rougier y Odisio, 2011; Ferrer, 1997, 2002), el problema de la recurrente restricción externa derivado de los crecientes requerimientos de bienes de capital y maquinaria importados para avanzar en el proceso de industrialización (Diamand, 1972, Gaggero et al, 2014) y la propensión a conformar “burguesías nacionales poco innovadoras” (Nochteff, 1999) que se limitan a desplegar actividades en “ámbitos privilegiados de acumulación” (Castellani, 2008, 2011), desacoplándose los márgenes de rentabilidad obtenidos en estas esferas de privilegio respecto del promedio industrial.

Más allá de los problemas identificados desde el campo de la economía y el desarrollo industrial, emergen un conjunto de cuestiones políticas e institucionales que se han identificado en las décadas del ochenta y noventa desde el campo de la ciencia política y la sociología, donde la explicación de los procesos económicos reside en los arreglos institucionales, el compor-

¹²² Estas ideas se desarrollaron en paralelo a las ideas de Singer (1950, 1987) y se conocen como la tesis Prebisch-Singer (Ocampo, 2003).

tamiento de los actores estatales y económicos, y la particular manera en que ambos se imbricaron históricamente.

Los estudios comparativos de las experiencias de desarrollo industrial tardío en Asia y América Latina reivindicaron desde este enfoque, el rol del Estado y el despliegue de un activo intervencionismo sectorial para achicar la brecha tecnológica en la industria y, por ende, promover un sendero de desarrollo sostenido. En algunos casos dichos estudios han estilizado las alternativas políticas que enfrentaron las elites estatales y empresarias en ambos continentes¹²³, y ofrecen una serie de herramientas de análisis interesantes. La utilización en América Latina de instrumentos de promoción industrial o de protección comercial como medidas no transitorias sino más bien permanentes habría consolidado una estructura productiva poco competitiva y/o poco consistente para el sostenimiento de una estrategia de desarrollo industrial en el largo plazo (Amsden, 1992).

La perpetuación de dichas medidas en el tiempo señala la literatura generó pocos incentivos al sector empresario para adoptar conductas más innovadoras. A su vez, la burguesía nacional supo acaparar los beneficios económicos proporcionados por el Estado, sin atender a los objetivos de desarrollo que este intentó anteponer (Chibber, 2008). Ya sea por el marco institucional y los incentivos económicos que definieron las elites estatales o por el pobre espíritu capitalista de las elites económicas, en Argentina no hubo una imbricación o sinergia positiva estable en el largo plazo entre Estado y empresarios que fuese capaz de sostener un sendero de desarrollo industrial. Sin embargo, se encuentran ejemplos aislados y escasos de autonomía imbricada tal como lo describe Evans (1992). Las razones esgrimidas por los especialistas son múltiples. Los factores codeterminantes de la conducta de las burguesías, son económico estructurales y políticos institucionales (Acuña, 1994). La alternancia de regímenes políticos autoritarios y democráticos a lo largo del Siglo XX obturó todo proceso de construcción de un proyecto en el largo plazo. Ni las elites estatales militares ni las civiles lograron construir y sostener una hegemonía en torno a un único modelo económico. Más bien, se alternaron diferentes modelos, al menos dos y probablemente algún otro, aglutinando fuerzas sociales disímiles, portadoras de recetas y políticas irreconciliables y enfrentadas entre sí. En

¹²³ Algunos trabajos señalan que países de América Latina como Argentina tuvieron la alternativa de transitar desde el modelo sustitutivo de importaciones al modelo orientado a las exportaciones y no fue aprovechada, tal como lo hicieron los gobiernos de algunos países asiáticos. Algunos autores señalan al respecto que el tamaño reducido del mercado interno en países de Asia obligó a los gobiernos a desplegar tempranamente estrategias exportadoras mientras que en Argentina se presentó la alternativa de profundizar el proceso sustitutivo con un éxito relativo en la administración del problema de restricción externa (Kulfas et al. 2014).

ese entorno de inestabilidad institucional, y consecuente inestabilidad macroeconómica, la inversión privada se volvió por momentos, altamente riesgosa y las concesiones, “garantías” o “reservas” de mercado, imprescindibles para impulsar y sostener niveles de actividad en un marco fuertemente volátil y de escasa confianza. Al mismo tiempo esas concesiones profundizaron fuertes asimetrías entre los actores según su capacidad de lobby frente al Estado, cristalizando una doble realidad económica que permitió a muchos obtener ganancias extraordinarias y a la mayoría subsistir o perecer en un marco de fuerte incertidumbre¹²⁴.

Este capítulo presenta un estudio acerca del campo de la política industrial y de la configuración de los actores que confluyen y articulan en dicho campo. Este apartado se ocupa estrictamente de la política de promoción industrial y para efectuar dicho análisis se delimitaron el conjunto de políticas que incidieron sobre el sector de alimentos y el sector metalúrgico, y se identificaron una serie de agencias estatales que se ocuparon de diseñar dichas herramientas. En este sentido, se puso la atención en los instrumentos que operaron las carteras de Industria y la de Agricultura entre 2009 y 2015¹²⁵. Y, si bien otras carteras como Planificación Federal o Trabajo, u organismos de crédito como el BNA o BICE desplegaron instrumentos para el sector, fueron Agricultura e Industria las agencias que lo hicieron más sistemáticamente. Como se argumentará a continuación, la cartera de Industria, aspiró a ocupar un rol articulador o rector dentro de la trama de agencias y organizaciones del sector público, orientada al desarrollo productivo¹²⁶, al tiempo que Agricultura mantuvo una posición más periférica o subordinada durante este período.

Este apartado se estructura en tres secciones: en la primera parte, se analizan las cuestiones de la agenda de promoción industrial (políticas, demandas e iniciativas)¹²⁷, enfocadas al sector de los alimentos y luego al metalúrgico. Se pone especial atención en un conjunto de iniciativas que tuvieron un peso particular en la agenda de Industria e impactos significativos en el sector metalúrgico, como el “compre nacional”, el desarrollo del sector nuclear y las mesas

¹²⁴ Diferentes estudios muestran la divergencia de senderos y desempeños que los grupos económicos contratistas o beneficiados por el Estado alcanzaron respecto de otros empresarios que no gozaron de protecciones o concesiones (Basualdo, 2002; Gaggero, 2013; Azpiazu et al., 1986).

¹²⁵ Los informes de gobierno más completos que compilan el conjunto de dispositivos de promoción industrial se publican en 2009 y 2015 y refieren al período de mayor expansión y consolidación de la matriz promocional orientada al sector industrial.

¹²⁶ También las áreas de Comercio del Ministerio de Economía tuvieron un rol clave en la definición de políticas que fueron analizadas en los capítulos de dicho campo.

¹²⁷ Tanto la agenda de cuestiones (reclamos, iniciativas, programas) como el conjunto de instrumentos se reconstruyó a partir de la referencia de los actores empresarios y estatales entrevistados, de los documentos y publicaciones emitidos por las cámaras empresarias (como los planes estratégicos sectoriales) y aquellos emitidos por las carteras de Industria y Agricultura.

de integración productiva que en algunas ramas metalúrgicas (automotriz, maquinaria agrícola)¹²⁸ se orientaron, fundamentalmente, al desarrollo de proveedores locales para sustituir importaciones. En la segunda parte, se examinan los mecanismos de coordinación intraburocrática involucrados en dichas iniciativas de políticas y se analizan las articulaciones con los empresarios. Y, en tercer lugar, en el apartado de reflexiones finales se retoman las problemáticas señaladas al comienzo a la luz de los casos analizados.

Políticas e iniciativas de promoción industrial

Durante los años 2000, la industria se constituyó en una pieza importante dentro del esquema económico y social del período como sector dinamizador del empleo. La estrategia política del nuevo gobierno que asumió en marzo de 2003 buscó interpelar a los sectores populares formales e informales, defendiendo la capacidad de consumo de su base social (Freytes, 2013; Etchemendy, 2013; Kulfas, 2016). De este modo, pasó de 794 mil puestos registrados en 2003 a 1 millón 295 mil en 2015¹²⁹ (Tabla 9 del anexo). El gobierno reivindicó una y otra vez en lo discursivo el papel del sector industrial y desplegó variados instrumentos e iniciativas tendientes a promover su expansión.

En este marco, la matriz de instrumentos heredada de los años noventa era fundamentalmente horizontal, es decir no focalizaba en ningún sector, en congruencia con el enfoque clásico de Estado facilitador que predominó en ese período. Ahora bien, la crisis de 2002 y la revisión sobre el rol del Estado en los años siguientes abrieron paso a un enfoque crecientemente sectorial.

En los primeros años de la gestión kirchnerista emergieron iniciativas focalizadas como el Régimen de Promoción de la Industria del Software (2004), regímenes de promoción de autopartes locales (2005/8)¹³⁰, la Ley de Promoción de la Biotecnología (2007), y el Régimen para la Fabricación de motocicletas y motopartes (2008) (Ministerio de Economía, 2011). Estas iniciativas respondieron a objetivos diversos ligados al fomento de una mayor integra-

¹²⁸ El barrido de la agenda del sector de alimentación no registra iniciativas de este tenor orientadas sectorialmente a la promoción industrial de los alimentos, como sí registran otras áreas estatales iniciativas de promoción científico y tecnológico (MINCyT e INTA- agencia descentralizada) o promoción comercial (Cancillería fundamentalmente).

¹²⁹ La serie anual del SIPA refiere que el peso del empleo registrado industrial en el total del empleo registrado entre 2002-2015 se mantuvo en el orden del 20%.

¹³⁰ Primero el Decreto 774/2005 del Régimen a la competitividad de las autopartes, estableció incentivos fiscales a las terminales para incorporar componentes locales y en 2008 se sancionó la Ley de fortalecimiento del autopartismo argentino.

ción productiva de partes locales (automotriz), de sectores con potencial tecnológicos (software y biotecnología¹³¹), o bien, estaban orientados a la sustitución de importaciones de bienes industriales con capacidad de producción local y ascenso del consumo interno (motopartes y motocicletas). De este modo se fortaleció el enfoque sectorial de promoción industrial, a la vez que proliferaron nuevos instrumentos.

En el año 2015 Agricultura dispuso de un total de 32 instrumentos¹³² de los cuales 22 se orientaron a sectores específicos y otros 3 a actividades agroindustriales¹³³. Los sectores que más instrumentos concentraban - principalmente créditos a tasa subsidiada- eran el sector lácteo y ganadero (5 instrumentos cada uno), mientras que los avícolas tenían dos medidas de promoción específicas para su sector y otros sectores solo una medida (apicultura, ganadería ovina y fruticultura), denotando un fuerte sesgo sectorial de promoción de la cartera.

Tabla 3. Programas orientados a la industria según cartera de gobierno.

Peso de los programas sectoriales.

Carteras	Programas	Sectoriales
MIND	43	11
MINCYT	44	6
MINAGRI	32	22
MTEySS	8	0
MECON	12	1

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Industria (2015) e Instrumentos Mecon (2011).

En el caso de la cartera de Industria, las iniciativas ascendían a 51, con 11 programas sectoriales. Así, Industria y Agricultura en especial esta última, habían incorporado un enfoque crecientemente sectorial, mientras que Ciencia y Tecnología mantuvo un predominio de instrumentos horizontales, aunque, como se señaló en el capítulo correspondiente, también la balanza de instrumentos se inclinó a la focalización a partir de la implementación de los FONASEC o Fondos Sectoriales.

¹³¹ Estas iniciativas fueron canalizadas a través de fondos especiales del MINCYT, el FONSOFT (Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software) y FONARSEC (línea Fondo Sectorial Biotecnología FSBIO).

¹³² El listado de instrumentos se reconstruyó en base a dos documentos, uno del Ministerio de Economía (2011) y otro del Ministerio de Industria (2015) que compilan las herramientas de apoyo a la industria y la producción del período. El cuadro que sigue, contabiliza los programas por cartera, de modo que el registro pretende ser exhaustivo a riesgo de no precisar sobre la caducidad o vigencia de algunos instrumentos en ese lapso.

¹³³ Estos tres programas son el Programa de Calidad de Alimentos Argentinos – PROCAL, la Línea de crédito para agroindustria y producción primaria – FINAGRO, y el Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos – PROARGEX.

La industria de la alimentación

La delimitación del campo de política industrial implicó un primer desafío que consistió en identificar políticas, actores empresarios y estatales que allí articularon en torno al objetivo amplio y difuso de la *promoción y el desarrollo industrial*. En el caso del sector de los alimentos la articulación estuvo dividida entre Industria y Agricultura, a pesar de que tradicionalmente la interlocución se dio con esta última cartera.

La alimentación comprendió un abanico de actividades con diferente nivel de agregación de valor, donde los primeros eslabones de procesamiento de los alimentos, como la actividad en los tambos, queserías o el procesamiento avícola inicial (aunque integran el segmento agroindustrial), se vincularon tradicionalmente con Agricultura y es esta cartera la que orientó algunos instrumentos promocionales para el sector. En estas fases de la cadena no hubo ningún tipo de intervención de Industria. Esta cartera mantuvo algún vínculo con las cámaras de alimentos estudiadas solo en las instancias de planificación estratégica a través de las mesas de implementación. Asimismo, los referentes empresarios señalaron haber sido convocados a participar en esos dispositivos.

Esta cuestión abrió una discusión sobre el sesgo de las políticas y sobre el acceso diferencial de los actores de la cadena a las herramientas de promoción. Al respecto se refirió el último Ministro de Agricultura¹³⁴ del período,

Hay una discusión casi semántica, la agroindustria deja un campo gris en la definición de estructura ministerial y política. Tenés un ministerio de agricultura y otro de industria; ahora bien ¿qué es agroindustria, es que la fábrica de automotores haga pick up para la región pampeana o que el productor de leche haga manteca? Y eso no se pudo abordar porque prevalece la discusión sobre la visión desarrollista o neoliberal y no aparece un modelo capaz de agarrar algo de cada lado y hacer un modelo propio de gobierno, eso no ha pasado nunca en el país. O los gobiernos son neoliberales y tiran todo al diablo o son desarrollistas con una mirada de la industria más pesada y no de la agroindustria.

En la práctica, se plantea entonces, una especie de zona gris de articulación vacante donde el vínculo con el Estado se presenta ante los agroindustriales como marginal o relativamente

¹³⁴ Entrevista, 27/06/2018.

hostil en la medida que se expresa sólo en su función fiscal, de controles sanitarios, de restricciones a la exportación y/o de regulación del precio de los alimentos.

Las firmas de gran porte realizan un aprovechamiento de las políticas promocionales de tipo horizontal de la cartera de Industria que suelen ser menos accesibles a las de menor porte. Generalmente son los actores de escala pequeña y mediana de la producción de alimentos, ubicados en los primeros eslabones de procesamiento, quienes tienen un acceso más restringido a los programas públicos. Por otro lado, para las pymes rurales la disponibilidad y el alcance de las herramientas de promoción son acotados y la normativa y los controles restringen su funcionamiento y las oportunidades de avanzar en un proceso de industrialización.

En el sector lácteo, por ejemplo, el gobierno desplegó medidas de promoción orientadas específicamente a los productores de pequeña y mediana escala¹³⁵ tendientes a reducir el costo del financiamiento o de los insumos (a través de las compensaciones implementadas desde Comercio y la ONCCA). Sin embargo, las compensaciones fueron mejor aprovechadas por las grandes empresas y rara vez llegaron a las pymes.

De este modo, los productores y empresas pequeñas y medianas enfrentaron serias dificultades para industrializarse y operaron con un marco regulatorio sumamente adverso. A pesar de algunas iniciativas de la última gestión, como el Programa Nacional de Sanidad, Calidad e Inocuidad en la Pequeña y Mediana Producción Agroalimentaria¹³⁶ orientado a la agricultura familiar, persistió una normativa muy rígida que sólo pudieron cumplir las grandes empresas. El mismo funcionario refirió en este punto, que

el 66% de los productores eran agricultores familiares y concentraban el 20% del producto bruto agropecuario, a pesar de lo cual no existía legislación que les permitiera transformar sus productos, si el productor de leche vendía dulce de leche, estaba en infracción, por lo que abrimos una línea de trabajo en el SENASA para que todos esos productores cuando fueran a la feria no enfrentaran problemas legales.

¹³⁵ Como se vio en el capítulo referido al comercio interior, entre 2006 y 2009, frente al aumento del precio internacional de la leche y los impuestos crecientes que el Estado retrajo del sector a través de los “precios de corte” y los derechos de exportación, el Ministerio de Economía instrumentó una serie de medidas tendientes a subsidiar o compensar a los pequeños y medianos productores que se veían más afectados por la distribución de la renta al interior de la cadena. A través del Programa de apoyo al sector Tambero en 2006 y del Programa Nacional de Lechería en 2010, se buscaba garantizar la soberanía alimentaria, fomentar el cooperativismo defendiendo el funcionamiento de los productores de pequeña y mediana escala (Alasino y Arana, 2014).

¹³⁶ A partir de la creación del Programa (Res. N° 393/2012 del SENASA) se buscó proporcionar un marco regulatorio accesible para la pequeña y mediana producción, en el marco de un modelo hegemónico de producción agroalimentaria en gran escala (entrevista 27/06/2018).

De este modo, más allá de este tipo de iniciativas gubernamentales de empoderamiento de empresas y productores de alimentos orientadas a agregar valor y mejorar la posición relativa de los actores de menor escala en la cadena de comercialización o distribución de la renta, el acceso a los beneficios promocionales para las pymes resultó más restringido.

En el caso de la gran industria láctea exportadora, las empresas también experimentaron una articulación con el Estado que se ubica en una “situación fronteriza”. Tradicionalmente la articulación se daba con Agricultura y rara vez con Industria a pesar de que las empresas se identificaban mejor con las problemáticas que se discutían en esta última cartera. El gerente del Centro de industrias lecheras (CIL) y ex Director del área de lechería del Ministerio de Agricultura¹³⁷ señaló al respecto,

Nosotros (CIL) jugábamos a dos puntas. Participamos del Plan Estratégico Agroalimentario, íbamos al Ministerio de Agroindustria. Participábamos del Plan Estratégico Industrial, íbamos con Débora Giorgi. En términos académicos la industria se veía bastante más identificada y consustanciada con la problemática que se planteaba en el PEI que en la del PEA.

De este modo, el abanico de instrumentos promocionales interpeló relativamente poco a los agroindustriales, en especial a las Pymes. La matriz de políticas de Agricultura, interlocutor tradicional del sector estuvo fuertemente orientada a la producción primaria, dejando vacantes las iniciativas de desarrollo de industrias de alimentos de góndolas o dejando en manos de la Secretaría de Agricultura Familiar, las iniciativas de industrialización o agregado de valor en los primeros eslabones de la cadena. Aunque hubo intercambios entre los actores agroindustriales y la cartera de Industria, estos fueron marginales o esporádicos, en tanto que la agenda de promoción estuvo más enfocada en otros sectores como se verá en el apartado siguiente.

La industria metalúrgica

A diferencia del sector de la alimentación, los industriales metalúrgicos mantuvieron una interlocución fluida con la cartera de Industria. La agenda de iniciativas de promoción fue prolífica y evidenció con bastante claridad una jerarquización de ciertos sectores –energético, minero y automotriz- que se consideraban estratégicos para desplegar el objetivo sustitutivo

¹³⁷ Entrevista, 11/04/2018.

de importaciones. La articulación con el gobierno hasta 2008 se centró en dos dependencias, la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme; y el Ministerio de Planificación¹³⁸.

En primer lugar, en relación al precio de los principales insumos la regulación de los precios de los insumos energéticos (gas y electricidad) constituyó un subsidio importante durante todo el período a la producción industrial y por ende a la metalúrgica. En contraposición, la decisión estatal de proteger la producción siderúrgica local provocó un mayor costo en los insumos ferrosos como la chapa, principal insumo de la producción metalúrgica¹³⁹.

Específicamente orientado al sector, se heredaron y se mantuvieron una serie de beneficios fiscales implementados en 2001, en la etapa final de la convertibilidad como el régimen de compre argentino, el bono fiscal del 14% a la producción local de bienes de capital y el saldo técnico IVA para la fabricación de dichos productos¹⁴⁰. Excepto por los regímenes nuevos autopartistas con encadenamientos metalúrgicos importantes, no se definieron nuevos instrumentos de promoción focalizada hacia el sector. No obstante, las principales iniciativas gubernamentales residieron en activar el poder de compra pública e impulsar las mesas de integración productiva y desarrollo de proveedores locales.

También heredada del pasado pero reimpulsada por la nueva gestión, el Compre Nacional o Compre Argentino¹⁴¹ fue destacada por los entrevistados como una herramienta muy potente para el sector metalúrgico. Durante estos años, la norma vigente estableció una preferencia del 7% para las pymes nacionales y un 5% para las grandes locales por sobre los oferentes internacionales. Una referente del departamento de Estudios Económicos de la cámara metalúrgica¹⁴² señalaba la importancia de la medida para la entidad,

¹³⁸El ministerio de Planificación había dominado la articulación con los empresarios desde 2003 hasta el fallecimiento del ex Presidente Néstor Kirchner en 2010 lo que se redefiniría en un proceso complejo a favor de diferentes figuras dentro de la cartera de Economía (Ámbito, 20/11/2010).

¹³⁹ Debido a la protección comercial de laminados, el precio de dichos insumos representa el 16% en la estructura de costos y se mantiene mucho más elevado que los chinos y por encima de los precios de Brasil, por lo cual es constante motivo de reclamos de las cámaras metalúrgicas (Página 12, 10-09-2013).

¹⁴⁰ El bono se implementó en 2001 (Decreto N° 379/01) para compensar la baja del arancel a “cero” a la importación de bienes de capital y se renovó cada año desde entonces hasta 2015. Esto implicó una compensación del 14% del total de la facturación a través de un bono fiscal. El saldo técnico (Resol. MECON 72/2001) que se le otorgó a los fabricantes debido a la rebaja del alícuota IVA a la venta de dichos productos fue del 21% al 10%. Los productores nacionales, sin embargo, acumularon saldos o créditos fiscales que resultaron ser de difícil y lento recupero (Tizado, 16/06/2009).

¹⁴¹ La primera ley de Compre Nacional es la 18.875/1970, fue reformulada por la Ley 25.551/2001, y nuevamente reformada por la 27.437/2017.

¹⁴² Entrevista, 05/05/2017.

Si bien es muy poco, en determinados mercados te puede ayudar a ganar. El comercio nacional es metalúrgico, los montos que maneja el sector son superiores a los que puede involucrar textiles, por ejemplo. Ferrocarriles, sector energético, nuclear, hidroeléctrico, equipamiento médico, el amperímetro lo mueven los metales.

Por ejemplo, en el caso del sector nuclear que se detalla en el capítulo del campo científico y tecnológico, a partir del Plan Nuclear Argentino de 2006 se dio un fuerte impulso de comercio local para que las firmas nacionales participaran de varios proyectos: la finalización y puesta en marcha de Atucha II (iniciada en los años ochenta), la extensión de vida de la Central Nuclear Embalse, el desarrollo del reactor CAREM-25 de la CNEA, primer reactor de potencia diseñado en el país y el hemisferio sur, y la construcción de la Cuarta Central Nuclear (OE-TEC-CLICET 2014). La tecnología CANDU (Canada Deuterium Uranium) fue utilizada en la construcción de las centrales nucleares argentinas desde los años ochenta, alcanzando hacia fines de 2015 un nivel de integración de componentes locales del 80%¹⁴³.

La Comisión de Comercio Nacional de ADIMRA existe desde el año 2006 y es muy activa. En el 2009 lanzó la iniciativa de reforma de la ley vigente que fue vehiculizada a través del senador del Frente Para la Victoria, Daniel Pérsico, de San Luis. La iniciativa proponía elevar al 25% la preferencia para las Pymes, así logró media sanción en 2011 en Senadores pero perdió estado parlamentario al no ser tratada por Diputados¹⁴⁴ (Página 12, 29/10/2012).

Las carteras de Planificación Federal e Industria eran las que podían potenciar la utilización de la medida y por ello eran interpeladas por la cámara. En 2010, ADIMRA reclamaba ante la comisión de Industria de la Cámara de Diputados de la Nación por la no aplicación la ley de Comercio Nacional en la Central Termoeléctrica a carbón que se estaba instalando en Río Turbio, Provincia de Santa Cruz. Asimismo, en dicho reclamo mencionaba que el Ministerio de Planificación realizaría inversiones por USD 10.000 millones “para diversificar y consolidar la oferta energética, con un aporte del Estado nacional del 75%” evidenciando el gran poder de compra pública y el potencial derrame sobre la industria nacional de bienes de capital si la ley de comercio se cumplía debidamente (HCDN, 16/06/2010).

¹⁴³ A partir de 2016 sin embargo, con el cambio de gobierno, se discutió su reemplazo por un prototipo chino, en el marco del nuevo acuerdo con esa potencia, poniendo en riesgo años de aprendizaje tecnológico y propiciando una matriz nuclear mucho más dependiente de la provisión de uranio enriquecido provisto por las grandes potencias (entrevista a la Ex Coordinadora del Departamento de Estudios Económicos ADIMRA (2016-2020), realizada el 05/05/2017 y Página 12, 18/03/2019).

¹⁴⁴ Aunque ADIMRA convocó a otras cámaras interesadas, textil, calzado, para ejercer presión sobre el gobierno, en particular sobre los funcionarios de Industria y Planificación, terminaron por no firmar y la iniciativa perdió estado parlamentario (entrevista a ADIMRA ya referida, 05/05/2017).

La Ley de Compre Nacional colisionaba con una serie de normativas que habilitaban la importación de bienes de capital, fundadas en la necesidad de proveer con equipamiento y tecnología de última generación los proyectos especiales de obra pública o privada y la provisión en sectores considerados sensibles o estratégicos. Así, un conjunto de normas permitía la compra de bienes en el extranjero: el régimen de admisión temporaria, de importación de bienes usados, de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión, bienes para el sector editorial, el sector salud, el científico y tecnológico o bienes destinados a personas con discapacidad, constituían resquicios normativos para eludir el Compre Nacional.

Otra dificultad sustantiva para hacer efectivo el Compre Nacional remitió al problema del financiamiento externo de gran parte de las obras y la provisión de bienes, y las restricciones que los acreedores imponían al gobierno en materia de tecnología. Sobre esto, un referente de la cámara de bienes de capital, CIPIBIC¹⁴⁵, señalaba,

Los grandes proyectos de infraestructura se financian con fondos externos y por lo tanto vienen atados a la tecnología importada: las represas del sur se negociaron con los chinos, la ampliación de las centrales nucleares también. El financiamiento externo viene condicionado al tecnólogo. Y más hoy con las APP¹⁴⁶ donde se cede la responsabilidad del financiamiento al privado.

La capacidad y disposición del gobierno de negociar con los sujetos acreedores se volvió clave para permitir, en alguna medida, la participación de los proveedores locales.

En el caso de la compra estatal de equipamiento médico a proveedores chinos, un empresario pyme de la cámara de electrolumínicos, CADIEEL¹⁴⁷, advertía sobre la versatilidad del cambio tecnológico en el sector. La incorporación de china como productor de equipos en gran escala obligó a las pymes a diferenciarse velozmente y buscar nichos que volvieran rentable su producción,

¹⁴⁵ Entrevista, 28/03/2018.

¹⁴⁶ Los PPP o APP (Participación o Asociación público-privada) son contratos celebrados entre los órganos y entes del sector público y sujetos privados con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Se establece un acuerdo sobre los objetivos y responsabilidades de cada parte siendo una de las mayores ventajas el hecho que las obras sean financiadas por el sector privado evitando de esta forma restricciones presupuestarias, sin generar deuda pública y aprovechando la capacidad de gestión del sector privado (Einstoss Tinto, 2018). En 2016 se ha regulado la figura a partir de la ley 27.328.

¹⁴⁷ Entrevista, 17/04/2018.

Antes nosotros exportábamos las máquinas de anestesia y los ventiladores, respiradores. Ahora ese tipo de producto pasa a ser un producto de consumo masivo, los chinos lo hacen mejor. No tenemos forma de competir...

Los organismos internacionales tenían una fuerte inclinación por beneficiar a las grandes empresas en los pliegos de las licitaciones. En el caso de una licitación que llevó a cabo PNUD para la compra de bombas para los hospitales de la Provincia de Buenos Aires con fondos internacionales, el entrevistado refiere que el requisito que establecía tres años como mínimo de experiencia, excluía a empresas pymes que estaban en condiciones de ofertar a mejores precios. Esto conllevaba a una negociación caso por caso entre las empresas y los organismos licitantes cuyo resultado variaba sustantivamente, dependiendo de la determinación y voluntad del funcionario estatal para hacer cumplir la Ley de Compre. Sobre esta cuestión, el empresario admitía,

Había una bajada de línea política. En la compra de equipamiento médico chino para hospitales con financiamiento de aquel país decían, el 75% de la compra va a ser para el importado y el mercado local va a tener un 25%. No había una reglamentación. Una legislación tan clara. Pero si había una decisión política.

De este modo, la ley de Compre, una iniciativa clave para el sector metalúrgico, aunque estuvo presente en la agenda pública y privada, no estuvo exenta de confrontaciones entre los empresarios y la gestión. Así el gobierno expandió su utilización, como lo ilustra el caso del sector nuclear o de equipamiento médico. Sin embargo, la negativa a reformar la ley vigente y extender el uso de la herramienta denotó dos cuestiones: por un lado, que los funcionarios prefirieron conservar un margen de decisión o discrecionalidad mayor en la compra de bienes nacionales *versus* extranjeros, evidenciado por el amplio uso del gobierno de los regímenes especiales de importación. En este punto, incidió el hecho de que las decisiones de compra pública hayan estado regidas por múltiples normativas que buscaron priorizar criterios de eficiencia (reducción de costos), desincentivando los esfuerzos de los funcionarios a cargo de las licitaciones por incorporar proveedores nacionales, nuevos en el mercado o poco experimentados. Por otro lado, el margen de decisión para encarar grandes proyectos de inversión pública se acotó a partir de los condicionamientos impuestos por los acreedores externos en términos tecnológicos, de dependencia financiera o respecto a los tipos de proveedores a contratar.

La tercera iniciativa de envergadura, desplegada por el gobierno y liderada por la cartera de Industria, consistió en impulsar mesas de integración productiva, las cuales se lanzaron a partir del año 2010. Estas iniciativas buscaban promover el desarrollo de proveedores locales, en un conjunto acotado de sectores, a partir de la articulación entre diferentes actores de la cadena como empresas multinacionales y locales.

Este proceso se puso en marcha en un contexto político y económico paradójico. El gobierno había transitado la “crisis del campo”, por la implementación de retenciones móviles, y también la crisis financiera internacional. Se disponía a profundizar el proceso de industrialización iniciado espontáneamente en 2003, cuando se iniciaba un nuevo camino de obstáculos ligado fundamentalmente al escenario de restricción externa. En palabras del Jefe de Gabinete de Industria¹⁴⁸, Argentina iniciaba la etapa *forzada o administrada* de sustitución de importaciones,

Néstor Kirchner tenía una macro favorable, no necesitó implementar restricciones de ninguna naturaleza. Durante la primera etapa el mecanismo fue de mercado, el tipo de cambio alto, la competitividad cambiaria te generó espontáneamente un proceso sustitutivo en una economía abierta. Cuando ese fenómeno se agota, empezás en un proceso de sustitución forzado o administrado. La decisión política fue ir en contra de la globalización, de los mecanismos de mercado. Entonces te metés en la micro de las empresas bloqueando, no permitiendo, restringiendo, no autorizando. También te metés con las reglas del comercio internacional, bloqueando el proceso de apertura comercial, conteniendo el acuerdo con la UE, poniendo restricciones al comercio con Brasil, buscando un esquema alternativo de comercialización, con Venezuela, por ejemplo.

Las mesas de integración buscaban intervenir en la “micro” de las empresas, fundamentalmente en sus decisiones de compra, de localización de la producción y fundamentalmente de utilización de divisas. En este sentido, si el cambio de los primeros años había sido sectorializar o focalizar en sectores estratégicos, la transformación de esta etapa, en la última gestión kirchnerista, residía en una intervención empresa por empresa. El discurso de la ex Presidenta¹⁴⁹ reflejaba esta intención de la gestión económica,

¹⁴⁸ Entrevista, 05/10/2016.

¹⁴⁹ Discurso de Fernández de Kirchner, 10/12/2011.

Sintonía fina, como se lo dije a los industriales, a los empresarios, (significa) que no puede haber reglas generales para todas las empresas ni para todos los empresarios. Que vamos a ir empresa por empresa, actividad por actividad para atender al gran desafío: mejorar la competitividad, que no pasa ni por el club de los devaluadores ni por el club de los endeudadores, que pasa por el club de los que queremos generar mayor valor agregado, mayor innovación, mayor ciencia y tecnología.

Hasta el año 2011, el gobierno había mantenido una postura de apertura con el capital extranjero preservando el marco regulatorio heredado respecto a las inversiones extranjeras directas. Si bien, discursivamente, abogaba en defensa de la burguesía nacional en la práctica el gobierno conservó el legado normativo de la etapa de la convertibilidad. La vigencia de la Ley de Inversiones Extranjeras, las prerrogativas al sector automotriz y a la minería preservaron los ámbitos privilegiados de acumulación, provocando la continuidad del patrón de extranjerización de la economía que, a su vez, reforzaba el problema de la restricción externa (Gaggero y Schorr, 2017).

En el contexto de restricción externa, la etapa administrada de la sustitución de importaciones se abría en paralelo a la implementación de un conjunto de controles y regulaciones que apuntaban a contener la compra de dólares. Frente a los factores causantes del deterioro de la balanza de pagos (la remisión de utilidades del capital extranjero, el déficit energético y el déficit industrial, los vencimientos de la deuda externa y la fuga de capitales) el gobierno incrementó controles a la compra de divisas (conocidos como el “cepo cambiario”), desde el Banco Central se aumentaron las restricciones a los bancos extranjeros para la distribución de dividendos a los bancos y se emprendieron negociaciones informales con las multinacionales para restringir el giro de utilidades¹⁵⁰ (Gaggero y Schorr, 2017: 69).

La situación de emergencia externa ponía al gobierno en una encrucijada de difícil resolución. La profundización del proceso de industrialización requería de una intervención calibrada entre los instrumentos de estímulo a la producción y los instrumentos de administración de las divisas que en muchas circunstancias colisionaban entre sí. Las mesas de integración prácticamente se desarrollaron en este escenario de fuerte restricción de divisas y crecientes controles regulatorios (cambiaros y comerciales), focalizadas en aquellos sectores que el gobierno identificaba con potencial sustitutivo de importaciones.

¹⁵⁰ La remisión de utilidades cayó a 11.5%, la cifra más baja del período producto de los controles y las negociaciones.

En el caso del sector autopartista, la tendencia histórica denotó una creciente incorporación de componentes importados de los automóviles que presionaron fuertemente sobre el déficit comercial industrial¹⁵¹. En este sentido, en el marco del Programa de Sustitución de Autopartes 2010/2011, convenido entre ADIMRA, entidad metalúrgica de segundo grado, la cámara autopartista (AFAC) que fundamentalmente nuclea a firmas nacionales y los fabricantes de automotores (ADEFA) que reúne mayoritariamente a empresas extranjeras, postuló la necesidad de reducir el peso de las importaciones en el sector. De este modo, se instó a los actores a negociar conjuntamente para identificar componentes importados que tuviesen provisión local y que pudiesen ser sustituidos. Un informe de AFAC sobre comercio exterior del autopartismo señaló que estas iniciativas fueron más exitosas para contener el empleo que para sustituir importaciones debido a la fuerte resistencia que opusieron las multinacionales para reemplazar proveedores internacionales por locales. Yoguel y Erbes (2007) explican en este sentido que las sucesivas crisis económicas que atravesó el país por décadas destruyeron una cantidad importante de productores autopartistas evidenciando que las importaciones se adaptan de una manera mucho más rápida y flexible al ciclo, que la producción local. Las políticas de apertura importadora de los años noventa en el marco del modelo de producción flexible a escala mundial, destruyeron el acervo de experiencia acumulada confinando a las autopartistas locales que sobrevivieron, a una posición muy marginal dentro de la producción de componentes estandarizados y de baja complejidad tecnológica¹⁵² (Panigo *et al.* 2017).

En este sentido, en las mesas de integración el gobierno apuntó a fortalecer la posición relativa de las autopartistas en la negociación con las terminales para ocupar un lugar más significativo en la cadena. En diferentes encuentros reuniones con las terminales y pymes proveedoras¹⁵³, la Ministra de Industria señalaba que debido a que el “Estado implementaba diversos incentivos y beneficios a la producción local, además de la protección efectiva del mercado nacional” se instaba a las terminales a abrir posibilidades de integración local. Si bien el ahorro previsto de divisas no resolvía el déficit sectorial (en 2015 se esperaba un ahorro de 400 millones frente a un déficit de 6000 en 2014), el mayor impacto residía en proteger las em-

¹⁵¹ El déficit comercial automotriz en 2014 era de USD 6.645 millones, representando el 10% de las importaciones FOB de ese mismo año (AFAC e INDEC). Asimismo, el coeficiente de importación de componentes por vehículo producido exhibe una tendencia histórica creciente, pasando de USD 6.614 por vehículo en 1992 a USD 14.304 en 2014 (AFAC, 10/04/2015).

¹⁵² Los autores advierten que el sistema de especialización flexible fue esencial para atender el proceso acelerado de renovación de modelos en el que el sector autopartista se divide en tres anillos según la complejidad tecnológica y el nivel de especialización (Motta, 2000 en Panigo *et al.* 2017).

¹⁵³ En 2010 la cartera se reunía en Córdoba con Fiat Auto y 70 pymes en Santa Fe con General Motors con 50 autopartistas definiendo el listado de componentes a sustituir (Política online 21/07/2010).

presas y el empleo autopartistas en un contexto de clara concentración, extranjerización y especialización productiva del sector.

En el caso de las mesas de integración de maquinaria agrícola también se encararon esfuerzos sostenidos desde el año 2011 reuniendo a los actores de la cadena en pos de incrementar la incorporación de componentes locales. El sector de maquinaria agrícola enfrentó un déficit comercial persistente que en 2013 alcanzó los USD 936 millones y representó un 1.4% de las importaciones (IES Consultores, Super Campo 01/11/2013). Se conoce que las multinacionales dominan la producción de tractores y cosechadoras y las empresas nacionales medianas participan de la producción de sembradoras, pulverizadoras y agropartes con una trayectoria de aprendizaje tecnológico importante (Lavarello y Goldstein, 2011). A su vez, las mesas de integración organizadas con el sector, entre 2012 y 2013, convocaron a la cámara representante de intereses multinacionales: la Asociación Argentina de Fabricantes de Tractores (AFAT) y la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) que representa a las pymes nacionales.

Como resultado de las mesas se propiciaron convenios con ocho multinacionales, entre ellas John Deere, AGCO, CNH, para sustituir importaciones, aunque CAFMA no fue consultada sobre los contenidos nacionales que serían sustituidos. Un referente de la Cámara¹⁵⁴ señaló

Industria proponían una integración creciente, arrancaban en el 20, 30, 40% terminaban 2014-5 con un 55% de integración nacional. Nosotros pedimos participación en los convenios, pero la ministra nos respondió que eran convenios privados... La dificultad para integrar no es que no haya piezas locales, sino que valen el doble que las importadas, entonces no lo podés hacer. Acá no tenés un problema de brecha tecnológica en las primeras 50 empresas, pero tenés un problema de competitividad, de atraso cambiario, de escala.

A pesar de las metas propuestas por el gobierno de integración no se superó el 20% de incorporación de componentes locales. Las herramientas de la cartera para presionar a las multinacionales resultaron limitadas y consistieron en recordar al sector recurrentemente sobre los beneficios estatales fiscales para los bienes de capital y los créditos blandos para el sector (Valor Soja, 08/09/2014).

¹⁵⁴ Entrevista, 25/07/2018.

Las mesas de integración focalizaron fuertemente en el objetivo de sustituir importaciones en un contexto de fuerte escasez de divisas. Sin embargo, se desplegaron menos esfuerzos relativos destinados a la promoción de exportaciones a través de un conjunto de instrumentos de asistencia técnica (a través de Fundación Exportar), con créditos a tasa subsidiada (principalmente del BICE) y a través de beneficios impositivos o fiscales asociados a regímenes especiales. Asimismo, Cancillería y Fundación Exportar concentraron la mayor parte de los programas orientados a financiar la participación de empresas en ferias internacionales y misiones comerciales, pero en ese proceso hubo poca articulación de la cartera de Industria y Agricultura en iniciativas relevantes de mediano plazo. La experiencia más significativa en la que Agricultura participó, aunque no en un rol de liderazgo, fue la iniciativa para la exportación de máquinas agrícolas para la siembra directa a Sudáfrica. Esta iniciativa fue impulsada por una red de actores público-privados: el conglomerado de maquinaria agrícola de la región de Santa Fe nucleados en torno al centro tecnológico, Fundación CIDETER, CAFMA, la entidad que nuclea a las empresas nacionales y el INTA, Estación Experimental Manfredi, liderando el proceso¹⁵⁵. Exceptuando esta iniciativa que se desplegó desde INTA, la matriz de instrumentos, predominantemente horizontal reprodujo las heterogeneidades inherentes al sector entre los segmentos más y menos dinámicos. La dinámica internacional no traccionó espontáneamente una demanda de productos locales, sino más bien expulsó a las firmas menos dinámicas o competitivas en una tendencia crecientemente concentradora, frente a lo cual se evidenció que las iniciativas de promoción solo tienen un alcance acotado si no se las enmarcan en proyectos integrales que involucren desarrollo científico-tecnológico, acuerdos comerciales internacionales y un seguimiento en el mediano plazo como el reseñado. En este sentido las iniciativas de la cartera de Industria en maquinaria agrícola tendieron a focalizar la articulación con las “buenas” multinacionales a través de las mesas de integración, más que a desplegar una estrategia de “campeones nacionales” (Lavarello y Goldstein, 2011). En el caso de las autopartes se esforzaron por apuntalar a las autopartistas locales frente a las terminales multinacionales en una estrategia defensiva que no contempló articulación alguna con la dimensión tecnológica de la competitividad.

¹⁵⁵ La iniciativa fue impulsada en 2007 por Carlos Cheppi presidente del INTA (2003-2008) y Ministro de Agricultura (2008-2009) y consistió en misiones reiteradas a Sudáfrica para la difusión de la tecnología argentina de siembra directa. Se firmó un convenio con Grain S.A asociación de productores de Sudáfrica para realizar demostraciones y ensayos protocolizados, durante 3 años de campañas agrícolas donde se evaluaba la tecnología de siembra directa versus la labranza tradicional utilizando máquinas argentinas, sembradoras, cabezales maiceros, pulverizadoras, fertilizadoras al voleo, equipos de Agricultura de Precisión, demostrando las ventajas de la maquinaria en términos de productividad y costos. Diferentes programas de Cancillería y Fundación Exportar financiaron las misiones y la presencia de las empresas argentinas en los stands de Sudáfrica y las exportaciones se duplicaron entre 2011 y 2013 alcanzando los 4.830.000 dólares (Informe Nampo 2014).

Coordinación intraburocrática. De la jerarquización a la subordinación de Industria.

En este apartado se examina la dinámica política e institucional intraburocrática del campo de política industrial. Por un lado, se analizan las estructuras ministeriales (jerarquía, funciones y estabilidad de los equipos de gestión) y, por otro lado, se evalúan las principales iniciativas o dispositivos contenidos en las políticas de Industria y Agricultura tendientes a articular actores estatales (agencias de la administración central o descentralizada) en pos del objetivo de la promoción industrial.

Desde el comienzo de la gestión la industria tuvo un lugar importante en el discurso presidencial ya que fue entendida como un sector capaz de revitalizar las fuerzas socioeconómicas en pos de un modelo de tipo productivo o productivista y con gran potencial para la generación de empleo. Asimismo, el análisis de las políticas sugiere que, lentamente, hubo una creciente maduración o sofisticación de los objetivos e instrumentos orientados a un desarrollo industrial de tipo sustitutivo de importaciones. Pese a dicha maduración, las estructuras de coordinación en el campo de la política industrial tuvieron un carácter fuertemente inestable, tanto hacia el interior del Estado como en la relación con los empresarios.

Sin dudas, el período entre 2008 y 2011 fue el de mayor expectativa al interior del gobierno respecto del potencial de la política industrial en materia de desarrollo económico. Luego de la jerarquización de la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme al rango ministerial en 2008, el gobierno decidió en 2009 la unificación de Agricultura, Industria y Turismo bajo el paraguas de un Ministerio de la Producción, conducido por la entonces ministra de industria. Así convalidó la centralidad del sector industrial en la agenda de desarrollo gubernamental. Asimismo, la política comercial y las licencias no automáticas -su principal herramienta- quedaron bajo la órbita de la flamante cartera de Producción¹⁵⁶. Sin embargo, tiempo después, volvió a ser competencia de Economía tan pronto como Producción volvió a dividirse. El ex Jefe de gabinete de Industria¹⁵⁷ advirtió la complejidad que acarreó cada reestructuración del organigrama estatal y la parálisis que generó sobre la agenda y las políticas,

¹⁵⁶ Como se señaló en el capítulo anterior, en enero 2009 se creó el Ministerio de Industria y unos meses después el de Producción que centralizó tres carteras: Industria, Agricultura, ganadería y Pesca; y Turismo, bajo la órbita de Industria.

¹⁵⁷ Entrevista, 05/10/2016.

Se creó el Ministerio de producción que comprendía industria, agricultura y turismo, después al año se separaron. Separaron agricultura y después turismo, que no tenía nada que ver con industria. Las organizaciones tienen una memoria institucional, Turismo siempre dependió de Presidencia, había resistencia de las áreas a reunirse con otras áreas. Desde el punto de vista operativo lleva meses la unión o separación de los ministerios. Son cosas que no se tienen en cuenta. Solo podés ocuparte de gestionar la adecuación y no podés dedicarte a nada más.

La inestabilidad institucional de esos años se debió a la intención del Ejecutivo de jerarquizar algunas funciones dentro del Estado y a la búsqueda de afinar la sintonía de las intervenciones después de concluido el primer gobierno del ciclo. En el texto de la normativa se expresaba (Decreto 2025, 25/11/2008),

Considerando la trascendencia de la producción para el progreso y el desarrollo de la economía nacional se hace necesaria un área que esté destinada a fomentar el sector industrial, el sector agropecuario, así como la actividad turística, a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados.

Asimismo, el objetivo de coordinación estatal colisionó con la inercia de otras áreas compartimentadas por sectores. En un primer momento, entre 2008 y 2009, esto llevó a intentar la coordinación por la vía anteriormente detallada de unificación de ministerios. Y, una vez que aquello resultó inconducente, la estrategia derivó en la implementación de cambios de estructura ministeriales con creación de supra áreas que pudieran ejercer control y orientar a los sectores estatales preexistentes. Este es el caso de las dependencias creadas en Economía (2011-2013) para controlar y coordinar funciones más ampliamente: la Secretaría de Competitividad (con funciones superpuestas con Industria, proveía una visión de la coyuntura), la Secretaría de Planificación para el Desarrollo (con una visión panorámica de mediano-largo plazo); o la Secretaría de Emergencia Agropecuaria en el Ministerio de Agricultura, la cual respondía también a Economía, puntualmente a la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía. Estos cambios en la estructura buscaron combinar transversalidad y coordinación en esta etapa del proyecto sustitutivo de mayor regulación sobre la actividad económica.

Articulación con empresarios. Grandes objetivos con herramientas acotadas.

Las acciones y políticas analizadas emprendidas desde Industria y Agricultura se podrían clasificar en dos tipos de instrumentos según el nivel de articulación que habilitaron con los actores empresarios: los instrumentos simples y voluntarios, como la asistencia técnica, los beneficios fiscales, los subsidios y los créditos, que proporcionaron herramientas de promoción diversas y cuya solicitud fue gestionada generalmente por ventanilla; y los instrumentos complejos y voluntarios que incluyeron iniciativas tales como las mesas de integración productiva, las mesas del plan estratégico o la herramienta de Compre Nacional. Sin duda estos últimos requieren una interacción más significativa y sostenida en el tiempo por parte de los actores públicos y privados, y tienen un impacto político mayor en términos de construcción de alineamientos o desgranamientos. En ambos casos los instrumentos simples o complejos son voluntarios y el Estado cuenta -como veremos más adelante-, con escasas herramientas de persuasión o presión sobre el comportamiento de las firmas.

Los instrumentos que denominamos complejos y que tienen un impacto mayor en términos políticos, enfrentan dos problemas ligados a condiciones estructurales de la economía argentina, la dependencia financiera externa y la fragilidad de la inserción de nuestras pymes en las cadenas globales. En ese marco, como se señaló, el gobierno procuró a través de estos instrumentos sortear dichas restricciones. Las mesas de integración productiva aspiraron a fortalecer la posición relativa de las pymes proveedoras en la negociación con las multinacionales, a partir de la presencia de funcionarios de primera línea. En el mismo sentido desde el gobierno se impulsó la mejora en el acceso a los instrumentos de compra pública. Se buscó presionar sobre los organismos acreedores e incluso sobre algunos organismos públicos para flexibilizar la rigidez en los pliegos de licitación que, guiados generalmente por criterios de eficiencia (reducción de costos), suelen tener pocos incentivos para aplicar la ley de Compre Nacional.

En comparación con otras experiencias internacionales¹⁵⁸, si bien el margen que el gobierno aprovechó en materia de compra pública fue menos significativo, a su vez resultó más exten-

¹⁵⁸ En Brasil por ejemplo se destacó el rol de la compra gubernamental en el sector medicamentos, biofarmacéuticos, maquinaria y en la industria del transporte de combustible que fue traccionado por la empresa Petrobras; en Alemania la compra pública apuntaló el desarrollo tecnológico de empresas jóvenes en una fase temprana asegurando una demanda de mercado pero también estableciendo determinados requisitos ligados a están-

so que el utilizado por gobiernos precedentes. Sin embargo, esto no generó sectores nuevos ni proyectó el desarrollo de empresas más allá de licitaciones concretas.

A través de las mesas de integración productiva la capacidad del gobierno se centró en convocar a las multinacionales y sentarlas frente a frente con las proveedoras o potenciales proveedoras, para definir objetivos de integración. Estos objetivos se cumplieron menos en los casos que involucraron multinacionales privadas (que era la mayoría de los casos), sin embargo, tuvo más cumplimiento en el sector energético porque la empresa involucrada era la estatal YPF. La principal dificultad de Industria para incidir sobre el comportamiento de las multinacionales fue la falta de herramientas de presión o persuasión que, como se señaló, quedaron en manos de otras carteras. Asimismo, en la relación con las pymes o las cámaras sectoriales, cuando se les exigió algún tipo de estándar, los mismos se fijaron en empleo, pero no en materia de inversión o innovación.

En términos políticos, se puede afirmar que el campo de políticas industriales tuvo mayor alcance a través de los instrumentos complejos analizados. Es decir, tanto las mesas de integración como las iniciativas de Compre Nacional permitieron fortalecer los alineamientos de los actores representantes de las pymes industriales al mejorar su posición relativa frente a actores de mayor envergadura, como las multinacionales o los actores estatales que gestionaban las licitaciones públicas. Por otro lado, frente a los actores representantes del capital extranjero (multinacionales o diferentes cámaras de comercio e industria) los instrumentos complejos tensionaron la relación, en especial en la etapa administrada de la sustitución de importaciones, cuando el deterioro de las condiciones macroeconómicas obligó al gobierno a ejercer un grado de coerción mayor en las negociaciones entre los privados para profundizar o para sostener al menos, el nivel de sustitución que se había alcanzado. No obstante, la tensión del campo de política industrial no se compara a la propiciada en otros campos de política analizados, como el de comercio interior y exterior que sí tuvieron en su poder las herramientas para ejercer efectivamente coerción sobre los actores privados.

Reflexiones finales del campo de política industrial

La industria fue revalorizada en el discurso de los gobiernos kirchneristas como un sector capaz de aglutinar un conjunto amplio de actores en torno a un proyecto económico con fuer-

dares materiales y tecnológicos; y en Estados Unidos, promovió las áreas de defensa, comunicación y aeroespacial (Lavarello y Saravia, 2015)

te eje en el mercado y el consumo interno. Tras la crisis del régimen de convertibilidad, el sector industrial emergió con capacidad de recuperar la trama de empleo que había sido desarticulada durante los años de apertura y desindustrialización.

Así, la matriz de instrumentos resultaba predominantemente horizontal, en mayor medida, heredada de los años noventa, exceptuando algunos programas sectoriales (software, biotecnología, autopartes y motocicletas). En efecto, Agricultura tuvo una matriz más sectorial que Industria, es decir, con un mayor peso de los programas focalizados.

A juzgar por las políticas que más incidieron sobre los sectores analizados, para la cadena láctea, por ejemplo, son las herramientas que maneja Comercio (derechos de exportación y acuerdos de precios), las que mueven el amperímetro de la rentabilidad del sector, teniendo Industria o Agricultura muy baja incidencia. De este modo, se torna dificultoso para estas carteras encarar mesas sectoriales con las cámaras empresarias ya que no manejan los instrumentos centrales que inciden sobre el sector.

Asimismo, tanto empresarios como funcionarios de Agricultura reconocieron una dificultad en la matriz de políticas: la inexistencia de una agenda de desarrollo del sector. Para ellos se fundaba, especialmente, en el sesgo anti exportador de la política comercial, pero también en una visión del desarrollo con sesgo en una industria más de base o pesada, indiferente a las industrias de la alimentación.

Con los metalúrgicos esto fue diferente en la medida que la agenda de Industria consideraba estratégico a este sector. Asimismo, Industria controlaba -al menos durante algunos años- tanto las licencias no automáticas que definieron sus márgenes de protección comercial, como la herramienta de Compre Nacional instrumentos que le permitían un mayor poder de injerencia sobre la rentabilidad. En este sentido, se observó una amplia utilización del Compre Nacional a pesar de los múltiples obstáculos derivados, fundamentalmente, de los compromisos externos asumidos (los financiamientos internacionales condicionan la utilización de tecnologías extranjeras), o derivados de la tendencia del sector público y de las burocracias a priorizar en las compras públicas, criterios de eficiencia por sobre criterios de desarrollo estratégico.

En esta línea de análisis se pueden distinguir tres etapas en los doce años de gestión del campo de la política industrial. La primera, se advierte entre 2003 y 2015, período en el cual la política industrial fue asumiendo progresivamente una centralidad en la agenda de gobierno.

Se observa que las transiciones de etapa se produjeron fundamentalmente por cambios en la coyuntura económica, más que debido a cambios de enfoque del gobierno. Luego, se identificaron dos momentos -la crisis internacional de 2008 y la restricción externa en 2011- las cuales operaron como coyunturas críticas introduciendo matices importantes en los enfoques de política industrial que venían desarrollándose pese a la estabilidad relativa de los equipos en la cartera.

Durante el período 2003-2007 el modelo macroeconómico de tipo de cambio competitivo promovió una *etapa de crecimiento espontáneo horizontal* del conjunto de la economía, pero la crisis internacional de las hipotecas de diciembre de 2008 y la consecuente sobreoferta mundial de bienes manufacturados generaron las condiciones para ajustar los instrumentos de protección comercial e industrial del período. Hasta entonces la gestión había dejado prácticamente intacta la matriz horizontal de herramientas heredadas de la convertibilidad, exceptuado por algunos regímenes sectoriales emergentes. A partir de 2008 se reforzó el *enfoque sectorial* focalizado en los *sectores sensibles* de la industria (calzados, textiles, juguetes, metalúrgicos) y en un conjunto de sectores con tecnología (biocombustibles, biotecnología y software). Este cambio de tenor fue acompañado con la jerarquización de la cartera de Industria y la expansión de la utilización de las licencias no automáticas como medida de protección comercial. Cabe destacar que no apareció una selección de sectores estratégicos por parte de la gestión de gobierno para desarrollar en el largo plazo, sino más bien emergieron como resultante de coyunturas y motivos diversos: la protección se ramas sensibles mano de obra intensivas, la promoción de sectores con potencial tecnológico o con potencial sustitutivo.

Entre 2010 y 2011 se dio la etapa de maduración de la política industrial donde los actores estatales se dispusieron a encarar procesos de planificación estratégica desplegando diferentes iniciativas de articulación con los actores empresarios, al mismo tiempo, también los empresarios diseñaron sus propios planes estratégicos sectoriales. Entre 2011 y 2012 se lanzaron públicamente los diferentes planes. Paradójicamente, la sensación de fin de crisis coincidió con el comienzo de una nueva etapa de restricciones macroeconómicas. Los actores se dispusieron a planificar el largo plazo cuando, en la práctica, las herramientas de desarrollo industrial se encauzaron al unísono para procurar el ahorro de divisas. El objetivo de industrialización se supeditaba al objetivo de reequilibrar la balanza comercial. De este modo, en 2011 la Industria perdió la principal herramienta de industrialización a manos de Comercio: las li-

cencias no automáticas, y su poder quedó relegado a la gestión de herramientas de menor impacto relativo.

Así se abrió en 2011 una etapa de sustitución administrada. Con una macroeconomía desfavorable, la gestión se embarcó en una etapa de intervención micro o a nivel de la empresa. La sustitución de importaciones se encaró fundamentalmente a través de las mesas de integración productiva, como instancias de articulación de los actores de la cadena. Multinacionales y pymes proveedoras locales fueron convocadas por Industria para desplegar un proceso de negociación liderado por esta cartera con el fin de fijar objetivos de sustitución de importaciones; así se definieron metas y se articularon programas promocionales con vistas a fortalecer y mejorar la posición negociadora de las proveedoras. El alcance de estas mesas fue limitado, a evaluar por los niveles de integración alcanzados en las ramas analizadas. Así, aunque el gobierno comprometía a las empresas a participar, las mesas eran “voluntarias”. Además, las herramientas que tenía la cartera para el disciplinamiento (control o seguimiento) sobre las decisiones de las multinacionales eran escasas. Sumado a que, si bien la compra de dólares o los permisos de importaciones podían funcionar como instrumentos de fiscalización de los objetivos propuestos por la gestión, rara vez se utilizaban y solo a modo de amenaza debido a que no eran controlados por Industria.

De este modo, las acciones de la cartera se enmarcaron en una estrategia sustitutiva de importaciones defensiva y tardía, en comparación con iniciativas desplegadas por otras carteras, como la encarada por Comercio a partir de 2013 de “sustitución selectiva inteligente” o la iniciativa público-privada de exportación de maquinaria agrícola a Sudáfrica desplegada desde 2007 entre CIDETER-INTA, es pertinente aclarar que estas iniciativas también fueron aisladas o tardías.

La articulación con los empresarios fue mucho más fluida en el caso del sector metalúrgico que de la alimentación, con quienes las iniciativas desplegadas en el campo fueron acotadas y de bajo alcance. Como se señaló, el campo de política industrial tuvo zonas de interlocución más claras y otras grises, derivadas de las visiones históricas de cada cartera y de las agendas particulares de los técnicos que la gestionaron por estos años.

Industria gozó de una relativa estabilidad en sus equipos, los cuales dieron fuerte impulso a sectores industriales tradicionales como el energético y automotriz. El tratamiento al capital extranjero fue de no restricción ya que se mantuvieron las normativas heredadas de la conver-

tibilidad. Recién hacia 2012 se implementaron controles de cambios y restricciones a la remisión de utilidades, pero solo debido a la coyuntura de restricción de dólares. El discurso del gobierno de promoción del desarrollo de una burguesía nacional se materializó, no tanto en un tratamiento diferencial hacia el capital local sino, más bien, en las facilidades financieras para la trama Pyme, en activar la ley de Compre Nacional y en proteger a los sectores sensibles de la industria. Asimismo, la implementación de medidas de protección comercial focalizada en sectores sensibles no contempló incentivos a las exportaciones o a la mejora de procesos tecnológicos, tampoco se planteó como ventajas transitorias. Recién comenzaron a introducirse estos criterios desde Comercio hacia el año 2013.

Finalmente, si bien se señaló en la literatura del desarrollo industrial que la estrategia sustitutiva de importaciones puede compatibilizarse con una estrategia de exportaciones industriales, en los años de gestión del kirchnerismo, no fue el caso. Más bien, el objetivo sustitutivo fue adoptando diferentes perfiles, en función de las coyunturas macroeconómicas e internacionales mientras que el objetivo exportador quedó subordinado. Industria, en el campo analizado, aspiró por un momento (2008-2009) a constituirse como la cartera u órgano coordinador, rector de la política industrial, pero nunca controló todos los resortes relevantes de la política, ya que permanecieron dispersos en otras carteras o concentrados en Comercio durante algunos años (2011-2013).

De este modo, si bien la gestión de Industria gozó de mayor estabilidad que otras dependencias de Economía, la agenda estuvo fuertemente marcada por la coyuntura y por la sensación de emergencia. En 2008 la agenda de la protección de sectores sensibles irrumpió con la crisis internacional y en 2011 la agenda de la planificación estratégica se vio coartada por la restricción externa. Aunque los signos de deterioro de la balanza de pagos podían vislumbrarse mucho antes (entre 2002 y 2007 los índices de exportaciones y de importaciones se multiplican por dos y por cinco veces respectivamente) y la crisis recurrente del sector externo era bien conocida en la historia argentina, parecía que el problema de la restricción externa hubiera emergido por primera vez en esos años. Frente a ese diagnóstico las reacciones del gobierno fueron implementar o profundizar un conjunto de restricciones (cambiarías, comerciales y regulatorias) para frenar el consumo de dólares, tensionando considerablemente el clima con el sector empresario. En un contexto de fuerte dependencia tecnológica y financiera, sin embargo, no se debatieron las estrategias alternativas de especialización industrial, tampoco

se discutió sobre la institucionalidad y/o tipo de articulación público privada que tal empresa requeriría.

II.IV

El campo de la ciencia y la tecnología

La política científica y tecnológica se presentó como un eje clave de acción en los procesos de desarrollo industrial. Los aportes se orientaron en torno a diferentes líneas de análisis: las brechas tecnológicas entre países y su correlación con la productividad y el crecimiento en la región (Cimoli, 2005; Serrano Moya, 2014) o la necesidad de un cambio estructural que involucró saltos tecnológicos en sectores estratégicos (Burga y Peirano 2011 en Yoguel, 2014); las estrategias de innovación se basó en la vinculación entre Estado, académicos y el mundo empresarial en el denominado triángulo de las innovaciones (Sábato y Botana, 1970) y sobre la importancia de definir una agenda política nacional de la ciencia y la tecnología autónoma de la agenda internacional (Varsavsky, 1969; Kramer, Página 12, 2010)¹⁵⁹. Así, sobre algunas de estas líneas versan las discusiones que se dieron en el período analizado.

El sistema de ciencia y tecnología (CyT) en Argentina comprende un conjunto vasto de instituciones y organismos públicos que, históricamente, han tenido muy diversas trayectorias de vinculación con el sector privado y también, la mayor parte del tiempo, adoleció de instancias de coordinación o planificación estratégica centralizada.

La “época de oro” de la CyT en el país suele ubicarse entre las décadas de 1950 y 1960 debido al impulso de grandes iniciativas desde el Estado nacional en el contexto de auge del pensamiento desarrollista de la CEPAL, las cuales fueron motorizadas por empresas estatales en el campo de la energía y la defensa produciendo bienes con alto valor agregado (Albornoz, 2004)¹⁶⁰.

En efecto, muchas de las iniciativas importantes de la gestión kirchnerista en el campo de la CyT se construyen sobre estas capacidades históricas del sistema de CyT. En especial, a partir de 2007, se combinó desde el gobierno una fuerte impronta simbólica y discursiva con un aumento considerable del presupuesto. Con un fuerte impulso desde la gestión nacional a este campo, se avanzó desde dos agencias, el MINCYT y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFyS), con un conjunto amplio y diverso de iniciativas que interpelaron a diferentes actores del sistema y también del sector industrial. Así, dada la am-

¹⁵⁹ Si bien estos trabajos no agotan las discusiones sobre desarrollo tecnológico e industria, constituyen un corpus de contribuciones icónicas sobre la temática (Albornoz, 2004).

¹⁶⁰ También señala el autor que el reconocimiento internacional provino del otorgamiento de Premios Nobel a tres científicos argentinos (Houssey en 1947, Leloir en 1970, Milstein en 1984).

plitud de iniciativas y de actores involucrados, el análisis se enfocó en las acciones desplegadas desde el MINCYT a partir de los Fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Así, se analizaron las articulaciones o vínculos que desde el MINCYT se tendieron hacia los actores empresarios y en el nivel intraburocrático, tanto dentro del sistema de CyT como en la relación con otras carteras ministeriales.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. Al comienzo se describen los principales cambios del marco regulatorio de la actividad de CyT implementados en los años noventa que rigieron durante el período analizado. A su vez, se analiza el cambio de enfoque de políticas que tuvo lugar en el MINCYT respecto a la década previa. En este punto se diferencian por etapas y se coloca especial foco en la dinámica de participación con el sector privado.

En una segunda instancia se analizan los mecanismos de coordinación intraburocrática que contuvieron las políticas, a modo de prisma para estudiar las capacidades estatales de coordinación y planificación. En tercer lugar, se examinaron los casos paradigmáticos de la industria de la alimentación y metalúrgica, atendiendo a los procesos de formación de agenda de proyectos hacia sendos sectores y los alcances de las políticas. Finalmente se sintetizan las principales reflexiones a la luz de los debates teóricos presentados al comienzo.

Del FONTAR al FONARSEC. Rumbo hacia la perspectiva sectorial y la modalidad de gestión asociativa

La articulación entre el sistema productivo y el sistema científico tecnológico atravesó en Argentina una serie de cambios en los últimos veinte años. La creación, en 1996, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica resultó la primera reforma sustantiva. De este modo, la Agencia se constituyó como el órgano ejecutor, reemplazando al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Así, dentro de la Agencia, el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) se orientó a las instituciones de la CyT, mientras que el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) se orientó a mejorar la productividad del sistema productivo. Estos años de transición del sistema culminaron con la sanción de la Ley 25.467 en 2001 la cual, junto con las reformas recién mencionadas, rigió durante los tres gobiernos kirchneristas.

La mayor parte de las intervenciones realizadas desde el MINCYT a través de los Fondos de la Agencia, fueron financiadas con aportes de organismos internacionales los cuales, si bien

contribuyeron en un 25% con préstamos¹⁶¹ a una tasa de interés favorable, determinaron un conjunto de pautas y de mecanismos restrictivos respecto al objeto de los fondos, los destinatarios y la rendición de cuentas. Aunque muchas de estas reglas fueron consensuadas con los equipos técnicos locales, existió una escasa autonomía en la asignación de dichos fondos (Entrevista funcionario MINCYT).

En el período 2003-2015 se introdujeron cambios de relevancia en las políticas que permitieron distinguir dos etapas en la agenda de ciencia y tecnología orientada al sector privado: 2003-2007 y 2007-2015. Durante el primer periodo el FONTAR incrementó sus asignaciones cinco veces, aunque persistió una lógica -propia del modelo de los noventa-, de transferencia horizontal de recursos para que las empresas desarrollen iniciativas de innovación sin distinguir sectores de actividad.

Las experiencias de articulación focalizadas con el sector privado de esta etapa resultaron aisladas: la emergencia de proyectos de biotecnología agrícola y de desarrollo de la industria de software no respondieron a un cambio de visión. El primero es un sector considerado tradicionalmente estratégico por sus ventajas comparativas naturales que emergió a partir de una asociación público-privada en 2004 entre dos empresas (Bioseres, Biosidus) y el CONICET¹⁶². Los actores que participaron en él pertenecen a una “comunidad dentro del sistema de CyT que reivindicó el vínculo con el sector productivo”. Esta inclinación a la articulación rompió con la tendencia de “Exactas” de preservar una autonomía científica respecto del sector privado o del mercado. Estos cambios en la agenda fueron impulsados por figuras con trayectorias destacadas dentro del sistema público y con una fuerte vocación de articulación con el mundo privado (Entrevista a ex Funcionario del MINCYT, 17/03/2018).

Por otro lado, también se creó el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), a partir de la Ley del 2004 N° 25.922, fundamentado en la importancia estratégica de las tecnologías de información y telecomunicaciones (TIC) por su impacto potencial sobre toda la trama socio productiva (MINCYT, FONSOFT, 12/03/2018). En este caso el impulso en la agenda para la creación de un fondo específico sectorial se debió a la capacidad

¹⁶¹ La estructura del préstamo por proyectos se conforma de tres segmentos: el 50% lo aporta la empresa, el otro 50% se divide en partes iguales en un aporte del tesoro nacional y un aporte del organismo internacional (Entrevista funcionario MINCYT).

¹⁶² La asociación tiene como fin la construcción de un centro de investigaciones de Indear en Rosario para tres proyectos de desarrollo de semillas transgénicas resistentes a enfermedades diversas o a sequías (Clarín, 23/10/2004).

de la cámara empresaria para articular con el sector público y para traccionar recursos hacia el sector.

Así, la perspectiva que enarboló la intervención de política pública focalizada se fortaleció hacia 2007 y ganó terreno frente a la mirada horizontal de acción estatal. En ese sentido se reconoció la heterogeneidad del sector productivo y, por ende, la existencia de necesidades específicas que diferentes sectores tienen en el proceso de incorporación de conocimiento científico tecnológico (Lengyel, CIECTI, 2014).

En la segunda etapa se produjeron las transformaciones más sustantivas. En 2007 se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva MINCYT, teniendo la función científico tecnológica por primera vez la jerarquía de una cartera ministerial con fondos asignados para ese año del 1,76% del Presupuesto Nacional (PN) y 0,26% del PBI experimentando un incremento sostenido desde 2003 y llegando en 2010 a su punto máximo con 1.93% del PN (Faggella, 2012).

Desde 2007 hasta 2009 surgieron diferentes líneas orientadas a la innovación asociativa (MINCYT, Agencia, 12/03/2018) tanto desde el FONCYT (los Proyectos de Plataformas Tecnológicas, PPL) como desde el FONTAR (los Aportes Reembolsables para Servicios Tecnológicos, los programas para el Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos, FIT AP, y los programas para el Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Proyectos de Desarrollo de Proveedores, FIT PDP). Sin embargo, persistió una alta fragmentación de fondos en torno a un mismo proyecto. Al respecto, desde la Coordinación de evaluación de los Fondos del MINCYT¹⁶³ señalaron:

Se elaboraba una idea proyecto, pero después se fragmentaba el pedido de apoyo: tenías que reunir quince líneas para llegar a ocho millones. A partir de las demandas no satisfechas de las empresas, más los proyectos sectoriales o estratégicos que vimos que se desarrollaban en México, Chile y Brasil, hicieron que le planteáramos al BID armar el FONARSEC.

Las políticas focalizadas se postularon como “un cambio radical” en la perspectiva de intervención científica y tecnológica (MINCYT, Política Innovación, 12/03/2018). Esto posibilitó la negociación con los organismos internacionales y a partir de 2009 se comenzó el diseño de una serie de dispositivos de política pública que siguen este enfoque. En este sentido se selec-

¹⁶³ *Entrevista, 20/09/2017.*

cionan cuatro núcleos socioproductivos estratégicos NSPE: Energía, Salud, Agroindustria y Desarrollo Social, para identificar problemas y vincularlos con las oportunidades que proporcionen las tecnologías de propósito general, TPG (Nano, Bio y Tic). Esta selección supuso un recorte respecto de la identificación de áreas del Plan Bicentenario, como por ejemplo la unificación de Industria y Producción agropecuaria en la categoría Agroindustria o la eliminación de Transporte y Educación.

Los Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC) surgieron como la primera política focalizada de la cartera. Así se orientaron a definir instrumentos asociativos para la conformación de consorcios públicos-privados destinados a mejorar la competitividad en sectores de alto impacto en términos de transferencia al sector socio productivo. A la vez buscaron responder a demandas de la sociedad, las empresas y el Estado.

Los montos de los proyectos adjudicados el último año de gestión mostraron el peso de los Fondos Sectoriales sobre los totales y también cuánto representaron en conjunto con los FONTAR, es decir la totalidad de recursos destinados a mejorar la competitividad del sector privado. El 72,6% de los recursos se destinaron en la cartera a proyectos orientados a incorporar procesos de innovación tecnológica en empresas, siendo que los FONTAR (44,23%) mantuvieron su supremacía sobre los sectoriales (28,43%).

En términos de interrelaciones establecidas con los actores empresarios el funcionamiento de los FONARSEC supone la creación de los Consejos Tecnológicos Sectoriales (CTS) como un nuevo modelo de gestión asociativa donde se involucró al sector privado en diferentes etapas del ciclo de formulación e implementación de la política de CyT. Asimismo, los CTS estaban integrados por miembros de alto prestigio de los sectores público, académico y de la sociedad civil; quienes, entre sus principales atribuciones, proponían temas para definir políticas públicas y efectuaban recomendaciones/modificaciones sobre políticas existentes. Su metodología de funcionamiento –manual operativo- era diseñado por el MINCYT y aprobado por el Banco Mundial. A su vez se reunieron uno o dos Consejos por año y por tema (Salud, Energía, Agroalimentos, etcétera) y también fueron el principal mecanismo de articulación con el sector privado hasta 2011, cuando emergió otro mecanismo que cobró mayor protagonismo: las mesas de implementación del Plan 2020¹⁶⁴.

¹⁶⁴ A partir de ese momento, la centralidad de los consejos se redujo a causa de la organización de las mesas de implementación.

La segunda experiencia de articulación multisectorial significativa se dio a partir de las mesas de implementación (MI) del Plan Argentina Innovadora 2020. Las MI funcionaron entre 2010 y 2014 aunque los años de mayor actividad fueron desde 2011 hasta 2013. Ellas constituyeron “una herramienta metodológica para la generación, de manera participativa y federal, de los Planes Operativos para los 35 Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE)¹⁶⁵ establecidos en el Plan” (MINCYT, 2014).

El diseño de la metodología era del MINCYT y luego resultaba aprobado por el BID. A diferencia de los Consejos, las MI contaban con un número más extenso de participantes, intervenían en las cámaras y también en un gran número de empresas. Se realizaban entre 4 y 8 reuniones por ciclo de trabajo (entre 2011 y 2013). Al respecto, desde la Dirección de Planificación y Políticas de dicha cartera¹⁶⁶ señalaron,

Las mesas tuvieron dinámicas similares a los Consejos, pero con una escala diez veces mayor. Venían 50, 60 personas a cada encuentro, circularon 1200 personas durante los 3 años de funcionamiento, hasta que se acabaron los fondos. El objetivo era trabajar en los núcleos socioproductivos estratégicos y elaborar planes operativos. En la hechura de esos planes buscábamos identificar oportunidades de intervención para los Fondos Sectoriales.

De las MI resultan los perfiles de propuesta para lanzar las convocatorias públicas de Fondos Sectoriales¹⁶⁷. La metodología de las MI consistía en definir el diagnóstico de una problemática y pensar un horizonte al que llegar en el año 2020 que sería vehiculizado por tres plataformas (Nano, Bio, Tics); finalmente se elaboraba una hoja de ruta con los proyectos que vehiculizaban esa trayectoria (Entrevista 23/03/2018). De modo que este mecanismo de las MI tuvo una metodología definida y alcanzó gran envergadura tanto por los recursos asignados como por la convocatoria de actores que movilizó.

En síntesis, el período 2003-2015 denotó un proceso de creciente articulación entre la cartera de CyT con el sector privado, un cambio de enfoque, que comenzó, desde la perspectiva horizontal hacia la focalización sectorial prácticamente con la segunda gestión en el año 2007. Si bien en ese momento con la jerarquización de la cartera emergieron nuevos fondos, se identi-

¹⁶⁵ Los 5 sectores se desagregan a su vez en 35 NSPE: Agroindustria (8), Ambiente y Desarrollo Sustentable (8), Desarrollo Social (3), Energía (5), Industria (4), Salud (7) (Plan Arg. Innovadora 2020)

¹⁶⁶ *Entrevista, 24/11/2017.*

¹⁶⁷ Esta lista excluye la adjudicación de proyectos en la modalidad de ventanilla permanente, por ejemplo, de la Línea EMPRETECNO.

ficó una etapa de mayor disponibilidad de recursos entre 2010 y 2013 que permitió operativizar los objetivos de la cartera definidos en el Plan. Además, los funcionarios entrevistados señalaron el problema de la rigidez de los criterios para la asignación de recursos y de los reglamentos para la definición e implementación de los proyectos que acotaban los márgenes de autonomía de la cartera ya que los proyectos se financiaban con los préstamos de organismos internacionales BID y BM.

Coordinación intraburocrática: del desafío de la coordinación a la imposibilidad de la planificación centralizada

La tarea del Ministerio se centró en articular hacia afuera con el sector privado y al interior del Estado con otras carteras estatales. El análisis de los diferentes mecanismos e instancias de articulación intraburocrática permiten dimensionar el despliegue de las capacidades estatales para coordinar acciones entre diferentes dependencias en pos de los objetivos definidos por la gestión.

En este sentido, se identificaron dos niveles de articulación¹⁶⁸: un primer nivel entre los diferentes actores del sistema de CyT (MINCYT, Agencia, CONICET, INTA, INTI, CONAE¹⁶⁹, Universidades, etcétera) y, un segundo nivel, de relaciones entre las carteras del Poder Ejecutivo Nacional para pensar iniciativas de desarrollo tecnológico transversalmente desde las carteras vinculadas al sector productivo y de servicios.

La articulación entre las diferentes instituciones del sistema científico resultó un gran desafío para el flamante Ministerio ya que los objetivos de los diferentes actores eran difíciles de compatibilizar, incluso, sus trayectorias históricas habían sido conflictivas en muchas ocasio-

¹⁶⁸ Hay un tercer plano de la articulación intraburocrática en el campo de la ciencia y la tecnología, que pertenece al nivel subnacional. Referente a lo territorial o federal, el principal órgano es el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) aunque se despliegan una serie de acciones e intervenciones asociativas con el sector privado, a través de los gobiernos provinciales, municipales, de institutos de ciencia y tecnología (INTA e INTI) y a través de las universidades del interior.

¹⁶⁹ El Conicet es un organismo autárquico que funciona bajo la órbita del MINCYT, INTA e INTI son organismos descentralizados que depende del Min. De Agricultura, Ganadería y Pesca, y del Ministerio de Industria respectivamente. CONAE es un ente creado en 1991 bajo Presidencia de la Nación, pasó por diversas dependencias en 1996 (Min. De Educación y Min. De Relaciones Exteriores y Culto). En 2012 se transfirió al Ministerio de Planificación Federal hasta 2016, que pasa a depender del MINCYT. CNEA es un ente autárquico que dependió de la Secretaría de Energía, en el ámbito del Min. De Planificación.

nes. Según narra un funcionario de la Secretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva¹⁷⁰,

La Secretaría de articulación del MINCYT tenía la función de articular internamente las instituciones del sistema. Este sistema está diversificado en un conjunto de instituciones que responden a momentos históricos diferentes de la configuración del Estado. Existe una diversidad por disciplinas, por geografía, etcétera que hace realmente grande el desafío de la coordinación.

Frente a un sistema fuertemente descentralizado donde las instituciones y la comunidad científica poseen grados importantes de autonomía y autarquía, el MINCYT nunca tuvo la potestad de marcar el rumbo dentro del sistema, más bien se limitó a crear incentivos para la participación en las líneas de su agenda. En este sentido, señaló el mismo funcionario,

Como rasgo, el Ministerio buscó orientar el rumbo más por seducción y adhesión que por imposición [...] Lo que se ha trabajado con la agencia es generar incentivos, facilitar ciertas trayectorias sobre otras. En ese marco la Secretaría de Articulación se ocupaba de generar el sistema de incentivos” (Entrevista ex funcionario MINCYT, 17/03/2018).

En este sentido, algunos lineamientos se incorporaron a las convocatorias de algunos organismos, como las líneas estratégicas en las convocatorias PICT del FONCYT; no obstante, otras esferas del sistema permanecieron absolutamente autónomas a la agenda del MINCYT puesto que se vincularon más con otras carteras ministeriales.

En el segundo nivel de vínculo entre carteras del Ejecutivo, el MINCYT heredó instancias formales poco relevantes (GACTEC), propició y diseñó mecanismos de articulación con algunas carteras (de agroindustria, salud y energía principalmente) que se mantuvieron activos durante algunos años; pero se mantuvo distante frente a iniciativas de innovación tecnológica relevantes llevadas adelante por el Ministerio de Planificación o frente a proyectos de desarrollo industrial con Industria donde se mantenían importantes lazos con los actores del sector privado.

La relación entre carteras ministeriales en pos de debatir sobre los lineamientos en CyT contaba con un espacio formal heredado del gobierno anterior pero que tenía poca incidencia a la

¹⁷⁰ Entrevista, 17/03/2018.

luz de los nuevos espacios que se fueron gestando. La Ley de 2001 preveía la conformación del Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este Gabinete estaba integrado por funcionarios de primera línea de todas las carteras, tenía por responsabilidad definir los principales lineamientos de política científica y tecnológica y proponer un presupuesto para su tratamiento en el Congreso de la Nación. Las iniciativas más significativas del GACTEC durante la última gestión de CFK, fueron el impulso a la investigación sobre Bioeconomía (MINCYT, 22/03/2013) a partir de 2013 y el lanzamiento en 2014 del proyecto Pampa Azul, orientado a la preservación y el manejo sustentable de los recursos marinos (Pampa Azul 15/03/2018). Aunque el Gabinete continuó funcionando con reuniones esporádicas durante el período, su injerencia fue relativa, según se observa desde la Coordinación de evaluación de los Fondos,

El GACTEC se reunió, pero no con los niveles de decisión esperados. Jamás se mandaba a los ministros o a los secretarios, se mandaba a terceras, cuartas líneas, eso implicaba que no funcionara” (Entrevista ex Funcionaria MINCYT, 10/09/2017).

Las iniciativas de articulación más significativas se desplegaron principalmente con las carteras de Agroindustria, Salud y Energía¹⁷¹ a través de los Consejos Tecnológicos Sectoriales que tuvieron una incidencia más significativa en una primera etapa de debate sobre necesidades de los sectores y oportunidades de innovación; y luego a través de las Mesas de Implementación, las cuales asumieron mayor relevancia por el volumen de actores convocados e intensidad de trabajo, en la tarea de operativizar el Plan 2020. Como se señaló, si bien estos espacios multisectoriales tenían el objetivo de construir líneas de consenso con los actores del mundo privado, se ponderó en estos mecanismos la participación y los aportes de los técnicos y referentes de otros ministerios, bajo la premisa que estas carteras contenían un saber experto subutilizado que el MINCYT podía aprovechar. Al respecto, el ex secretario de Políticas¹⁷² advirtió,

La intención del Plan fue construir un puente entre el sistema de ciencia, la producción, el empleo. El efecto no esperado fue encontrarse con saberes técnicos que tenía

¹⁷¹ En conjunto con Salud se desarrollaron tests de diagnóstico rápido para enfermedades masivas (Chagas, Diarreas bacterianas) y equipamiento médico. Con Energía surgieron diferentes iniciativas a partir de la nacionalización de YPF, con el desarrollo de la tecnología de fracking para la explotación de la formación Vaca muerta, la explotación terciaria a partir de la química (aprovechamiento de pozos ya explotados), proyectos vinculados a energías alternativas: energía eólica (producción local de aerogeneradores) e investigaciones sobre utilización del litio en microelectrónica portable y vehículos eléctricos (Entrevista funcionario MINCYT, 27/03/2018; MINCYT, 14/08/2015).

¹⁷² Entrevista, 17/03/2018.

el Estado, las empresas públicas, que en los noventa la política neoliberal había fracturado. En el Plan encontraron una potencia y se fueron zurciendo como retazos. Gran parte de esas comunidades compartidas se volvieron a encontrar en las Mesas de implementación. Por eso tuvieron su éxito y riqueza.

La articulación con el Ministerio de Industria (MIND) merece una mención independiente. Si bien es el interlocutor principal del sector empresario, los intercambios con el MINCYT en el despliegue de sus programas focalizados fueron marginales y solo convocaban a segundas líneas de técnicos que circulaban y asistían a las reuniones, pero sin incidir en la agenda. Fundamentalmente, la agenda de cada cartera tenía objetivos y prioridades diferentes. El MIND apuntaba a la expansión del sector productivo, a la integración de cadenas con componentes locales y al crecimiento del empleo mientras que el MINCYT se enfocó en el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica que llegaron a la instancia de prototipo o descubrimientos de laboratorio sin las herramientas de política para escalar o comercializar en el mercado. En efecto, los tiempos de la tarea de innovación y los riesgos de que esos descubrimientos no derramen en mayor producción pueden ser grandes. Esto impide que la articulación prospere. Las iniciativas en el área de energía eólica abiertas a partir de la nacionalización de YPF para la producción local de aerogeneradores se restringieron ante la preferencia del MIND y del MPFyS de seguir importando los equipos. Por su parte, los intercambios abiertos en torno al Régimen de promoción de Tierra del Fuego propiciaron algunos intercambios y diálogos, pero prevaleció la lógica de reserva de mercado por sobre la búsqueda de construcción de capacidades tecnológicas (Entrevista ex Funcionario MINCYT, 17/03/2018).

Los espacios de planificación estratégica, que podrían haber ofrecido oportunidades de intercambio, se mantuvieron como esferas de articulación más bien formales. Las mesas de los planes estratégicos convocaron la presencia de referentes de ambas carteras, aunque las lógicas de trabajo eran divergentes. Mientras Industria planteó una trayectoria hacia objetivos e indicadores explícitos de crecimiento de ventas, exportaciones, sustitución de importaciones, el MINCYT delineó un diagnóstico, un horizonte y especificó las plataformas tecnológicas que viabilizaron ese rumbo. La divergencia metodológica imponía algunos límites a posibles intercambios. No obstante, el diálogo entre las carteras probablemente excediera las limitaciones metodológicas y se debiera a la poca tradición de articulación entre dichas agencias.

Otras iniciativas de gran envergadura se desarrollaron en el ámbito del Ejecutivo Nacional, aunque ajenas al MINCYT. Los desarrollos de la televisión digital, la industria satelital o la

energía nuclear, por ejemplo, se desplegaron bajo la órbita del MPFyS, desde instituciones de CyT como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales (CONAE) y la empresa estatal INVAP. Al respecto, advierte el ex secretario antes mencionado¹⁷³¹⁷⁴.

Fue casi como un mundo paralelo. Sólo en el final, frente al hecho consumado no se podía quedar ajeno al INVAP. Esto tiene que ver con lo grande que se ve el desafío y también con los sesgos de estas personas; sus comunidades no formaban parte de aquella. Esa es la comunidad que formó Varotto, al frente de la CONAE, área con la que CONICET, Agencia, MINCYT no se ha vinculado, donde los proyectos se han postulado desde otra lógica.

Otro dispositivo institucional entre carteras ministeriales fue el Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER) hacia fines de 2014, en el marco de la segunda versión de los créditos Bicentenario. Este dispositivo preveía una mesa estratégica de seis ministerios con el Banco Nación con un presupuesto que equiparaba a todo el presupuesto del MINCYT y tenía el objetivo “de reproducir la matriz productiva”. Si bien el corto período hacia el final de la gestión limitó su alcance, tenía la intención de constituirse como usina de ideas y proyectos para financiar y fue la única instancia interministerial después de las mesas de los planes estratégicos.

La tarea de coordinación dentro de las instituciones estatales de ciencia y tecnología -como se describió- presentó desafíos no menores. Los orígenes históricos diversos, las visiones y objetivos de las diferentes comunidades científicas y los intereses económicos divergentes llevaron a las instituciones del sistema a constituir redes que recorrieron, en muchos casos, trayectorias paralelas convirtiendo a la coordinación intraburocrática en una tarea titánica y en un capital clave a la hora de perseguir objetivos de gestión pública.

A la luz de lo expuesto, la gestión del MINCYT interpeló a algunas carteras y profundizó en ciertas líneas más cercanas a la comunidad científica del entorno del Ministro sin buscar intervenir en proyectos que manejó el MPFyS y que convocó a otras comunidades científicas.

¹⁷³ Para ponderar la incidencia de los diferentes organismos en los desarrollos científicos y tecnológicos basta con referir los recursos presupuestarios asignados a actividades de CyT en 2012 por organismo, donde se observó que CNEA iguala al presupuesto del MINCYT mientras que CONEA representa el 60%. Otros organismos como el INTA o CONICET igualan o superan –respectivamente- los recursos asignados al MINCYT ese año (Faggella, 2012).

¹⁷⁴ Entrevista, 17/03/2018.

La experiencia de articulación dejó impresa en los tres funcionarios entrevistados una lectura similar. Existen pocos incentivos en las instituciones del Estado a involucrarse en procesos de innovación, puesto que estos procesos son largos en el tiempo, costosos y riesgosos, y la eficacia de las organizaciones se mide generalmente en los costos de las unidades producidas o los servicios que se prestan. No obstante, este marco, el camino que se inicia con los Fondos sectoriales y la definición operativa del Plan 2020, permitió a la institución transitar un proceso sumamente enriquecedor de aprendizaje colectivo en conjunto con algunas carteras del Ejecutivo.

Articulación con los empresarios. El MINCYT y los Núcleos Socioproductivos Estratégicos (NSE)

El caso de la alimentación

Para el análisis de los procesos de articulación con el sector industrial, dada la amplitud de proyectos y núcleos socioproductivos estratégicos, se analizaron los casos destacados por los funcionarios entrevistados.

El alcance de los proyectos se pondera en función del avance en las cuatro etapas del proceso: mesa de implementación para definir plan operativo, elaboración de perfil/es de propuesta, lanzamiento de la convocatoria, adjudicación del proyecto. Algunos casos son señalados por los funcionarios porque concluyen el proceso y otros porque quedan a mitad de camino debido a diversos factores: porque no se ajustan a las líneas de financiamiento, por escala insuficiente de producción y/o por problemas de articulación con otros organismos públicos.

A partir de esta instancia asociativa se trabajó en Agroindustria con ocho NSP entre los cuales se encuentra el procesamiento de Alimentos (que incluye a las cadenas agroalimentarias de frutas finas, carne porcina, harinas proteicas y enriquecidas y acuicultura), la producción animal tradicional y no tradicional donde se ubica el sector lácteo.

Como se señaló, los proyectos adjudicados a los NSP Agroindustriales a través de las convocatorias públicas del FONARSEC fueron 4 (sobre un total de 19) entre 2009 y 2013, mientras que a través de FONTAR se le adjudicaron al sector de alimentos y bebidas el 5% de los proyectos entre 2009 y 2015 (MINCYT, 2016).

La primera articulación en las MI dentro del sector de la alimentación se da con el sector lácteo en el marco del desarrollo de los NSP identificados dentro de Agroindustria (producción animal tradicional y no tradicional). El sector lácteo se compone de 900 empresas que cuentan con 1300 plantas de procesamiento con un alto nivel de concentración, dado que 3 empresas, Mastellone, Sancor y Nestlé, centralizan el 80% del mercado de lácteos (Ministerio de Agroindustria, 2017). En ese sentido, de la Dirección de Planificación y Políticas¹⁷⁵ señalaban,

El sector lácteo estaba pasando por un momento difícil, incluso con el gobierno. Los lácteos habían elaborado el plan 2020 de lechería, identificando problemas, elaborando un diagnóstico. Era un actor organizado y eso era importante con la modalidad nueva de gestión en marcha.

La articulación con el sector llevó un año y medio e involucró la identificación de problemas con los responsables sectoriales y la identificación de socios potenciales del sector privado para asegurar la participación en el consorcio, puesto que aportan fondos como contraparte del proyecto. Así, la primera instancia consistió en definir la factibilidad y viabilidad técnica de la intervención.

La primera demanda del sector lácteo desde el comienzo de la gestión -que no logró ser viable para la cartera de CyT-, fue el desarrollo de tecnologías de Filtración por Membranas. Esta tecnología vinculada a varias líneas de productos permite la separación de los componentes macro y micro de la leche. Aunque se conoce desde los años 80, es una tecnología aplicada solo por un puñado de grandes empresas a unos pocos productos e importada por proveedores extranjeros (Entrevista Gerente CIL, 11/04/2018). El obstáculo residió en que los Fondos Sectoriales no aplicaban para esta innovación porque los conocimientos se encontraban en una instancia de ciencias básicas y estos Fondos sólo financiaban conocimientos maduros o avanzados.

El proyecto que se logró viabilizar fue el “Ecosuero con valor Agregado”, consistió en el aprovechamiento del lactosuero para el desarrollo de nuevos productos alimenticios¹⁷⁶ y se

¹⁷⁵ Entrevista a funcionaria del MINCYT, 24/11/2017.

¹⁷⁶ El objetivo del proyecto era transformar el suero que es desechado como efluente con impacto ambiental negativo, en un producto con alto valor agregado y transferir los resultados del modelo a nivel regional (Agencia, 19/01/2015). Esta tecnología ya se utilizaba en las grandes empresas, Sancor por ejemplo en 2008 tenía la única planta en el país que procesaba proteína de suero, en asociación con la empresa danesa Alra Foods (El Cronista, 09/09/2008).

canalizó a través del FONARSEC (línea Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial). El consorcio fue integrado por la Agencia de Desarrollo de Rafaela (ACDICAR), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Asociación de Pequeñas y Medianas Industrias Lácteas (APYMIL) y tres empresas (Ricolact SRL, Vila S.A.C.I. y Yeruvá S.A). El MINCYT otorgó un subsidio por \$4.289.754 y la contraparte aportó \$6.063.022 (MINCYT, Resol. 201-2011).

Otros sectores de la alimentación articularon con el MINCYT en los Fondos Sectoriales, pero no lograron el alcance de los lácteos, principalmente por la pequeña escala de su producción. Al comienzo de los FONARSEC se planteó una articulación con el sector porcino a pedido de la Secretaría de Agroindustria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, pero no prosperó. Al respecto, señalan de la Dirección de Planificación y Políticas del MINCYT¹⁷⁷,

Estábamos articulando con la cadena porcina porque la Secretaría de Agroindustria nos había pedido trabajar con porcinos. Pero lo hicimos después porque era un actor atomizado, productores pequeños. Resultaba complejo cómo intervenir con un modelo nuevo.

Sí avanzaron en la elaboración de perfiles de propuesta aunque sin llegar a lanzar convocatoria los sectores acuicultura y frutas finas¹⁷⁸. Esta última se identifica en los estudios de prospectiva como una de las cinco cadenas agroalimentarias con potencial de crecimiento, innovación, agregación de valor, desarrollo social y regional. Así la producción argentina alcanzó el 2% de la producción mundial. Sin embargo, los problemas con la provisión de materia prima, los elevados costos internos (producto de incrementos en la mano de obra, la inflación y el tipo de cambio) y la crisis externa de 2008-2009 llevaron a un amesetamiento de la producción. Si bien entre 2003 y 2008 las exportaciones de frutas finas frescas crecieron siete veces en volumen, en tanto las congeladas se triplicaron, a partir de la crisis resultó más barato importar fruta que producirla localmente (MINCYT-BIRF, 2014).

En el caso de la acuicultura el desarrollo del sector es mucho más incipiente. El país participa solo en un 0,004 % en la producción mundial acuícola, es decir una producción baja y ade-

¹⁷⁷ Entrevista, 24/11/2017.

¹⁷⁸ Acuicultura refiere al cultivo de animales acuáticos (Luchini, 2011) y frutas finas abarca las categorías de berries arbustivos (frambuesas, moras, etc.), berries herbáceos (frutillas) y cherries (cerezas y guindas) (MINCYT-BIRF, 2014)

más diversificada en 15 especies. Si bien se prevé que la acuicultura marina se constituirá en el futuro como la fuente principal de alimentos para los seres humanos dados los límites que impone la expansión de la frontera agrícola (Maglio, 2015), en Argentina no se han previsto los marcos regulatorios o planes de desarrollo¹⁷⁹, además se trata de un actor que tampoco tiene un peso suficiente para movilizar acciones o políticas públicas.

De este modo, excepto por Lactosuero, los proyectos desplegados en las líneas de Fondos Sectoriales no alcanzaron a implementarse. En este sentido, de la Dirección de Planificación y Políticas¹⁸⁰ señalaron,

En el núcleo socioproductivo Procesamiento de Alimentos elaboramos los perfiles de propuesta, lo pasamos por el Consejo tecnológico sectorial, pero no llegó a convocatoria porque la Agencia lo vetó, decidió no financiarlo. Frutas finas y acuicultura los sacó porque no tenía escala para Fondos Sectoriales.

Así, respecto a los proyectos barajados con el sector agroalimentario el principal obstáculo refiere la baja escala en la etapa de producción o la atomización de productores, a su vez este o rasgo dificulta en algunos sectores -como porcinos o frutos rojos, no así en lácteos-, la organización corporativa de las empresas para articular demandas generales o particularmente para solicitar asistencia tecnológica frente a organismos públicos.

El caso del sector metalúrgico

El Informe de Gestión para 2009-2015 indica que a través de FONTAR se adjudicó el 22% de los 697 proyectos a la Fabricación de Maquinaria y Equipo; un 6% a la Fabricación de productos de metal; un 5% a la Fabricación de Instrumentos Médicos, un 4% a la Fabricación de máquinas y aparatos eléctricos, ascendiendo todos estos rubros al 37%.

Desde FONARSEC se desplegaron otra serie de iniciativas. Desde la línea EMPRETECNO Empresas de Base Tecnológica (EBTs) se adjudican en seis ediciones, 9 proyectos (de un total de 68) entre 2011 y 2013 a equipamiento médico. Por un lado, se registra en documentos de la cartera el carácter estratégico del sector de equipos médicos. Su importancia se funda en

¹⁷⁹ De hecho, el documento Trayectoria y prospectiva de la agroindustria alimentaria argentina: Agenda estratégica de innovación, elaborado en 2013 por el MINCYT no incluye acuicultura y sí incluye Frutas Finas.

¹⁸⁰ Entrevista, 29/11/2017.

el incremento de la demanda global de estos bienes (producto de los avances tecnológicos y de la expansión del gasto social en salud), en la existencia de nichos de mercado que pueden ser aprovechados por las economías como la Argentina, y en el hecho que las empresas locales se insertan en una estructura de conocimiento tecnológico medio-alto con recursos humanos altamente calificados (MINCYT, 2012).

Las firmas argentinas del sector ascienden aproximadamente a 400, en su mayoría Pymes. Unas 70 empresas están agrupadas en la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina (CAEHFA). Además, están las filiales locales de empresas multinacionales que abastecen al mercado regional. Entre 2003 y 2010 la producción creció a una tasa anual acumulativa del 12,2%, por encima del desempeño general de la industria (8,3%).

La línea EMPRETECNO orientada a promover el desarrollo de empresas de Base Tecnológica (EBTs) avanzó en la adjudicación de proyectos, sin embargo, las entrevistas sugieren la emergencia de obstáculos de diferente índole en materia de coordinación entre organismos públicos. En palabras de la Coordinadora de Evaluación de Fondos Sectoriales ¹⁸¹,

Con EMPRETECTO aparece una descoordinación dentro del Estado. El empresario tenía que crear otra empresa en el trayecto del proyecto, empezar a pagar impuestos, IVA, todo para quizás comercializar cinco años después porque si era un producto médico entonces tenía que aprobarlo ANMAT¹⁸² y esos eran los tiempos para aprobar.

Sobre esta cuestión, de la Dirección de Planificación y Políticas¹⁸³ advierten que el alcance posterior de la innovación depende de otros factores que son ajenos a la Cartera:

Nosotros buscábamos fomentar el crecimiento de la base científica y tecnológica del país, pero en este proceso de articulación con el sector privado tan complejo, involucras temas regulatorios con el sector privado, articulás con otros ministerios o estructura estatal. Acá se llega a la instancia prototipo, escala de laboratorio para que el empresario lo escale, y ese financiamiento ya no sale de acá, sale de producción. Todo esto requirió de otras competencias técnicas, de cuestiones de coordinación que lamentablemente no tenemos ni escritas ni estudiadas.

¹⁸¹ Entrevista, 29/09/2017.

¹⁸² La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) es la autoridad de aplicación, responsable de fijar las normas para la aprobación y control que deben cumplir los fabricantes de insumos y equipos médicos.

¹⁸³ Entrevista, 24/11/2017.

Otra línea aprovechada por el sector fue Centros Tecnológicos del FONTAR, que resultaron en 2015 en seis asignaciones¹⁸⁴, una de las cuales financió en conjunto la cámara empresaria ADIMRA, la construcción del Centro Tecnológico Metalúrgico de Florencio Varela, el CETEM. La cámara ya tenía una red importante de centros de capacitación en el país, pero a partir de estas experiencias, la visión de la entidad apunta a reconvertir a sus unidades de capacitación, en centros tecnológicos, llegando en 2017 a tener una red de 17 centros tecnológicos y complejizando la oferta de servicios que brinda a las empresas (Entrevista Dirección de Centros Tecnológicos, ADIMRA, 25/04/2017).

Otra iniciativa en el sector metalúrgico fue el desarrollo de aerogeneradores. Los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial FITS, del FONARSEC apoyaron la construcción de seis aerogeneradores entre 2013 y 2015, en especial a partir de la articulación con YPF luego de su nacionalización y su redefinición como empresa de energías buscando oportunidades de generación de fuentes alternativas. Estos desarrollos promovieron diferentes vínculos, además de YPF, con universidades nacionales, cámaras empresarias y con el INVAP. Aunque el alcance de esta iniciativa se encontró con el final de la gestión, las entrevistas con referentes de la Cámara de bienes de capital y funcionarios del MINCYT señalan que no había tampoco una decisión desde Industria de explorar las oportunidades de desarrollo de productos diferenciados de mayor potencia, acorde a las condiciones climáticas locales. Este nicho no se exploró y se continuó priorizando la importación de equipos¹⁸⁵.

Reflexiones finales del campo científico tecnológico

La imbricación entre los organismos de ciencia y técnica y los actores de la industria no es nueva en la historia argentina, pero de seguro asume una mayor centralidad en el período 2003-2015 de la mano de un conjunto importante de iniciativas e incentivos desplegados desde el Estado.

¹⁸⁴ Cada proyecto recibía 20 millones de pesos y el sector privado aportaba el 50% para la construcción de Centros Tecnológicos.

¹⁸⁵ En diferentes entrevistas se refiere a la negativa del gobierno (en especial Industria o Planificación) a proteger la producción local de aerogeneradores (Entrevista referente CIPIBIC, 28/03/2018 y funcionario del MINCYT, 17/03/2018). Por otro lado, otra ex funcionaria señala que la fuerte regulación del precio de la energía constituía un fuerte desincentivo para escalar desarrollos como las aspas para los molinos de viento, las turbinas o las celdas que antes se importaban de China, dado que la inversión requerida era muy onerosa y la rentabilidad esperada exigua (Entrevista ex funcionaria MINCYT, 20/09/2017)

El sistema de ciencia y tecnología, como se señaló, constituye un conjunto amplio y complejo de instituciones públicas que poseen orígenes y trayectorias históricas divergentes y que adolecen de mecanismos o agencias de articulación centralizada. La creación del MINCYT en este sentido no viene a cubrir esa acefalía o función de coordinación, sino que su agenda se aboca al diseño de una serie de instrumentos que se sostienen con financiamiento externo y se ligan a instituciones que se crearon o se fortalecieron en los años noventa, apalancando fuertemente sectores con una tradición importante de investigación básica, como es la biotecnología.

El MINCYT no participó ni interpeló a otros actores del sistema de CyT que se vincularon más (como INVAP) o funcionaron directamente bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal (CNEA, CONEA). Estos actores pertenecen a comunidades científicas que se mantuvieron ajenas a la agenda del MINCYT, con desarrollos tecnológicos de gran envergadura (industria nuclear y satelital) que se financian en gran medida con fondos del Tesoro, autónomos de la agenda que postulan los organismos externos de financiamiento. De modo que el MINCYT no operó como agencia articuladora de un programa de planificación centralizada, pero tampoco ocupó ese rol otro organismo.

Este campo, lejos de constituirse como unidad, apareció segmentado en diferentes comunidades dentro de las cuales pudieron identificarse elementos comunes: reglas de validación, formas de acceso a los recursos y orígenes o trayectorias históricas de funcionamiento.

El análisis de la evolución del período marcó en primer lugar un cambio de enfoque como se señaló hacia 2007 pero en especial a partir de 2009 con la creación de los Fondos Sectoriales, desde un paradigma horizontal prevaleciente en los años noventa, a otro sectorial o focalizado, donde apareció en la agenda el reconocimiento de las heterogeneidades del sistema productivo y de la necesidad de diferenciar instrumentos en pos del desarrollo de sectores estratégicos. La selección de lo “estratégico” se funda por un lado en una agenda de arriba hacia abajo donde desde el Estado se ponderó el desarrollo de tecnologías de alto impacto (TICs, Nano, Biotecnología) o el impulso de sectores priorizados como Energía, Salud, Agroindustria, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Cambio Climático pero que no evidenció una focalización de ramas o sectores de actividad.

El rol del sector privado en el desarrollo de iniciativas de innovación tecnológica no se alteró durante el período. Aún es marginal y se circunscribe a las empresas de gran porte, general-

mente exportadoras que por su escala e inserción en cadenas globales participa como receptora y utilitaria de desarrollos realizados en el exterior. El caso de la tecnología por membranas en el sector lácteo, solo utilizado por las grandes empresas, es un ejemplo de ello.

Sin embargo, opera una transformación –lenta– dentro de algunas comunidades, como la de biotecnología, donde tiene lugar una imbricación mayor entre lo público y lo privado, pero generalmente motorizado por científicos de renombre que son referentes de dichas comunidades y que han traccionado sistemáticamente los desarrollos científicos hacia la producción. Los casos de Biosidus y Bioseres son muestras de la mencionada articulación.

Durante el período estudiado la gestión del MINCYT desplegó una importante agenda de articulación con los actores de la industria en la búsqueda de oportunidades de innovación. Tanto los Consejos primero como las Mesas de implementación luego constituyeron espacios abiertos de escucha de las necesidades y demandas del sector privado y también de los conflictos que enfrentaban otras carteras con dichos sectores. De este proceso de interacción de varios años, en el que los actores refieren un profundo aprendizaje institucional, resultaron diversos proyectos que se materializaron, como el caso del Lactosuero o equipamiento médico, y otros que quedaron en la instancia de diagnóstico, el caso de acuicultura, o en la instancia de elaboración de perfiles de propuesta, el caso de frutas finas, que no pudieron ser viabilizados por falta de escala de la producción.

Debe destacarse que el Plan Argentina Innovadora 2020 fue uno de los pocos que diseñó mecanismos de participación con el sector privado y de coordinación con otras carteras que derivaron tanto en diagnósticos como en acciones materializadas con una importante asignación de recursos.

Sin dudas, las iniciativas de articulación analizadas sugieren un importante proceso de aprendizaje colectivo y, al mismo tiempo, evidencia que el alcance de las políticas se vio fuertemente condicionado por las siguientes cuestiones: falta de herramientas desde el sector público orientadas al financiamiento, ausencia de instancias de acompañamiento de las empresas para pasar del prototipo, luego el laboratorio, a la producción en escala o para desarrollar estrategias de comercialización; demora excesiva en algunos procedimientos de aprobación de entes estatales y, finalmente, la carencia de incentivos en los organismos públicos para extender la herramienta de la compra pública en pos de impulsar procesos de innovación científica y tecnológica.

La articulación interministerial para potenciar el desarrollo de las iniciativas desplegó proyectos diversos pero se dieron en un nivel periférico, en tanto las carteras de Industria o Planificación -que tienen una interlocución privilegiada con el sector privado- además de un número importante de herramientas para orientar procesos en pos de objetivos estratégicos, tuvieron escasos intercambios con el MINCYT (excepto por los proyectos de energía los últimos años) o desarrollaron proyectos casi en circuitos paralelos, como ya se expuso.

Por último, se observa como este conjunto de factores mencionados restringe el alcance de las oportunidades exploradas que quedan confinadas a los márgenes de las tramas productivas. No obstante, el enfoque sectorial, combinado con un buen volumen de recursos y la implementación de una serie de mecanismos asociativos para la articulación con el mundo privado emergen como algo novedoso dentro del sistema científico y tecnológico argentino en el período reciente.

PARTE III

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

III.I

Estado, empresarios e industrialización reciente en Argentina ¿Viejas o nuevas ilusiones en torno al modelo sustitutivo? Análisis de campos y sectores

La industrialización durante los doce años de kirchnerismo fue convirtiéndose poco a poco en un objetivo de gestión en la medida que la industria se constituía en el engranaje principal de un esquema macroeconómico fuertemente centrado en el desarrollo del mercado interno. Sin lugar a dudas, ese objetivo intentó plasmarse en un proyecto político que interpeló un arco de apoyos y resistencias empresarias que se encontró, más temprano que tarde, con viejas y nuevas restricciones políticas y económicas.

El abordaje de la industria empleado en esta tesis es multidimensional. Así, la industrialización en tanto objetivo de gestión interpela a múltiples áreas de intervención estatal. Y sea cual fuere el enfoque que se quiera dar al proceso de industrialización –de tipo sustitutivo, exportador, sectorial u horizontal o de selección de “campeones nacionales”- cuando la agenda involucra mejorar el desempeño del sector industrial, intervienen las más diversas áreas de la acción estatal. La política científico tecnológica, las medidas de promoción industrial (subsidios, exenciones impositivas, asistencia técnica), la política de compra pública, la política comercial de resguardo de la producción local o fomento de las ventas externas, la política de precios regulados en insumos críticos, inclusive hasta la política de empleo comprenden un conjunto vasto y diverso de instrumentos para orientar el sendero de industrialización en el sentido deseado. De este modo, el objetivo de la industrialización involucra en Argentina -y en cualquier otro país-, un grado significativo de coordinación entre los diferentes componentes o instrumentos mencionados en pos de perseguir un horizonte, paradigma o modelo deseable.

El estudio del caso histórico de la industria durante el kirchnerismo reveló algunas claves sobre los alcances y límites del resurgir del esquema sustitutivo de importaciones reciente, en un escenario global diferente de aquel que enmarcó el proyecto sustitutivo de la posguerra, y que en los albores del siglo XXI se enfrenta a nuevos desafíos.

Este capítulo recupera las principales reflexiones que emergieron del análisis de los cuatro campos e interroga sobre cómo el accionar estatal y empresarial se imbrican en torno al proceso de industrialización, el cual por momentos se perfila en el horizonte como un proyecto aglutinante de fuerzas sociales potencialmente capaz de sostenerse en el tiempo. Por último, se analiza la dimensión intraburocrática y luego se abordan las políticas y los clivajes con un enfoque sectorial basado en los casos de estudio.

Análisis de los campos de intervención.

Relaciones intraburocráticas en torno al proyecto de industrialización

Múltiples áreas estatales intervinieron en las políticas orientadas a la industria. Así los capítulos centrales de la tesis abordaron la dimensión burocrática de la intervención atendiendo a las articulaciones e intervenciones estatales en una selección de dependencias del poder ejecutivo.

Según este enfoque, se entiende que las áreas de competencia y la acción burocrática son como “arenas movedizas” de conflicto político con complejas articulaciones en su interior y en la relación con la sociedad -en este caso con los empresarios- pese a la fachada de racionalidad funcional del aparato, como un todo coherente y homogéneo (Oszlak, 1977). La “arena” como expresión combinada de fronteras móviles entre dependencias estatales y espacio de lucha política, permite poner el ojo en los recursos técnicos, políticos y económicos que despliegan los actores estatales y los grados de autonomía y legitimidad que consiguen para intervenir y a partir de la intervención misma.

Cada campo o área estatal evidenció diferentes lógicas de intervención y diversos márgenes de autonomía en función de los recursos disponibles, de los instrumentos desplegados y de los mecanismos de negociación dispuestos con los empresarios. La segmentación de la intervención tiene su raíz primera en la compartimentación del sector público. La diferenciación de las áreas producto de la especialización creciente y la cristalización de rutinas operativas, plantea importantes desafíos a la coordinación. Siguiendo a Martínez Nogueira, la inercia institucional y las lógicas organizacionales presentan el reto de cómo agregar intencionalmente las diferentes contribuciones para producir valor público y el logro de objetivos políticos (2010).

La distribución del poder al interior del Estado define el alcance de las intervenciones. Dicha distribución entre las diferentes áreas puede ser más difusa o más clara en su localización, en virtud de la agenda y en virtud de su vinculación con los objetivos jerarquizados por el gobierno en las diferentes etapas. Si bien la gestión kirchnerista desplegó múltiples objetivos vinculados con el proceso de industrialización, como el objetivo sustitutivo, el de generación de empleo, el de ahorro de divisas, por ejemplo; el objetivo priorizado fue el sostenimiento de la demanda interna, mientras que las demás metas debieron supeditarse a ello en las diferentes etapas.

La conexión entre las áreas en pos de un objetivo compartido, definido como estratégico por el ejecutivo, se enfrentó al desafío de la segmentación del aparato estatal. Es decir, la activación de dichas conexiones generalmente dependió del voluntarismo de los funcionarios más que de acciones deliberadas de coordinación de algún órgano rector, con un poder indiscutiblemente superior que lograra articular las partes, interpelándolas con legitimidad y autoridad en el juego colectivo.

El esquema de las seis dependencias estudiadas, Comercio Interior, Comercio Exterior, Industria, Agricultura, Ciencia y Técnica y Economía –pertenecientes a las cuatro áreas de intervención- apunta a ilustrar que la intervención estatal sobre la industria tiene un carácter multidimensional y complejo; y que los vínculos e interrelaciones, aunque fueron flexibles, mantuvieron un esquema de jerarquías (supremacía/subordinación) relativamente estable.

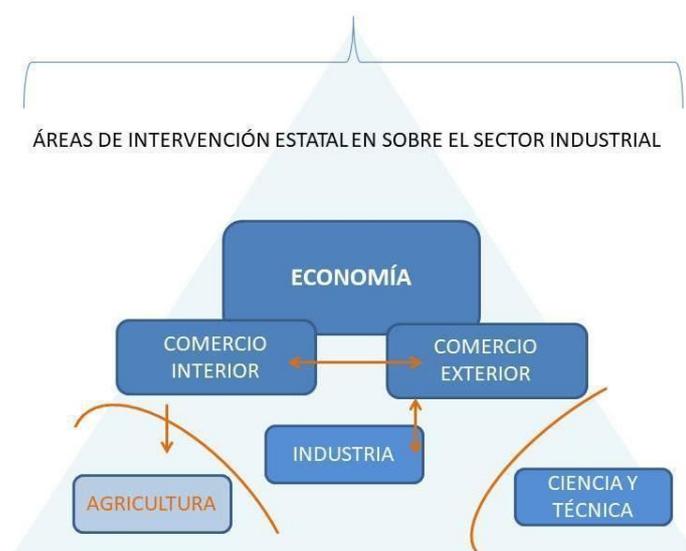


Grafico 9. Áreas de intervención estatal sobre el sector industrial

Fuente: Elaboración propia en base a la construcción de uno de los objetos de estudio “las áreas de intervención estatal”.

Tradicionalmente el Ministerio de Economía y, en particular, la figura del Ministro habían desempeñado ese rol centralizador y coordinador de las diferentes dependencias en la definición de los principales resortes, incluso acumulando gran poder y volcándose en diferentes oportunidades a la candidatura de la presidencia de la Nación¹⁸⁶. El kirchnerismo, sin embargo, dio una batalla simbólica muy fuerte en este sentido para desactivar la preeminencia de tal figura y resignificar el lugar de la política como organizadora social y económica medular.

Durante los años analizados la figura del Ministro estuvo desdibujada la mayor parte del tiempo. Solo entre 2003 y 2005, en el año 2007 y entre 2013, 2015 esa figura recobró su lugar es decir 5 años de los 12 del período. En varias oportunidades las figuras presidenciales pronunciaron su determinación por manejar los resortes de la economía y, en consecuencia, entre 2005 y 2013 el ejecutivo se rodeó de diversas figuras y equipos de asesores económicos sin un claro referente que articulara por encima a los restantes integrantes.

Las carteras de Comercio Interior y Exterior asumieron el mayor protagonismo en el mapa de intervención, por la variedad y centralidad de los instrumentos desplegados y por el rol que dichos instrumentos adquirieron en el marco de los objetivos estratégicos de la gestión, operando fuertemente sobre los márgenes de decisión de Agricultura que -como ilustra el gráfico- quedó subordinada en la vinculación con estas carteras, fundamentalmente, a partir de su no injerencia en la administración de los derechos y los registros de exportación, sin dudas el instrumento más controvertido con el interlocutor empresario.

Comercio interior y Comercio exterior fueron constituyéndose en las dos caras de la estrategia económica kirchnerista, en torno a los objetivos de sostenimiento de la demanda interna. El objetivo de expansión del consumo fue priorizado a lo largo de los doce años sobre otras metas. Aunque el contexto político y económico fue alterándose considerablemente con la crisis por retenciones móviles en marzo de 2008 sumada la crisis internacional de las hipotecas en diciembre de ese mismo año, y luego por el emergente de la restricción externa diagnosticado en 2011, el gobierno encontró la manera de supeditar los diferentes escenarios de emergencia de modo tal de sostener el consumo y por ende el crecimiento del mercado do-

¹⁸⁶ Domingo Cavallo se postuló a la presidencia en el año 1999 por el partido Acción por la República con una plataforma liberal conservadora y Roberto Lavagna, ministro de Néstor Kirchner entre 2003 y 2005, formó Concertación para Una Nación Avanzada (UNA) para postularse a la presidencia en el año 2007 y, Consenso Frente Federal, para postularse en 2019. En ambas oportunidades, Lavagna ocupó el tercer lugar.

méstico. Comercio Interior, como se señaló, expandió su injerencia trasvasando los límites de otras carteras en muchas ocasiones. La función en la Secretaría de Comercio asumió mayor visibilidad y gozó de mayor estabilidad en el cargo que la misma conducción del Ministerio de Economía a partir de las políticas que procuraron la provisión de alimentos y combustibles a bajo costo a través de la regulación de precios y la injerencia sobre la medición de los precios en el INDEC, el control del comercio exterior a partir de las restricciones a las exportaciones y de las licencias no automáticas de importación. Una a una estas medidas avasallaron las competencias de Agricultura, Industria y del propio Ministro de Economía, evidenciando el papel central que asumiera la cartera mencionada en el esquema general de la gestión.

Ciencia y Tecnología por su parte, funcionó de manera más aislada o autónoma respecto de las demás carteras analizadas, como ilustra el gráfico. Por un lado, debido a que se financió, en gran medida, con aportes internacionales y, por otro lado, debido a que los instrumentos diseñados apelaban poco a una articulación interministerial. Estos instrumentos eran similares, se solapaban o se complementaban con los promovidos por Industria o carecían de vinculación alguna con las iniciativas de otras carteras, como Planificación. Como se analizó, el MINCYT cumplió un rol más significativo respecto al que históricamente había tenido esta área de intervención, principalmente a partir de la jerarquización de la función al rango ministerial pero también a partir del diseño de instrumentos orientados a sectores tradicionalmente importantes de investigación básica, como la biotecnología, en proyectos financiados con fondos internacionales.

El MINCYT no buscó constituirse en órgano rector al interior del sistema científico y tecnológico, el cual había heredado una larga tradición de funcionamiento descentralizado, tampoco buscó operar como agencia articuladora de un programa de planificación centralizada al interior de la gestión kirchnerista. De hecho, este rol rector no lo ocupó ningún otro organismo. A pesar que la gestión kirchnerista expandió el número de instrumentos de administración económica y social, complejizando sustantivamente la acción estatal, la gestión no dispuso ni formalizó ninguna función de planificación centralizada e incluso, desestimó durante un extenso período la función misma del Ministro de Economía como rectora de diferentes agencias vinculadas a la industria, delegando dicha función en ciertas secretarías de comercio, como ámbitos de menor jerarquía relativa.

A diferencia de las demás áreas de intervención analizadas, los proyectos y desarrollos del MINCYT se nutrieron, fundamentalmente, de fondos externos. La mayor parte de las inter-

venciones realizadas desde el MINCYT a través de los Fondos de la Agencia, son financiadas con aportes de organismos internacionales que si bien contribuyen en un 25% con préstamos (del total del préstamo, el 50% lo aporta el sector privado, el 25% el Tesoro Nacional y el 25% restante el organismo que financia) a una tasa de interés favorable, determinan un conjunto de pautas y de mecanismos restrictivos respecto del objeto de los fondos, los destinatarios y los procesos de rendición de cuentas. Otros actores del sistema de CyT que funcionaron como la empresa estatal INVAP de manera autónoma, o como CNEA o CONEA que directamente operaron bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, avanzaron sobre desarrollos tecnológicos de gran envergadura en la industria nuclear y satelital financiándose, en gran medida, con fondos del Tesoro -autónomos de la agenda que postulan los organismos externos de financiamiento- y sin articulación alguna con el MINCYT.

El MINCYT fue uno de los pocos organismos que dedicó esfuerzos a la articulación interministerial fundamentalmente con Energía y Salud, en pos del desarrollo de iniciativas vinculadas a la producción. Sin embargo, no avanzó en vínculos con las carteras de Industria o Planificación que tuvieron una interlocución privilegiada con el sector privado, además de un número importante de herramientas para orientar procesos en pos de objetivos estratégicos. Es decir, con Industria o con Planificación los intercambios fueron solo esporádicos o prácticamente inexistentes.

El análisis del Ministerio de Industria estuvo centrado, fundamentalmente, en el accionar de las sucesivas Secretarías de Industria, Comercio y Pyme, evidenció un rol predominantemente secundario en la construcción de un proyecto industrializador, ordenador de los diferentes engranajes de la política económica. Si bien discursivamente la industria ocupó un lugar central entre los sectores de la producción, como generadora de empleo y revitalizadora de las fuerzas del mercado doméstico, el protagonismo de la cartera de Industria fue errático e incluso se mantuvo relativamente al margen de la –tardía- redefinición del proyecto industrializador que se encaró hacia 2013 desde las carteras de Comercio en Economía.

La conducción de Industria aspiró a constituirse durante un breve lapso, en el órgano rector de la producción, a diferencia de la cartera de Agricultura que tuvo durante todo el período un rol subordinado, en ocasiones a Industria, en ocasiones a Comercio o Economía.

Como se señaló en el **capítulo II.III**, a partir de la jerarquización a Ministerio de Industria en 2008, de la conformación del Ministerio de la Producción en 2009, y del lanzamiento del

Plan Estratégico en 2011, la ex Secretaría de Industria se erigió como potencial organizador de los sectores de la producción con fuerte eje en el desarrollo industrial. Ese fue el período de mayor expectativa al interior del gobierno respecto del potencial de la política industrial en materia de desarrollo económico. Agricultura, Industria y Turismo quedaban bajo el paraguas de un mismo ministerio, conducido por la entonces Secretaria de Industria. Asimismo, durante esos años la política comercial y su principal herramienta, las licencias no automáticas, quedaban bajo su órbita demostrando tanto su creciente poder al interior del aparato estatal como en materia de negociación con el sector privado. Sin embargo, hacia 2010, la ilusión de la planificación centralizada se desvaneció con la disolución de la cartera de Producción, y en 2011 con la emergencia de la restricción de divisas, las herramientas de administración comercial volvieron a la órbita de Comercio y lejos del control de Industria.

Estas idas y venidas imprimieron un carácter fuertemente inestable tanto entre las carteras como en la relación con los empresarios. A pesar de que el discurso industrialista se mantuvo durante los 12 años, se evidenció la dificultad del gobierno de definir un perfil o un rumbo más allá de las coyunturas emergentes. En este sentido, si bien hubo una creciente maduración y sofisticación de los objetivos e instrumentos orientados más sectorialmente, el perfil sustitutivo de importaciones que definió Industria durante estos años fue más defensivo, reactivo al contexto de crisis internacional y con un uso acotado de la herramienta de administración comercial. El perfil más amplio y selectivo de sustitución no se produjo sino hasta 2013 con el último recambio del equipo que asumió en Economía, transformación en la cual Industria se vinculó desde los márgenes.

Con sobradas evidencias de que la coordinación por la vía de unificación de ministerios (2008-2009) resultó ser inconducente, la estrategia de centralización posterior en la toma de decisiones (2011-2013) derivó en la ocupación de cuadros cercanos al entonces Secretario de Política Económica y luego Ministro, y la creación de supra áreas ministeriales que pudieran ejercer control “desde arriba” y orientar a las áreas preexistentes. Este fue el caso de la Secretaría de Competitividad con funciones superpuestas con Industria, la cual proveía una visión de la coyuntura; y la Secretaría de Planificación para el Desarrollo con una visión panorámica de mediano-largo plazo, ambas creadas en Economía (2011-2013) para controlar y coordinar funciones más ampliamente. En la misma línea, la unificación de comercio interior y exterior, como “dos caras de una misma moneda”, a saber, la gestión del abastecimiento y el consumo

interno durante esos años vuelven a ilustrar la coordinación a través de la centralización de funciones.

En síntesis, la toma de decisiones en torno al proceso de industrialización tuvo lugar en diferentes agencias y equipos técnicos, la mayor parte del período analizado, con excepción de lapsos breves en que ciertas figuras aspiraron a centralizar herramientas claves e incrementar bajo su órbita la injerencia sobre otras dependencias. De este modo, la distribución del poder al interior de las carteras en Economía fue difusa y fue moviéndose en su localización, incidiendo fuertemente sobre la capacidad de coordinación del Estado en pos del proyecto industrializador. La ausencia de una autoridad clara en el Ministerio de Economía llevó a profundizar una lógica de competencia entre las diferentes figuras relevantes en el proceso de toma de decisiones.

En el apartado sobre comercio exterior se expuso cómo en el 2011 se abordó, el escenario de restricción externa. Este evidenció las limitaciones del esquema sustitutivo y encendió la alarma de la emergencia y la necesidad de planificar el uso de divisas, la autoridad y legitimidad en materia de gestión económica no estaban claramente localizados en un área o referente dentro de Economía. De este modo, confluían Economía, Comercio, el BCRA, la AFIP, y Vicepresidencia (en la figura del ex Ministro de Economía), en un esquema radial, sin una autoridad o jerarquía clara entre ellas por fuera de la figura Presidencial. En ese marco, a Comercio se le delegó la autoridad informalmente para incidir sobre las demás dependencias; concentrando poder suficiente para operar instrumentos claves, aunque sin la legitimidad suficiente para obtener el reconocimiento de las áreas sobre las que operaba. Este esquema configuró escenarios sumamente erráticos con aplicación de instrumentos restrictivos (control cambiario y de importaciones) que dañaron tanto los lazos de confianza entre las áreas de gobierno como así también los vínculos construidos con los industriales.

Las políticas en la construcción del consenso con los actores

¿Qué nos dicen las políticas sobre la relación entre el Estado y el capital, más precisamente sobre el poder o la autonomía relativas del primero por sobre el segundo? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación que contienen las políticas? ¿Qué tipos de vínculos promueven en la relación gobierno-sectores industriales? ¿Cuáles son las dinámicas intraclases sobre las que intenta incidir a partir de las intervenciones analizadas?

Las políticas constituyen un buen prisma para analizar de qué manera el Estado se relaciona con los actores sociales y económicos. En el caso de esta tesis se abordó la política industrial en sentido amplio, como un panóptico de la relación entre el gobierno y los industriales. La selección del sector metalúrgico y del sector de la alimentación al interior de la industria obedece al interés de caracterizar los vínculos que el peronismo kirchnerista entabló con dos actores clave dentro de la burguesía industrial.

Asimismo, la política industrial comprende un conjunto amplio de instrumentos que van desde la promoción del sector con herramientas amigables festejadas por los empresarios, hasta instrumentos que orientan comportamientos y/o limitan la obtención de ganancias por ello, muchas veces, son resistidas por los industriales.

Para dar cuenta de la participación relativa de los diferentes actores estatales y los actores empresarios seleccionados, se observó el proceso de construcción de la agenda y de implementación de las herramientas y las iniciativas, poniendo atención en los vínculos de consenso y conflicto que los mismos suscitaron.

El cuadro a continuación presenta las cuatro áreas de intervención según las principales medidas e iniciativas de política industrial, especificando los mecanismos de articulación contenidos en las medidas. De este modo, primero se presentan observaciones generales de los instrumentos implementados y luego se realiza un análisis desagregado por cada uno de los sectores industriales estudiados.

Tabla 4. Principales instrumentos de políticas y mecanismos de coordinación con empresarios industriales (2003-2015)

Campos/Áreas	Com. Interior	Com. Exterior	Industria	Cient./Tecn.
Instrumentos	Derechos expo** Acuerdo precios Precios máx. Registros (cupos) expo* Compensaciones (ONCCA-UCESI) COMPULSIVOS	LNA-DJAI Restricción a la compra de dólares COMPULSIVOS	ANR/créditos Asist. Técnica Benef. Imposit. VOLUNTARIOS	ANR/créditos Asist. Técnica Benef. Imposit. FONTAR FONARSEC FONSOFT VOLUNTARIOS
Mecanismos de coordinación con empresarios	Mesas sectoriales + Negociación a nivel empresa Informal/formal	Mesas sectoriales + Negociados a nivel empresa Informal/formal	Ventanilla Mesas de implem sectoriales. Mesas de integ. prod a nivel empresa Formal	Ventanilla Mesas de implem. Formal

IMPUESTOS POR
PEN

IMPUESTOS POR
PEN

NEGOCIADOS

NEGOCIADOS

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en las entrevistas y registros ministeriales del período.

El amplio abanico de instrumentos configura, a la vez, relaciones conflictivas y relaciones de consenso con diferentes sectores del empresariado industrial, poniendo en evidencia los márgenes de autonomía que detenta el Estado para alcanzar sus objetivos de gestión.

En ese trayecto se implementaron regulaciones o instrumentos que podemos clasificar en compulsivos y otros voluntarios¹⁸⁷ que fueron imponiendo límites a la acción empresarial. Se tomaron los trabajos de Vedung (2011) como referencia para pensar los instrumentos en un continuo con rangos de libertad respecto de la intervención estatal. Inspirado en la distinción sobre el grado de inducción, impedimento o voluntad que el Estado permite en las elecciones individuales al definir instrumentos de política, se propone la clasificación de instrumentos en voluntarios o compulsivos para comprender y evaluar escenarios de consenso, disenso, construcción de alineamientos favorables u opositores.

Asimismo, la distinción entre instancias de coordinación formales e informales aludida en comercio interior y exterior refiere al grado de institucionalidad que alcanzan, la frecuencia de su ocurrencia, y la previsibilidad que confieren ciertos mecanismos o programas a la negociación con los empresarios.

Los derechos de exportación, la regulación de precios y los cupos de exportación o los controles de cambio, constituyen herramientas compulsivas e impuestas por el poder ejecutivo que imprimieron una dinámica conflictiva en las áreas de intervención en materia de comercio interior y exterior. En materia de regulación de precios, el Programa de Precios Cuidados implementado entre 2013 y 2015, logró formalizar la instancia de negociación en la medida que se rutinizaron los criterios propuestos por la cartera estatal con bastante éxito en el cumplimiento por parte de los empresarios.

En las áreas de ciencia y técnica e industria, las herramientas fueron predominantemente de tipo voluntario tendientes a lo sumo a orientar o promover ciertas inversiones, en la medida

¹⁸⁷ Vedung (2011) en base a Anderson propone pensar los instrumentos en un continuo con rangos de libertad respecto de la intervención estatal.

que las empresas optaban por solicitar los beneficios. El universo de los voluntarios es amplio y contempla los instrumentos promocionales de asistencia técnica, financieros o de desgravación impositiva. A estos beneficios accedieron los más diversos sectores, puesto que las herramientas fueron en su mayoría horizontales. Los instrumentos de tipo voluntario contemplan instancias más o menos negociadas y configuran campos de escaso o nulo conflicto. Así, las carteras ministeriales en estas áreas no instrumentaron herramientas para presionar o restringir las decisiones de las empresas a un nivel micro en algún sentido deseado por la gestión como sí lo hizo Comercio. Por otra parte, los mecanismos de coordinación se restringieron a las instancias formales, como las mesas de integración productiva con Industria, los consejos sectoriales con Ciencia y Tecnología o las mesas de implementación de planes estratégicos en ambas carteras.

Un interrogante a plantear es de qué manera los beneficios promocionales construyen consenso. Si bien es más evidente que no producen resistencia y que evocan en ocasiones elogios al gobierno, cabe señalar que no definen apoyos significativos o alineamientos favorables a la gestión, como se analizará más adelante.

De este modo el análisis por áreas de intervención permitió vislumbrar cuáles fueron las acciones del gobierno que produjeron determinadas dinámicas políticas, o, dicho de otra manera, de qué modo las políticas configuraron ciertas relaciones de alineamiento u oposición entre Gobierno y empresarios industriales.

Análisis de los sectores. Los casos seleccionados

Debido a la heterogeneidad característica del sector industrial, el análisis de las políticas, los actores gubernamentales y empresarios se realizó a partir de un recorte del objeto de estudio que partió primero de una selección de actores para luego avanzar en una selección de políticas e iniciativas orientadas a la industria.

Como se analizó en el **capítulo I.IV**, en el primer recorte se seleccionó al sector de la alimentación y al metalúrgico por poseer un perfil bien diferenciado en términos económicos estructurales y en términos políticos ideológicos, al tiempo que en conjunto ambos sectores representan un 51,7% de la industria (INDEC, 2015) y un 45,3% del empleo industrial registrado (SIPA MTEySS, 2015). Respecto del perfil de inserción comercial, el sector agroalimentario presenta firmas industriales fuertemente competitivas en general, lo cual se refleja en su saldo

comercial superavitario en una relación exportaciones/importaciones de 22 a 1. Por su parte, el sector metalúrgico presenta empresas pequeñas y medianas de capital nacional con una inserción predominante hacia el mercado interno, presentando su balanza comercial un déficit crónico en todos los rubros con una relación promedio exportaciones/importaciones de 1 a 6,4 (INDEC Comercio exterior, 2015). Asimismo, el rubro más deficitario es Transporte de Equipos, mientras que los resultados menos desfavorables se advierten en la elaboración de productos de metal, equipos de hospitales y equipos de oficinas (Tabla 24 del anexo).

Para el análisis de la acción empresaria de la alimentación y del sector metalúrgico se consideraron las dos entidades de segundo grado que las representan: COPAL, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios y ADIMRA, la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, respectivamente. La selección de dichos sectores obedeció al peso político al interior de la UIA de sendas entidades de segundo grado. Asimismo, estas entidades pertenecen dentro de la Unión Industrial Argentina, a las dos listas que compiten por imponer candidatos para la conducción de la entidad, la Celeste y Blanca y la lista de Industriales respectivamente.

Por otro lado, dada la heterogeneidad de realidades y posicionamientos dentro del sector de los alimentos, el relevamiento se centró en la relación del gobierno con tres rubros al interior de cada sector: carnes avícolas, carnes bovinas y lácteos, con el objetivo de dar cuenta de cierta heterogeneidad de intereses y posiciones contenidos en la Coordinadora. Asimismo, para el análisis de las posiciones de COPAL se consideraron los documentos oficiales publicados por la entidad, también las referencias a COPAL contenidas en fuentes periodísticas diversas y en los informes ministeriales de los diferentes organismos públicos relevados.

En el sector avícola se relevó la agenda de cuestiones que interpeló a CEPA, el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas; en el sector lácteo se indagó en la agenda de CIL, el Centro de la Industria Lechera; y en el sector de carnes rojas se analizó la agenda de ABC Consorcio de Exportadores de Carnes Argentina. Mientras que CEPA, única entidad que representa a todos los eslabones de producción avícola que integran verticalmente la cadena, mantuvo posicionamientos afines al gobierno, los dos últimos que representan a los segmentos exportadores de leches y carnes rojas, respectivamente, se mantuvieron resistentes a las medidas impulsadas en el período.

Por su parte, la selección de rubros dentro del sector metalúrgico obedeció a la diversidad de potenciales sustitutivos y exportadores de los diferentes segmentos y también a la necesidad de distinguir los diferentes horizontes de articulación entre Estado y empresarios con los proyectos de innovación y promoción industrial durante estos años.

En el caso de maquinaria agrícola se indagó sobre la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola, CAFMA, que representa a las pymes nacionales pero que suele asumir posiciones más liberales y reticentes a la administración comercial y cambiaria. Por su parte, dentro del rubro equipamiento médico, se abordó el caso de CADIEEL, la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas y en el rubro bienes de capital, se analizó el caso de CIPIBIC, la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital. Los posicionamientos generales de los empresarios entrevistados y las entidades que representan se ubicaban, en términos generales, de manera favorable al gobierno, excepto por CAFMA que suele preferir un rol estatal más cauto, en virtud de tener históricamente una mayor identificación con los empresarios agrícolas, adherentes a una postura liberal de gestión económica.

En base a un diseño cualitativo de investigación se registraron las principales medidas, reclamos y consideraciones enunciadas en la opinión pública por referentes de las entidades seleccionadas con vistas a responder de qué modo el accionar del gobierno y el accionar de los industriales configuraron un escenario de posicionamientos en torno al esquema económico general propuesto por el gobierno. De este modo, se buscó profundizar en la agenda de cuestiones (demandas, políticas e iniciativas) que incidieron en la configuración de un mapa de consensos y disensos en torno al proyecto industrializador durante las tres sucesivas gestiones kirchneristas.

Empresarios de la alimentación, gobierno y política industrial.

La difícil tarea de la unidad

La relación entre el gobierno y los empresarios agroindustriales fue de tensión, prácticamente, durante todo el período. La reemergencia del proyecto sustitutivo de importaciones durante el kirchnerismo y la defensa de un esquema macroeconómico de precios relativos favorable al mercado interno resignificó la histórica disputa entre el peronismo y los sectores productores de alimentos en torno a la captura de la renta agraria exportadora por parte del Estado.

La acción colectiva de los empresarios agroindustriales se desplegó principalmente a través de COPAL, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios. En tanto entidad de segundo grado que representa al sector de alimentos y bebidas, nuclea a 34 cámaras de primer grado con más de 2000 empresas en sectores heterogéneos con grados muy variables de valor agregado, como carne vacuna, carne aviar, lácteos, pesca y frutas, bebidas, jugos, cervezas, vinos, golosinas y helados, entre otros; de modo que su acción colectiva encierra intereses muchas veces en tensión. La representación corporativa es compleja y está en gran medida concentrada en grandes empresas multinacionales con fuerte inserción exportadora. Y si bien el sector posee un 94% de medianas, pequeñas y microempresas, dentro de la cámara las posiciones dominantes que concentran la representación corresponden a grandes empresas nacionales y multinacionales exportadoras muy competitivas.

COPAL se situó históricamente en posiciones favorables a las alternativas políticas liberales, de no intervención estatal y desregulación comercial. En los años noventa durante el modelo de reformas estructurales y desregulación económica, COPAL logró asumir un rol de liderazgo en el proceso de reconfiguración de los clivajes al interior de la UIA promoviendo un perfil aperturista de inserción económica internacional sustentado en los sectores competitivos con capacidad exportadora. De hecho, la posición pro-aperturista de COPAL fracturó la posibilidad de la UIA de expresar al colectivo de industriales en torno a una idea de “apertura aceptable” que conciliara los diferentes intereses sectoriales (Viguera, 1998: 8), subordinando la diversidad de posiciones del sector Pymi en torno a la necesidad de calibrar la apertura y defender selectivamente ciertos sectores.

En cambio, a partir de 2003, COPAL perdió poder de interlocución en virtud del cambio de orientación del modelo. El sesgo mercado internista del gobierno kirchnerista propició un escenario favorable a la designación de empresarios Pymi en la conducción de la UIA. Y si bien la lista Celeste y Blanca y la lista Grupo Industriales se alternaron para elegir los candidatos de la conducción, se priorizó que fuesen dirigentes Pymi en pos de mantener una interlocución fluida con el poder ejecutivo.

Los años 2008 y 2011 fueron momentos de inflexión en la unidad de la principal entidad industrial del país. La crisis del campo por las retenciones móviles y más tarde las medidas restrictivas cambiarias o comerciales constituyeron los principales hitos que fueron calando y fracturando la unidad de la entidad.

En el primer caso, durante la crisis por las retenciones móviles, la UIA realizó un cambio de estrategia y posición. Presidida por un empresario de ADIMRA, comenzó asumiendo una postura favorable al gobierno, que aglutinaba las posiciones de los industriales Pymi. Sin embargo, la injerencia de las empresas industriales exportadoras organizadas en torno a COPAL inclinaron pronto la balanza en el sentido contrario y subordinaron la voz de los empresarios más afines al gobierno que integraban la pequeña burguesía industrial (Arresegor, 2012 y Dossi, 2016). Ya sea por la afectación directa de los intereses exportadores o por la amenaza inminente a la seguridad jurídica privada, los grandes empresarios lograron torcer la posición oficial de la entidad y subordinar la voz de la conducción.

En el segundo caso, el carácter restrictivo del esquema comercial y cambiario llevado adelante por el gobierno tuvo, probablemente, el impacto más decisivo sobre la balanza de posiciones al interior de la entidad, lo cual quedó especialmente manifiesto en la elección interna de 2011 cuando le tocaba a la lista de Industriales elegir candidato. La UIA renovaba su conducción también en un año de elecciones nacionales a presidente. Así el proceso eleccionario interno de la entidad dejó entrever disputas durísimas sobre la posición que asumiría la entidad frente a un contexto probable de continuación en la orientación del modelo kirchnerista. En efecto, la alternancia en la conducción por parte de empresarios Pymi se había convertido en una especie de norma implícita del período para garantizar una mejor interlocución con el gobierno y, decididamente, reducía la nómina de candidatos posibles en ambas listas. En particular, la ausencia de consenso sobre el candidato de la lista de Industriales evidenciaba la mayor de las fisuras producida. principalmente, entre los grandes y tradicionales jugadores nacionales (Rocca y Kaufman Brea, de Techint y Arcor) frente a los pequeños y tradicionales dirigentes (De Mendiguren y figuras de menor visibilidad pública) más cercanos al proyecto. Las posiciones de los empresarios de alimentos en ese escenario se abroquelaron tras la defensa de la seguridad jurídica privada, bandera que aglutinó amplios espectros empresarios, incluso a algunos segmentos pyme cuya actividad se vio muy afectada durante esos años por la restricción comercial y cambiaria.

La crisis de representación de la UIA se evidenciaba en todos los sentidos, tanto por su incapacidad de representar posiciones liberales tradicionales de la entidad, como por su incapacidad para canalizar posiciones más afines al intervencionismo, la conducción estatal del proceso económico y de industrialización en marcha.

Si bien la UIA mantuvo cuestionamientos a la orientación de las políticas desde 2011 en adelante, los exportadores nacionales y multinacionales buscaron fortalecer otros canales de representación corporativa que ejercieran mayor resistencia al accionar gubernamental como, por ejemplo, las entidades informales denominadas de cuarto grado como el Grupo de los Seis o el Foro de Convergencia constituido hacia el final de la tercera gestión de Fernández de Kirchner, en defensa de la “seguridad jurídica” del sector privado, en los cuales la UIA tuvo participación oficial activa.

Políticas y clivajes sectoriales de la alimentación

Del análisis de las políticas en las cuatro áreas se desprende que tanto Comercio Interior como Exterior tienen un rol sustantivo en el sector, mientras que la matriz de política industrial promocional posee un peso menor para el sector agroindustrial.

En la división de tareas al interior del aparato estatal, Agricultura se orientó principalmente a la producción primaria y sólo dirigió tres instrumentos a la agroindustria; a su vez, la cartera de Industria concentró la mayor parte de instrumentos promocionales. Si bien prevaleció una matriz horizontal de promoción, como el caso de Ciencia y Técnica, las empresas de alimentos, en comparación con otros sectores, registraron un elevado aprovechamiento.

Se observó una vacancia sustantiva de herramientas para el segmento Pymi agroindustrial. Tanto los instrumentos de Ciencia y Técnica como los desplegados por Industria y Agricultura evidencian fuertes dificultades para enfrentar las problemáticas de la producción en pequeña escala. Generalmente los actores pequeños y medianos ubicados en los primeros eslabones de procesamiento alimenticio tienen un acceso más restringido a los programas públicos. En la práctica, prevalece una articulación del Estado con las grandes empresas quedando una especie de zona gris de articulación vacante donde el vínculo de las Pymi con el Estado se presenta como marginal o relativamente hostil en la medida que se expresa sólo en su función fiscal, de control y regulación. De este modo, si bien se generaron nuevos instrumentos, como el Programa Nacional de Sanidad, Calidad e Inocuidad en la Pequeña y Mediana Producción Agroalimentaria orientado a la agricultura familiar, su implementación fue tardía y no logró reconfigurar el adverso marco regulatorio, diseñado para la producción en gran escala.

En materia de Comercio Exterior, un campo clave de la acción estatal en la relación con los industriales, los cortocircuitos entre COPAL y el gobierno también tienen raíces profundas. La entidad ha promovido la defensa del patrón de especialización agroexportador argentino y

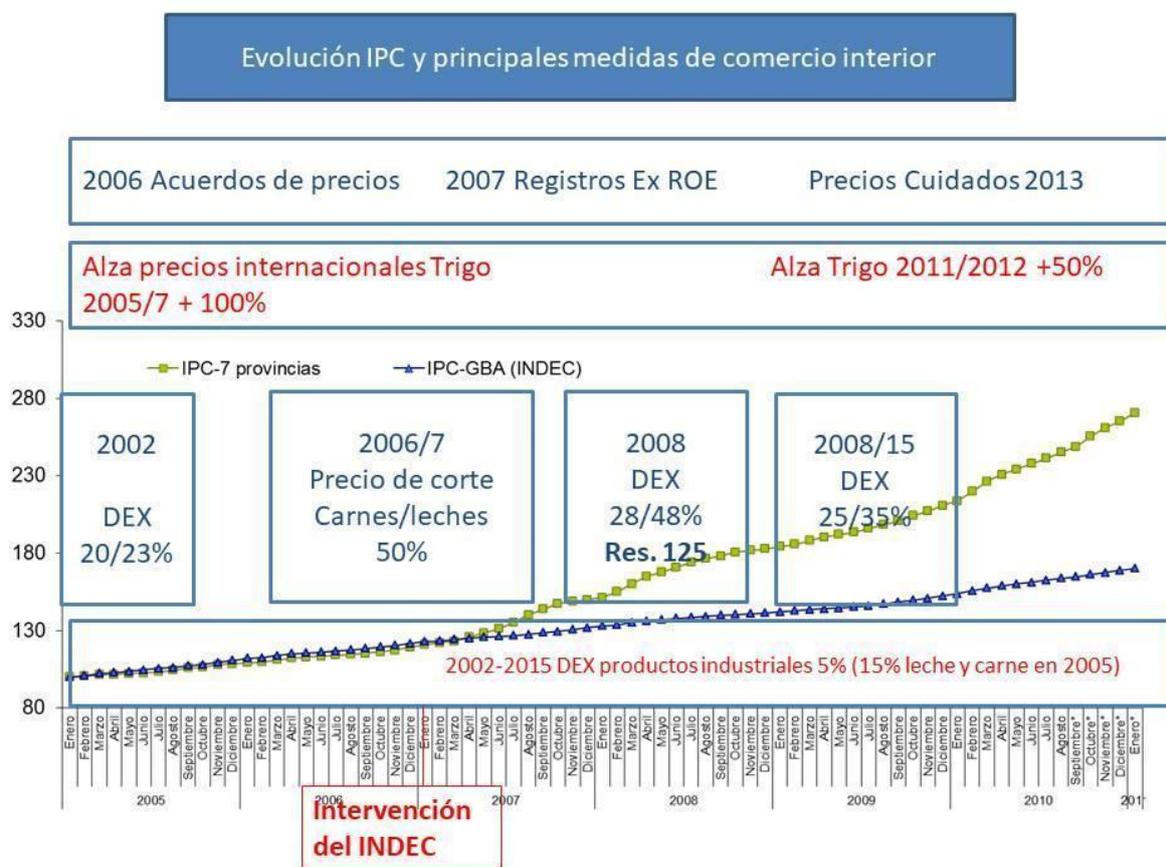
en ese sentido ha promovido activamente la definición de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Por su parte la estrategia del gobierno entre 2003 y 2015 se concentró en avanzar en destinos regionales (Venezuela y Bolivia, por ejemplo) e incursionar en mercados no tradicionales (Rusia, Sudáfrica, Malasia, entre otros) alejándose, de este modo, de la estrategia histórica de COPAL en la materia.

Por su parte, desde Comercio Interior se desplegó un amplio conjunto de instrumentos de administración de precios relativos orientado a dinamizar el mercado interno y, al mismo tiempo, aislar los precios locales de los alimentos respecto de los incrementos internacionales.

En la balanza de la dinámica política gobierno-empresarios agroindustriales sopesó muy negativamente la administración del comercio interior, de exportaciones y de intervención sobre los precios internos. Como marco contextual de la relación con COPAL se analizó el escenario político de vinculación con las entidades agrarias (Sociedad Rural Argentina, CONINAGRO y Confederaciones Rurales Argentinas) debido a que fueron estas entidades las que estuvieron a la vanguardia de la conflictividad por las medidas de administración comercial. En efecto, en la misma línea que dichas entidades del sector primario, la COPAL mantuvo explícita su posición liberal y su desacuerdo con las políticas de administración de precios relativos, no obstante, COPAL sostuvo, a diferencia de las entidades mencionadas, una interlocución con el gobierno hasta el final del período.

Este conjunto de medidas fue duramente criticado por los actores del agro, incluyendo a COPAL, desde varios planos: por ser consideradas “distorsivas” en tanto afectaban profundamente las perspectivas de la producción por ser “discrecionales”, mientras que la distribución de los cupos de exportaciones y los pagos por compensaciones a las retenciones se realizaban sobre criterios poco transparentes. Finalmente, fueron poco “efectivas” ya que no lograron contener -o contuvieron poco- los aumentos de los precios internos.

Gráfico 10. Principales intervenciones en materia de precios relativos



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes secundarias

Como se expresa en el gráfico, el análisis de la evolución de los derechos de exportación, sugiere que el gobierno ejerció una autonomía relativa significativa al sostener hasta el año 2015 el régimen de derechos de exportación combinado con un paquete de medidas de administración de precios. Según el IPC, tanto 7 Provincias como el medido por INDEC en Gran Buenos Aires, el poder adquisitivo del salario se mantuvo elevado hasta el final del período (Gráfico 25 del anexo) debido al paquete de medidas de administración de precios relativos, fundamentalmente, los acuerdos colectivos de trabajo, el congelamiento de las tarifas de servicios públicos y el control del precio del combustible.

La implementación de los derechos de exportación persiguió dentro de la gestión objetivos múltiples: financiar políticas y programas distributivos con impacto social y también programas con impacto productivo que redujeron la brecha al interior de las cadenas agroalimentarias, desincentivaron la exportación de bienes primarios promovieron la agregación de valor y

permitieron desacoplar los precios internos de los externos resguardando el poder adquisitivo de los asalariados.

Las acciones y medidas tendientes a administrar la oferta de alimentos fueron diversas. La implementación de cupos de exportación, registros de operaciones de exportaciones y de acuerdos de precios constituyeron las principales herramientas destinadas a resguardar el consumo interno, asegurando tanto el abastecimiento local como el nivel de precios. Además, los registros de operaciones constituyeron el insumo esencial para la implementación de los cupos, pero también del sistema de compensaciones puesto en marcha con vistas a segmentar el impacto de las medidas y morigerar su alcance sobre los eslabones más débiles de las cadenas.

Los gravámenes a las exportaciones tuvieron un rango amplio, según el momento dentro del período analizado y según el producto. Los bienes industriales mantuvieron estable un gravamen del 5% durante todo el período. Si bien fue ostensiblemente inferior a la alícuota de los productos primarios, resulta llamativo que la medida se sostuviera más allá del 2011, cuando el diagnóstico de la restricción externa al interior del gobierno cobró preeminencia y la necesidad de fomentar exportaciones se volvió un imperativo.

Las mayores alzas internacionales, 100% en trigo y maíz, se experimentaron entre 2005 y 2007 y, por ende, fue el momento en que el gobierno intentó aplicar las mayores alícuotas del período, suscitando las primeras manifestaciones de resistencia por parte del empresariado. En comparación con otros cultivos, la soja tuvo durante todo el período los gravámenes más elevados. Debido a su alta rentabilidad el gobierno apuntó a contener la sobreexpansión del proceso de sojización a través del incremento de los derechos de exportación.

En el gráfico se evidencia que las alícuotas crecieron hasta la crisis del campo en 2008. Esto impuso un freno al impulso del gobierno de captar la renta diferencial derivada del alza internacional de precios en los bienes alimenticios. Los precios máximos o precios de corte implementados sobre carnes y lácteos, por ejemplo, significó alícuotas del 50% en ciertas coyunturas de alza.

La conformación de la Mesa de Enlace -que involucra a SRA, CONINAGRO, CRA, FAA, en adelante Mesa-, a partir del intento de implementación de las retenciones móviles, como ámbito de negociación y resistencia unificado de los diferentes actores agrarios y el sostenimiento de las medidas por parte del gobierno llevaron a mantener la tensión política de confronta-

ción durante todo el período. De hecho, la acción de la Mesa se evidenció eficaz cuando en el escenario de los nuevos aumentos en los precios internacionales de 2010 y 2012, las alícuotas se mantuvieron y los privados capturaron el excedente de la cotización, evidenciando como contracara el debilitamiento progresivo del gobierno para legitimar la medida.

El vínculo entre el gobierno y la Mesa fue de fuerte confrontación, prácticamente durante todo el período, cerrando la posibilidad de diálogo. De este modo, la estrategia de interlocución del gobierno fue sectorial, a nivel de las cámaras de primer grado, y con organizaciones intermedias. En este escenario, COPAL intervino, aunque tibiamente, durante el conflicto por la Resolución 125, evidenciando su oposición al curso de intervención del gobierno. Más importante fue la participación de COPAL en las mesas de negociación para establecer acuerdos de precios con el gobierno desde 2006 en adelante. También, como se verá más adelante, la acción política de dueños de grandes empresas nacionales de la alimentación en entidades de cuarto grado como la Asociación Empresaria Argentina o en intersectoriales como el Grupo de los Seis fue significativa en la construcción del frente opositor al gobierno.

Heterogeneidad y acción colectiva de rubros seleccionados de la alimentación

Las tres entidades analizadas dentro del sector de los alimentos sostuvieron posicionamientos divergentes en la relación con el gobierno en función de los efectos que las medidas tuvieron sobre la distribución de la renta y del ingreso y también respecto a diferencias en los marcos interpretativos políticos e ideológicos respecto del modelo de desarrollo industrial argentino.

El sector avícola mantuvo diálogo y posiciones cercanas a la gestión. Históricamente en la canasta de bienes de consumo alimenticio o en la llamada “mesa de los argentinos”, el pollo fue un sustituto de la carne en períodos de encarecimiento o escasez de este producto y eso suponía gran inestabilidad en las inversiones del sector, situación que se revirtió parcialmente en los años ochenta y noventa a partir de un proceso de integración al interior de la cadena sectorial. Hasta ese momento el sector se orientó, fundamentalmente, al mercado interno y luego comenzó a exportar. Durante los doce años de kirchnerismo el sector avícola experimentó un crecimiento muy dinámico (Tabla 16 y Gráfico 17 del anexo), entre 2002 y 2007, debido al contexto de tipo de cambio competitivo. Luego, entre 2008 y 2013, debido al impulso que dieron a sus exportaciones los acuerdos comerciales entre el gobierno argentino y venezolano.

CEPA, única entidad del sector avícola que presenta un grado importante de integración vertical, se mantuvo cercana al gobierno con una estrategia de incidencia clara sobre las sucesivas regulaciones que afectaban al sector. En las coyunturas de alza de los precios internacionales y de disminución de la oferta de carne bovina en las góndolas, Comercio estableció una estrategia de confrontación con los exportadores de carnes rojas y se apoyó en diferentes oportunidades en el sector avícola para asegurar el abastecimiento de carnes.

En relación a la política de comercio interior, los derechos de exportación favorecieron a los productores avícolas –al igual que los porcinos- en la medida que permitieron contener el costo del maíz, el principal insumo de la producción avícola. Asimismo, la administración de precios de bienes de consumo masivo constituyó una medida comprendida y aceptada por la entidad avícola como una herramienta de defensa del consumo interno que llevaba adelante el gobierno. En las negociaciones por la definición del nivel de precios de los productos avícolas, CEPA consiguió mantener una interlocución fluida en la mesa sectorial de carnes, durante todo el período con los funcionarios de Comercio, para conservar “niveles razonables de rentabilidad”. Para ello participaron activamente del diseño del sistema de compensaciones implementado desde la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario, ONCAA. Dicho sistema funcionó “adecuadamente en los comienzos”, según evalúan en CEPA, teniendo una vigencia entre 2006/2007 y 2012, año en que se dejó de pagar a los productores. Los precios internacionales continuaban escalando, nuevos sectores agrarios se incorporaban, y sucesivas normativas se fueron incorporando volviendo al sistema lento, complejo y poco transparente. Los problemas en su implementación evidenciaron las dificultades del gobierno para segmentar las medidas, reducir las asimetrías y en definitiva para legitimar entre los pequeños productores las políticas adoptadas.

El sector lácteo por su parte mantuvo un vínculo de confrontación, aunque de diálogo permanente con el gobierno a raíz del paquete de medidas implementado en materia de comercio interior. El desempeño del sector durante el período fue errático. Si bien la lechería se recuperó entre 2004 y 2006 de la larga crisis que afectó al sector desde 1999, las condiciones climáticas de fuerte sequía y la intervención estatal desde 2007 llevaron a una nueva caída. Hacia 2010-2011 la producción volvió a recuperar un moderado curso estable y ascendente (Gráfico 17 del anexo).

La organización corporativa de la cadena láctea presenta una trayectoria amplia de articulación con el sector público y un accionar abarcativo que incluye a los diferentes actores del

sector. El mapa de las entidades empresarias se compone de CIL, el Centro de la Industria Lechera que representa a las exportadoras lácteas, APYMEL, Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas que nuclea a las pequeñas y medianas; y la Junta Intercooperativa de Productores de Leche que representa a los actores cooperativos. Las tres entidades tienen presencia en FUNPEL, la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina, constituida como organización público-privada con participación de organismos estatales (INTA e INTI), universidades y de las organizaciones empresariales del sector.

Por la escala de comercialización, las posiciones de APYMEL y de la Junta fueron más afines al esquema general planteado por el gobierno debido al impulso dado al mercado interno, no obstante, APYMEL formuló importantes críticas al esquema de compensaciones por las fallas mencionadas, señalando que en escasas oportunidades las pymes recibieron los pagos solicitados.

La mesa nacional de lechería, integrada por todos los actores de la cadena, constituyó el mecanismo institucional de articulación con el Estado y también de canalización de los lineamientos de la Mesa de Enlace que nucleaba a las entidades agrarias madres a partir del conflicto por la Resolución 125 de retenciones móviles. Las retenciones a las exportaciones, que en el sector se implementaron como precios de corte para la tonelada de leche en polvo de exportación, fueron siempre medidas impopulares y resistidas en el sector. En efecto, en el contexto de mayor alza del precio internacional del período, el Estado efectivizaba una captura de la renta de igual o mayor proporción que el que obtenían los exportadores. Esto llevó al sector a plantear la necesidad de constituir un fondo lechero para resguardar los recursos del sector, que luego derivó en el sistema general de compensaciones implementado a partir de los ROEL, Registros de Operaciones de Exportaciones Lácteas. En los primeros años los recursos del sistema de compensaciones financiaron la conformación de FUNPEL.

Sin embargo, tiempo después la Fundación se financió mayoritariamente con aportes privados. Si bien el esquema se había propuesto reducir las asimetrías derivadas del carácter oligopsonico de la cadena láctea (muchos productores, algunos pocos comercializadores y muy pocas industrias procesadoras), no logró legitimarse como tal por no poder efectivizar transferencias distributivas hacia las Pymes. De este modo, su mal funcionamiento del esquema de compensaciones provocó la reacción de las empresas frente al esquema general de retenciones.

Por su parte, el sector de carnes bovinas, siguiendo históricos posicionamientos político ideológicos, mantuvo una postura de resistencia y crítica a las políticas llevadas a adelante por el gobierno con una activa presencia de las entidades del sector en las corporaciones de la Mesa de Enlace que reclamaban por el pésimo contexto que enfrentaba la producción de carnes rojas.

La producción de carne experimentó un crecimiento inestable hasta 2009 y luego, una caída significativa para estabilizarse en los niveles más bajos desde 2010 hasta 2015 (tablas y gráficos 15 a 17 del anexo). Si se lo compara con la producción de Brasil o Australia la evolución local fue significativamente más desfavorable tanto entre los años 1993-2013 como entre 2003 y 2013 (Tabla 18 del anexo, Errecart 2015). Múltiples factores condicionaron dicho desempeño. El consumo local de carnes se diversificó a partir del encarecimiento de la carne roja, buscando en el pollo y el cerdo nuevos sustitutos. Por otro lado, las malas condiciones climáticas llevaron a una masiva liquidación de stock en 2009, y los precios internacionales relativos más elevados para la soja combinados con alícuotas a las exportaciones del 15% para las carnes, llevaron a deteriorar los márgenes relativos de la producción de carne en beneficio de aquel *commodity*.

La conformación sectorial a diferencia del sector avícola es más compleja. El sector bovino se compone de cuatro entidades: la Unión de la Industria Cárnica, UNICA, que nuclea a los frigoríficos en el nivel nacional orientados al consumo interno, con presencia importante de firmas de Córdoba y Santa Fe; la Cámara de la Industria y el Comercio de Carnes, CICCRA, que representa a pymes orientadas al mercado interno y externo; la Cámara Argentina de la Industria Frigorífica, CADIF, que agrupa a los principales frigoríficos que atienden el mercado bonaerense; y ABC Consorcio de Exportadores de Carnes, que nuclea a los principales exportadores, y que fue considerado en la selección de entidades de primer grado para el análisis.

Las entidades asumieron posiciones de resistencia a las medidas implementadas, adoptando estrategias más o menos confrontativas según la coyuntura de la articulación. Las cuatro entidades intervinieron en la mesa de negociación con Comercio si bien ABC tenía un rol protagónico en las negociaciones por ser el principal exportador. Durante los años de mayor confrontación, ABC funcionó como interlocutor principal o primero, delimitando los márgenes y las alternativas que se planteaban luego en la Mesa. Si bien Agricultura participaba de aquellos encuentros, el sometimiento de los objetivos de exportación a los objetivos ligados al

consumo y comercio internos, ubicó a aquella cartera a una posición de subordinación respecto de la cartera de Comercio.

Las medidas adoptadas priorizaron sin dudas el abastecimiento interno de carnes rojas y el control de precios en un contexto de alza internacional de precios e inflación local, ejerciendo fuerte presión sobre los actores de la cadena. Las restricciones y cupos se aplicaron desde 2006 en adelante de manera sostenida. Durante la crisis con el campo Comercio amenazó incluso con aplicar la Ley de abastecimiento a las carnes llevando a incurrir en incumplimientos de la cuota Hilton con la Unión Europea. Para el sistema de feedlots o bovinos de corral en particular el sistema de compensaciones estableció incentivos a la producción de carne bovina que utilizaba granos como materia prima, mejorando el desempeño de la producción los primeros dos años, aunque más tarde fue disuelto por denuncias de corrupción.

En materia de planificación, el sector cuenta con el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA), ente no estatal creado en 2001 y financiado con fondos del sector privado, en el cual tiene participación el sector público a través de un representante de la cartera de Agricultura. En épocas de endurecimiento de las posiciones del gobierno en las negociaciones por precios y cupos, Comercio amenazó con intervenir el organismo a través de la designación de un referente de su área en el directorio, aunque esto no se efectivizó.

En síntesis, la industria de alimentos fue objeto de un amplio espectro de regulaciones durante las tres gestiones kirchneristas. El mapa de políticas y actores se complejizó significativamente en torno a un esquema disciplinador ejercido desde Comercio hacia los operadores de exportación, desde los primeros eslabones de transformación hasta los segmentos de elaboración de productos de góndola. De este modo, el esquema regulatorio general para el sector operó disciplinando al capital, en especial exportador, en pos de los objetivos distributivos y de abastecimiento interno de la gestión.

COPAL asumió en este escenario un papel subordinado en comparación con el protagonismo de los años noventa. No obstante, los empresarios de la alimentación y muchas de las entidades de primer grado allí nucleadas tuvieron un papel no menor en la desarticulación del frente de Industriales de la UIA, y en la conformación de un frente opositor. La UIA se fracturó después de la crisis del campo de 2008 y quedó descolocada en el mapa de intereses en apoyo al gobierno, pero también en el mapa de intereses refractarios al modelo vigente. Se debilitó como interlocutora de las pymes primero y de las grandes más tarde, cuando hacia el año

2011 el esquema comercial y cambiario se volvió más restrictivo. Esto provocó que las empresas refractarias al modelo buscaran otras vías de expresión del descontento, en defensa de la “seguridad jurídica”, en entidades de cuarto grado o multisectoriales, como la Asociación Empresaria Argentina, el Grupo de los Seis o el Foro de Convergencia, que fortalecían en la balanza de alianzas empresarias un frente de opositores al gobierno.

Metalúrgicos, gobierno y política industrial.

Alcances y desafíos de la unidad en torno al modelo

Los gobiernos kirchneristas y los empresarios metalúrgicos mantuvieron buen vínculo en virtud de la orientación general del esquema propuesto por la gestión de precios relativos favorables al mercado interno y al despliegue de iniciativas de industrialización por sustitución de importaciones encaradas por la gestión.

La Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, ADIMRA, es la cámara de segundo grado del sector y representa a empresas y cámaras de primer grado pertenecientes a rubros diversos como fundición, maquinaria y equipos para la industria, electrodomésticos, equipos eléctricos y electrónicos de comunicación y equipos para automotores y para centrales nucleares evidenciando una amplia inserción en encadenamientos productivos diversos. ADIMRA representa a 39 cámaras sectoriales de primer grado y posee 22 entidades regionales con una amplia acción corporativa regional siendo un sector que ascienden a 24.000 empresas predominantemente pequeñas y medianas orientadas al mercado interno.

Históricamente los posicionamientos políticos de los actores metalúrgicos tendieron a situarse a favor de un esquema de intervención estatal y defensa de la industria nacional. Asimismo, los vínculos con la UOMRA (Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina) se configuraron en torno a una concepción compartida del desarrollo económico, con foco en el mercado interno, que se diferencia de la posición que los exportadores tienen en relación al empleo y el rol del salario. Mientras que para las cámaras de exportadores el salario es un costo laboral, para las cámaras de la mayoría de las pymes industriales el salario es un componente central de la demanda agregada y ello habilita un espacio de congruencia potencial sobre el cual establecer acuerdos básicos entre capital y trabajo. El impulso de la demanda interna como motor del crecimiento económico se funda en supuestos de tipo keynesianos particularmente defendidos durante las sucesivas gestiones bajo análisis.

Al interior de la UIA, ADIMRA ocupó posiciones relevantes dentro del grupo de Industriales nucleados en torno a un esquema desarrollista más favorable a un rol estatal más activo. Si bien Industriales, contiene firmas con posicionamientos políticos heterogéneos, es la lista más representativa de las posiciones PYMI dentro de la entidad. Durante los años noventa, la posición liberal dominante en la UIA la ocupó COPAL, subordinando la voz de actores PYMI mercado internistas, dejándolos virtualmente sin representación corporativa en la medida que la entidad madre se consagró a defender los preceptos liberales vigentes. Agrupaciones de cuarto grado de carácter informal como el Grupo Productivo canalizaron entonces las demandas postergadas de industrias nacionales, sectores comerciales, rurales y bancos nacionales recién hacia 1999 cuando el esquema de convertibilidad evidenciaba signos de agotamiento. Motorizado por industriales bonaerenses, empresarios metalúrgicos tuvieron participación en el Grupo o Frente Productivo reclamando principalmente por una salida devaluatoria al escenario de pérdida de competitividad cambiaria.

Como se señaló, durante las tres administraciones kirchneristas entre 2003 y 2015 los empresarios Pymi mejoraron sus chances de tener una interlocución más cercana y fluida con las autoridades del gobierno en virtud del cambio de orientación del modelo con foco en la economía doméstica. Si bien en la UIA se alternaron en la conducción integrantes de la lista Celeste y Blanca y la lista Grupo Industriales, la elección de los candidatos se dirimió prácticamente entre dirigentes Pymi para conducir la entidad, rompiendo la tendencia históricamente dominante de conducción por parte de grandes empresas con inserción exportadora.

En efecto, un empresario de ADIMRA, ocupó la presidencia de la UIA entre 2007 y 2009, etapa de fuerte convulsión política por el conflicto por la Resolución 125 de retenciones móviles que el gobierno intentó imponer sin éxito en marzo de 2008. El conflicto por la 125 produjo una división tajante al interior de las organizaciones partidarias, sociales y sindicales, inclusive, la opinión pública y las organizaciones empresarias de la industria no estuvieron ajenas. El conflicto caló al interior de la UIA produciendo una crisis de representación durante la gestión del ala de Industriales llevada por el empresario metalúrgico. Si bien en los comienzos del conflicto la UIA intentó mantener una posición conciliadora, aunque favorable al gobierno, unos meses más tarde, la balanza de poder interno inclinó su posición oficial en favor de los empresarios de alimentos y nuevamente la representación de las PYMI quedó subordinada a los lineamientos liberales de la entidad.

En este escenario de crisis de representación, ADIMRA creó IDISA, el Instituto para el Desarrollo Industrial y Social Argentino. El Instituto se orientó a constituirse en una organización tripartida que nucleaba a las entidades empresarias y sindicales del sector metalúrgico ADIMRA-UOM y ASIMRA (Asociación Supervisores de la Industria Metalmeccánica) y era dirigida por el entonces Ministro de Economía, Miguel Peirano (Noticias ADIMRA, 31-12-2009). Ello evidenciaba una muestra de la contundente alianza entre el gobierno y el sector, en medio de la crisis provocada con el conflicto con el campo por la Resolución 125 de retenciones móviles.

Políticas hacia los sectores metalúrgicos

En relación a las políticas estatales sobre el sector metalúrgico, el amplio abanico de medidas vigentes en el período expresa una persistencia de las iniciativas horizontales heredadas de los años noventa y, al mismo tiempo, se observa una emergencia de nuevas herramientas sectoriales que dieron un gran impulso al sector. En todos los casos las herramientas de Industria y Ciencia y Técnica proveyeron mecanismos no compulsivos sino, más bien, voluntarios de adhesión a los programas, este hecho marca una clara diferencia respecto a lo reseñado en el sector de la alimentación. Recién en el último período, Industria intentó condicionar las decisiones de compra en el marco de una estrategia de desarrollo de proveedores orientada a fortalecer la posición de las Pymis en las negociaciones con las multinacionales al interior de las cadenas productivas. Si bien el objetivo era avanzar en el esquema sustitutivo donde las empresas nacionales tuvieran mayor injerencia, Industria gozaba de escasos instrumentos para incidir en las decisiones de compra. Por ello, como se verá más adelante en el análisis de los rubros metalúrgicos, los alcances de estas iniciativas fueron acotados.

El Régimen Fiscal de la Provincia de Tierra del Fuego junto con el Régimen autopartista o el Régimen para la producción local de bienes de capital constituyeron instrumentos de tipo sectorial/regional impulsados desde Industria que le permitieron definir un conjunto de incentivos fiscales para el sector. Asimismo, el plan nuclear de 2006 y las iniciativas de generación de energías renovables a partir de la estatización de YPF- ambas impulsadas desde la cartera de Planificación Federal-, enmarcaron la implementación de herramientas decididamente sectoriales que dieron fuerte impulso a las empresas metalúrgicas.

Finalmente, el régimen de Compre Nacional de 2001 -que a priori no tiene un sesgo focalizado plasmado en la norma-, muestra una incidencia más clara sobre las firmas del sector. Prácticamente

ticamente todo el Compre Nacional es metalúrgico: ferrocarriles, sector energético, nuclear, hidroeléctrico y equipamiento médico son los rubros que “mueven el amperímetro” en los procedimientos de compra pública.

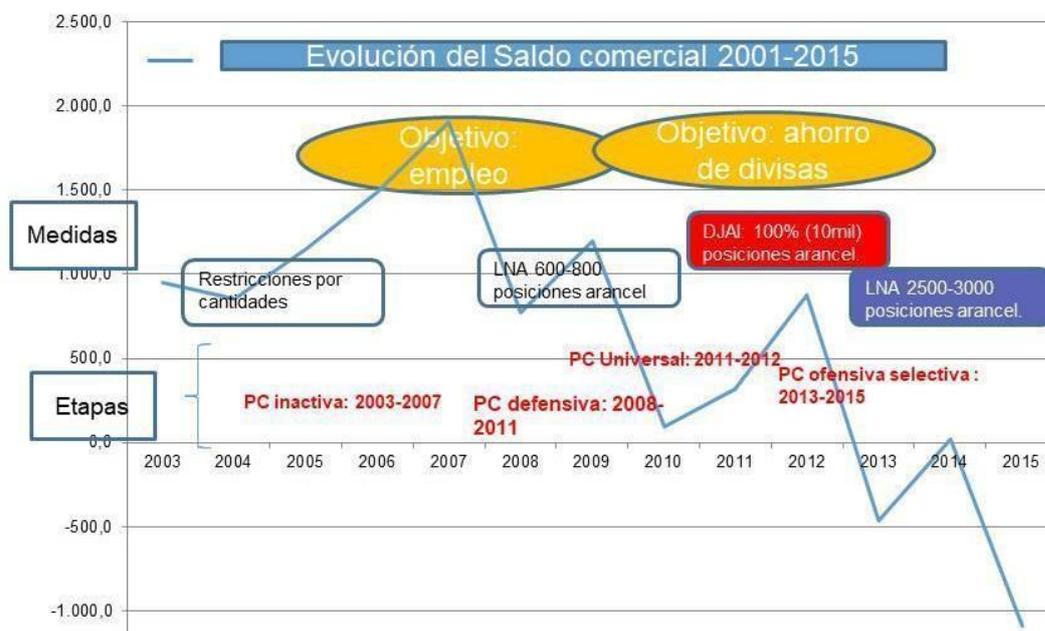
Como se señaló, el área de Comercio Exterior tuvo sin dudas el impacto más significativo de todas las intervenciones realizadas sobre la actividad metalúrgica. La principal herramienta de Comercio Exterior en el período fueron las licencias no automáticas de importación, que permitieron la selectividad de la protección comercial a nivel de posición arancelaria de aquellos bienes que poseían producción local, en el marco del objetivo sustitutivo de importaciones. Estos instrumentos fueron, por un lado, compulsivos en la medida que la nómina de bienes que quería ingresar debía solicitar el permiso correspondiente con una demora variable y -por épocas- incierta en la tramitación. Por otro lado, también produjeron clivajes importantes entre los sectores empresarios seleccionados y configuraron escenarios tanto de alineamiento como de resistencia al interior de la industria en algunas coyunturas.

Los instrumentos mencionados son los que “mueven el amperímetro” en el proceso de industrialización ya que, en el marco del objetivo sustitutivo, el modo y alcance de la utilización de estos instrumentos definió el perfil de la política industrial, el horizonte y la orientación del proceso de industrialización que el Estado pretendió impulsar.

Cabe recordar que durante los años noventa la apertura comercial desactivó todos los mecanismos de protección desamparando a los sectores PYMI vinculados al mercado interno. En consecuencia, las LNA fueron el eje de la ruptura de tendencias con el neoliberalismo de la década previa y, junto con el esquema de tipo de cambio competitivo vigente hasta 2008, constituyeron el marco regulatorio fundamental para la reactivación industrial.

En este sentido, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de la política de administración comercial y, en particular, la utilización de las licencias no automáticas. En él se puede observar como su implementación fue errática y expresó una planificación tardía del proceso sustitutivo.

Gráfico 11. Periodización de la política de protección comercial a la industria (PC)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en las entrevistas e informes y registros públicos de los ministerios.

El saldo comercial destacado en la línea azul tuvo una evolución favorable hasta 2007, luego de lo cual comenzaron una serie de ciclos erráticos y descendentes, que dispararon nuevas intervenciones desde Comercio.

Las LNA constituyeron la principal herramienta de creación y protección del empleo, uno de los objetivos centrales de la agenda del peronismo gobernante. Hasta 2007 el tipo de cambio competitivo permitió hacer un uso acotado de la herramienta -por ello se denomina “inactiva” a esta etapa de la política comercial-, a su vez, se verificó un crecimiento espontáneo de las fuerzas productivas del sector. Entre 2008 y 2011, cuando se mantuvo bajo la órbita de la cartera de Industria, la política tuvo un carácter ordenado, pero “defensivo” puesto que se definieron instrumentos conocidos y previsibles, alcanzando un número acotado de posiciones arancelarias (alrededor de 800 vinculadas a sectores “sensibles” mano de obra intensivos como: textiles, electrónicos, calzados, metalúrgicos y, principalmente, juguetes). Entre 2011 y 2012, cuando se le quitó a Industria la herramienta de LNA para otorgársela a Comercio, se implementaron las DJAI y la política comercial se tornó “universal” e imprevisible, en tanto alcanzó a la totalidad de posiciones arancelarias (10.000) sin claridad respecto de los procesos, los mecanismos y los tiempos de solicitud. Inclusive, la universalización se combinó con la restricción a la compra de divisas en un escenario fuertemente restrictivo para la produc-

ción. Este hecho generó resistencias dentro de todo el arco empresario incluso en aquellos que resultaban más favorables al gobierno. Así, este escenario de restricción externa, rápidamente, se tradujo en una crisis política la cual dejó al descubierto una puja intraburocrática entre áreas estatales y, a su vez, evidenció el deterioro del poder convocante y aglutinante con casi todo el arco empresario. Frente al vacío de poder de la figura del Ministro en Economía ascendió la Secretaría de Comercio, constituyéndose en el epicentro de una escena fuertemente convulsionada, con un estilo de gestión personalista e informal, generando fricciones al interior del gobierno y suscitando manifestaciones públicas de disconformidad de los empresarios. Sin dudas, entre 2011 y 2012 se constituyó el interregno de mayor contradicción de la agenda de política comercial kirchnerista, donde el esquema fuertemente centrado en la estrategia sustitutiva mostró sus limitaciones y, el enfoque restrictivo de política como respuesta dominante del gobierno, afectó el nivel de actividad de las firmas poniendo en riesgo el nivel de empleo, el principal objetivo dentro del esquema del gobierno.

La etapa final, entre fines de 2013 y 2015 la política comercial a partir del recambio del equipo técnico asumió un carácter diferente, “selectivo y ofensivo” de sustitución de importaciones con mayor coordinación de los instrumentos. La selectividad operó, no tanto sobre sectores considerados estratégicos, sino más bien, sobre un conjunto de compañías dinámicas que abastecieron una gran porción del mercado de bienes críticos y que, por lo tanto, tuvieron un significativo potencial sustitutivo.

El cambio fundamental se introdujo al centralizar ofensivamente las herramientas de administración del comercio en pos del objetivo de sustituir importaciones. Sobre un conjunto de 2500 posiciones arancelarias, es decir más extendido que el primer período “defensivo” y mucho más acotado que el período “universal”, la estrategia operó sobre aquellos sectores que tenían mayor proyección en el mercado interno y externo. Agroquímicos y maquinaria agrícola, por ejemplo, reunieron estas oportunidades al tener encadenamientos productivos sustantivos con sectores competitivos de la economía.

En síntesis, pese al potencial rol de las herramientas comerciales en el desarrollo industrial, su instrumentación operó priorizando la creación de empleo y sostuvo un nivel elevado de consumo interno. Mientras que el poder de “sintonía fina” de la política comercial en pos de objetivos más ambiciosos y de largo alcance, se puso entonces en práctica tardíamente, en un contexto adverso de déficit de divisas. El diagnóstico de la restricción externa y la reacción del gobierno a este escenario, fue tardía también. La balanza comercial expresaba temprana-

mente que el ritmo de crecimiento de las importaciones era muy superior al de las exportaciones. Entre 2003 y 2007, las primeras se multiplicaron por cinco, mientras que las segundas solo se duplicaron. A su vez, el dinamismo del comercio y el contexto internacional que resultaba favorable de precios demoraron la previsión y la calibración de los instrumentos de sustitución de importaciones.

Heterogeneidad y acción colectiva de rubros metalúrgicos seleccionados

El análisis desagregado del sector metalúrgico evidenció la densidad y variedad de herramientas e iniciativas de promoción que el Estado puso en juego durante el período analizado. Frente a la heterogeneidad del sector, la selección de rubros metalúrgicos para el análisis permitió analizar los mecanismos de articulación contenidos en las políticas y así ponderar, por un lado, el lugar que los objetivos sustitutivo y exportador tuvieron en el esquema planificado por el gobierno, y, por otro lado, los desafíos implicados en la vinculación con los empresarios.

En el caso de maquinaria agrícola se indagó sobre la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) que representa a las pymes nacionales. Dentro de ADIMRA, CAFMA representa a un segmento de bienes de capital con ventas en el mercado interno, pero con cierta inserción exportadora competitiva y con eslabonamientos en el sector agrícola, el más dinámico en términos de comercio internacional. Quizás por este motivo, los posicionamientos políticos de la cámara, en relación a otras entidades metalúrgicas, suelen reclamar medidas de desregulación o de liberalización del mercado más alineadas con las que reclama el sector de la alimentación. Las empresas nacionales de maquinaria agrícola experimentaron hasta 2007 una evolución muy favorable que fue interrumpida por la crisis del 2008, luego se recuperaron por algunos años, y, entre 2014 y 2015, se produjo una desaceleración producto del atraso cambiario y del incremento de los costos internos. No obstante, el desempeño de los últimos años, hacia el final del período, el sector incrementó una producción para sustituir importaciones, en particular, en segmentos de cosechadoras y tractores. Como la mayoría de los segmentos industriales, la maquinaria agrícola enfrenta un déficit comercial persistente, y en 2013 alcanzó los USD 936 millones representando un 1.4% de las importaciones (IES Consultores, Super Campo 01/11/2013). Las multinacionales nucleadas en la Asociación Argentina de Fabricantes de Tractores (AFAT) dominan la producción de tractores y cosechadoras y las empresas nacionales medianas participan de la producción de

sembradoras, pulverizadoras y agropartes con una trayectoria de aprendizaje tecnológico importante (Lavarello y Goldstein, 2011).

La evaluación del sector de maquinaria agrícola fue el único de los tres analizados que presentó iniciativas de articulación público-privadas significativas de exportación y a la vez una participación marginal pero relativa en las iniciativas de integración productiva entre gobierno, multinacionales y empresas locales. Esto permitió vislumbrar la convergencia que experimentaron ciertos rubros entre la estrategia sustitutiva y la de promoción de exportaciones.

El acercamiento al caso de equipamiento médico evidenció cómo las iniciativas de “compre local” fueron traccionadas, fundamentalmente, desde la cartera de Industria. También expuso, por un lado, el lugar de subordinación que los proveedores locales tienen frente a las compras en el exterior y, por otro lado, dejó en evidencia la estrategia eminentemente defensiva de protección y promoción sustitutiva que el Estado propendió para amparar a las empresas locales.

El análisis del sector de equipamiento médico se centró en CADIEEL, la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas, por ser una entidad muy activa en la articulación con el Estado para la participación de proyectos de compra pública. Si bien la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina (CAEHFA) es la entidad representativa del sector, algunas empresas muy articuladas con las iniciativas estatales están asociadas a CADIEEL y, por ello, se ha complementado la visión de ambas entidades para el presente análisis. Las empresas del sector articularon, fundamentalmente, con las carteras de Ciencia y Técnica, vinculados a proyectos de salud y con la cartera de Industria en iniciativas de sustitución de importaciones. Este segmento de bienes de capital dentro del sector metalúrgico, predominantemente pyme y mercado internista, tuvo una dinámica productiva interesante, de intensidad tecnológica media/alta con potencial de inserción exportadora en la región. Así, a pesar del dinamismo evidenciado por las ventas internas y las exportaciones en el período 2003-2015, el saldo comercial del sector fue crecientemente deficitario debido a las dificultades que presentan las empresas locales para sustituir insumos en algunos segmentos que contienen mayor complejidad tecnológica y/o que su producción en escala en países como Brasil y China presenta ventajas competitivas irreproducibles a nivel local (MINCyT, 2012).

El tercer rubro seleccionado es el segmento de empresas agrupadas en CIPIBIC, la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital, uno de los rubros más competitivos dentro del sector metalúrgico por su rol en la generación endógena de tecnología y su capacidad para derramar progreso técnico al resto de la economía (Castells et al., 2014). Estas empresas se dedican a la producción diferenciada de productos llave en mano, hechos a medida para sectores bien diversos, aunque principalmente para el de alimentos y energético. Este segmento, en el análisis de conjunto, evidenció un potencial particular en torno a los grandes proyectos de inversión pública que operaron bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal. Las iniciativas impulsadas en torno al desarrollo de energías renovables, a partir de la nacionalización de YPF, los proyectos de provisión de equipamiento para los parques eólicos y los desarrollos nucleares exhiben los nichos con mayor potencial en términos de incorporación de tecnología e integración en cadenas nacionales de innovación, en especial, aquellas vinculadas a la industria de bienes de capital (Grasso y Kossacoff 2015, 2016).

El desempeño comercial del rubro presentó, como los demás de la industria, un importante dinamismo de las exportaciones entre 2003 y 2008, pero muy inferior al incremento de importaciones, así, tempranamente, mostró los signos de debilidad del proceso sustitutivo y su consecuente presión sobre la balanza de pagos.

A modo de síntesis, todo lo expuesto, permitió analizar los alcances y desafíos del proyecto industrial durante el kirchnerismo a partir de la evaluación del mapa de iniciativas y políticas, a la luz del perfil de especialización argentino y del proceso histórico de industrialización a nivel nacional. La selección de los tres rubros reseñados permitió identificar las iniciativas y políticas más significativas del período orientadas a la industrialización que serán analizadas a continuación: las iniciativas de Compre Nacional, las Mesas de Integración Productiva y las iniciativas de promoción de exportaciones, las cuales ameritan una síntesis particular. Las dos primeras fueron desplegadas desde la cartera de Industria y la última desde Agricultura y el INTA, un organismo descentralizado de esta cartera.

Agenda destacada en materia de industrialización

El Compre Nacional

Las iniciativas de Compre Nacional fueron reimpulsadas durante el período 2003-2015 y señaladas por los empresarios del sector metalúrgico como una herramienta clave en el proceso

de sustitución. El sector de los ferrocarriles, el sector energético, nuclear, hidroeléctrico y de equipamiento médico constituyeron el núcleo del Compre Nacional, todas ellas pertenecientes al sector metalúrgico. La Ley de Compre Nacional que estaba vigente durante los años kirchneristas era del año 2001 y establecía una preferencia del 7% para las pymes nacionales y un 5% para los grandes locales por sobre los oferentes internacionales. Desde el 2009, el sector presionó por incrementar al 25% el umbral establecido para la preferencia a través de una iniciativa legislativa que logró, en 2011, solo media sanción en el Senado y que en Diputados perdió estado parlamentario.

Aunque estuvo presente tanto en la agenda pública y privada, la Ley de Compre Nacional fue objeto de importantes tensiones entre los empresarios y el gobierno por los alcances de su implementación. Por un lado, la gestión expandió su utilización, como lo ilustra el caso del sector nuclear o de equipamiento médico, no obstante, los actores metalúrgicos presentaron importantes reclamos por incumplimiento de la norma en diferentes oportunidades, como lo ejemplifica el caso de la Central Termoeléctrica de Río Turbio. De hecho, la Comisión de Compre Nacional de ADIMRA, creada en 2006, evidenció la determinación de los empresarios de potenciar la articulación y presionar sobre la toma de decisiones estatales. A su vez, si bien la gestión mostró una clara decisión política de favorecer la participación de la industria local en los grandes proyectos de inversión, también quedó expuesta la tensión de objetivos entre diferentes carteras ministeriales, fundamentalmente entre Planificación Federal e Industria respecto a qué participación habilitar a los actores locales. En este sentido, la Ley de Compre Nacional motorizada, fundamentalmente, por la cartera de Industria tensionó con un conjunto de normativas de importación de insumos y bienes de capital, que priorizaban - como se señaló-, la provisión de equipamiento con tecnología de última generación en los proyectos especiales de obra pública y privada o la provisión en sectores considerados sensibles o estratégicos, gestionada desde la cartera de Planificación Federal.

Si bien muchos actores estatales y empresarios coincidieron al señalar que la brecha tecnológica de producto no fue significativa, los factores determinantes solían ser los diferenciales de precios, los plazos de entrega de los proveedores locales, o los acuerdos estatales con proveedores internacionales en el marco de asistencia financiera para los grandes proyectos de inversión. Los fondos externos vinieron atados a tecnologías y tecnólogos externos, como condición de su asignación, restringiendo los márgenes de decisión e inversión estatal. La inversión en equipamiento de salud u obras de infraestructura evidenciaron la tensión entre los

objetivos sustitutivos y los objetivos de provisión de equipamiento esencial en áreas críticas de la inversión pública.

Las mesas de integración productiva

El despliegue de las mesas de integración productiva fue encarado por Industria recién a partir de 2011, en el marco de la formulación e implementación del Plan Estratégico Industrial 2010-20. El **capítulo II.III** sobre el campo de intervención en política industrial focaliza en el despliegue de estas iniciativas en las cadenas metalúrgicas automotriz y de maquinaria agrícola, sentando en la mesa a diferentes actores de la cadena, empresas multinacionales y locales, con vistas a indagar sobre los desafíos y alcances de la estrategia de desarrollo de proveedores locales para sustituir importaciones.

En todos los casos analizados donde se ejercitó la integración productiva y el desarrollo de proveedores, las cadenas se compusieron de grandes operadores multinacionales que dominaron el mercado, ya que importan insumos industriales y despliegan escasos esfuerzos en incorporar a pymes proveedoras locales por diferentes motivos, entre ellos: el rezago tecnológico de las pymes locales para producir en escala o adaptarse de manera versátil a los cambios de la demanda y la rigidez de las decisiones de compra establecidas por las casas matrices. De modo que el tejido industrial de pymes locales se insertó de forma dependiente en las redes de producción y comercialización, tanto en términos tecnológicos como financieros, las dos caras de una misma moneda, la dependencia.

Como se señaló, las Mesas de Integración emergieron en un escenario de fuerte restricción de divisas y se desarrollaron en un marco de crecientes controles regulatorios cambiarios y comerciales. Mientras la primera etapa sustitutiva -hasta 2007- fue espontánea, en la medida que se emprendió con una macro favorable, la pérdida de competitividad cambiaria que se produjo entre 2008 y 2011 y la reticencia del gobierno a hacer ajustes devaluatorios, le exigió prever mecanismos alternativos administrados o “forzados” para sustituir. Así, la gestión debió intervenir en las decisiones micro de las firmas, en las decisiones de compra de empresas multinacionales cuyas casas matrices se encuentran en el exterior y lo hizo presionando con herramientas restrictivas: la compra de divisa, clave para adquirir insumos y para remitir utilidades al exterior o a la importación de insumos vía las restricciones al comercio (LNA o DJAI).

La postura del gobierno hasta 2011 con el capital extranjero había sido de apertura, preservando el marco regulatorio heredado de los años noventa. La vigencia de la Ley de Inversiones Extranjeras, las prerrogativas al sector automotriz y a la minería preservaron los ámbitos privilegiados de acumulación, provocando la continuidad del patrón de extranjerización de la economía que, a su vez, reforzaba el problema de la restricción externa (Gaggero y Schorr, 2017). Solo a partir del diagnóstico de restricción externa en 2011, se instrumentaron las restricciones y las mesas de integración con vistas, no a introducir cambios estructurales modificando el perfil de especialización industrial, sino con el objetivo de fortalecer la posición relativa de las pymes en la negociación con las multinacionales. De este modo, la estrategia del gobierno a través de las mesas de integración se evidenció sumamente defensiva y fragmentada. En un contexto macroeconómico adverso para las firmas locales, el gobierno se dispuso a presionar con pocas herramientas a las multinacionales para que realizaran compras en el mercado doméstico, sin una estrategia que contemplara integralmente el problema de la competitividad y que incluyera su dimensión tecnológica.

La promoción de exportaciones metalúrgicas

Las iniciativas significativas de promoción integral de exportaciones no abundaron en el período, aunque una cuota importante de instrumentos de Industria, Comercio, Cancillería y Fundación Exportar se orientó al objetivo exportador. Puntualmente, en el **capítulo II.III** se analizó la experiencia de promoción de exportaciones de máquinas para la siembra directa a Sudáfrica emprendida por una red de actores público-privados, integrada por un clúster de empresas de Santa Fe, nucleados en torno al centro tecnológico Fundación CIDETER de Las Parejas, la entidad CAFMA que nuclea a las firmas de maquinaria agrícola nacionales y la Estación Experimental Manfredi del INTA, organismo descentralizado de Agricultura. Dicha iniciativa congregó un proceso complejo de participación desde 2007 en adelante para difundir, a través de demostraciones en terreno, la tecnología de siembra directa argentina y compararla con la labranza tradicional sudafricana. Este proceso, que articuló instrumentos de Cancillería y Fundación Exportar, dio como resultado la duplicación de las exportaciones argentinas hacia aquel país entre 2011 y 2013.

Por otro lado, la cartera de Industria emprendió iniciativas de desarrollo de proveedores con el sector de maquinaria agrícola a partir de 2011, reuniendo a los actores de la cadena en pos de incrementar la incorporación de componentes locales. Las mesas de integración organizadas con el sector, entre 2012 y 2013, convocaron a la cámara representante de intereses mul-

tinacionales, la Asociación Argentina de Fabricantes de Tractores (AFAT) que logró involucrar a 8 firmas extranjeras y la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) que representa a las pymes nacionales, pero que no fue consultada por Industria respecto a los contenidos nacionales que podían ser sustituidos. De este modo, a pesar de las metas definidas por Industria, la integración no logró superar el 20% de incorporación de componentes locales, mientras que las únicas herramientas de la cartera para presionar a las multinacionales consistieron en recordar, recurrentemente, al sector sobre los beneficios estatales fiscales para los bienes de capital y los créditos blandos para el sector.

El análisis de CAFMA evidenció, por un lado, que las iniciativas sustitutivas no son excluyentes de las de promoción de exportaciones. De hecho, las experiencias sustitutivas son esenciales para construir aprendizajes tecnológicos y proyectar iniciativas de promoción de exportaciones. Por otro lado, también expuso que el objetivo exportador solo se consigue con una adecuada coordinación entre áreas estatales para la identificación de oportunidades de comercialización y para potenciar redes tecno-productivas locales en el mediano plazo.

De este modo, exceptuando esta experiencia de promoción exportadora, la matriz de instrumentos de fomento a la industria, predominantemente horizontal, reprodujo durante estos años las heterogeneidades entre los segmentos más y menos dinámicos inherentes al sector metalúrgico en sus diferentes rubros. La dinámica internacional dominada por las firmas multinacionales no tracciona espontáneamente una demanda de productos locales, sino más bien expulsa a las firmas menos dinámicas o competitivas en una tendencia crecientemente concentradora y centrífuga, frente a lo cual se evidencia que las iniciativas de promoción solo tienen un alcance acotado si no se las enmarcan en proyectos integrales que involucren en forma paralela desarrollos científico-tecnológicos, acuerdos comerciales internacionales y un seguimiento y acompañamiento estatal en el mediano y largo plazo.

Del mismo modo, el objetivo sustitutivo encarado con mayor determinación a partir de 2011 articuló esfuerzos con el sector empresarios con escasas herramientas de disciplinamiento del capital industrial. Motorizado por la emergente necesidad de ahorrar divisas, la gestión dispuso controles al capital limitados al sostenimiento del empleo y la racionalización de las importaciones, en un proceso que se mostró caótico y nocivo para el mismo objetivo priorizado de sostenimiento de la producción y la demanda doméstica. Recién entre 2013 y 2015 se ensayaron mecanismos más sofisticados de “sintonía fina” guiados por una mirada estratégica de industrialización sustitutiva. La coordinación entre diferentes instrumentos comerciales y

la conformación de equipos técnicos propiciaron una articulación con el empresario industrial sostenida en algunos acuerdos y controles más precisos. El intento de Comercio de construir un registro único de subsidios a las firmas, con el fin de administrar centralizada y eficientemente la asistencia promocional de las diferentes dependencias estatales, era el corazón de la llamada “sintonía fina” en la construcción de la competitividad empresarial, sin embargo, no prosperó. El disciplinamiento del capital, entendido como la capacidad del Estado de orientar el comportamiento de las firmas en el marco de objetivos de desarrollo de mediano plazo, operó muy parcialmente sobre los industriales durante estos años; y cuando se instrumentó, se priorizaron objetivos vinculados al sostenimiento de la demanda interna por sobre la obtención de mejoras competitivas vinculadas a la incorporación de tecnología o a la expansión hacia nuevos mercados externos, postergando, de esta manera, un abordaje integral sobre un perfil comercial que propiciara un mejor balance comercial en el largo plazo.

III.II

Reflexiones finales. Políticas, instituciones y clivajes de clase en torno al proyecto sustitutivo reciente

La industria y el proceso de industrialización reapareció como cuestión en la agenda gubernamental luego de los años noventa y se fue fortaleciendo como objetivo de las sucesivas gestiones a partir del año 2003. El marco general del nuevo modelo se fue perfilando, tanto discursivamente como en la práctica política, en contraposición a los lineamientos económicos de la convertibilidad. El nuevo esquema cambiario administrado, el modelo sustitutivo de importaciones y los acuerdos comerciales con Mercosur y los países de la región fueron rasgos sustantivos definidos por la gestión desde el comienzo. En este proceso de definiciones marco, la articulación y la participación de los actores de la industria fue sin embargo fragmentada, inestable y tuvo lugar en pocos espacios formales, es decir, en general se dio en ámbitos no constituidos institucionalmente.

Tanto el esquema macroeconómico como un conjunto amplio de intervenciones estatales se centraron fuertemente en el impulso de la producción industrial y el empleo, orientados al mercado interno. En torno a este objetivo, se erigió un proyecto político que suscitó un arco de apoyos y de resistencias empresarias y que se encontró durante su tercera gestión, con viejas y nuevas restricciones políticas y económicas para sostenerse en el tiempo. Pese a que el proyecto de industrialización cobró vigor dentro del marco económico general propuesto por el gobierno, la gestión encontró grandes dificultades para traccionar el apoyo de la burguesía industrial en torno a su propuesta. De este modo, las pistas para advertir este desacople entre accionar estatal y apoyo empresario en torno al proyecto de industrialización se vislumbran en el análisis de las políticas.

La tesis presentó un análisis de las políticas públicas orientadas a la industria, entendiendo que las mismas constituyen un buen prisma para comprender la dinámica de vinculación del Estado con los actores empresarios industriales, y para analizar la sostenibilidad política del proyecto de industrialización propuesto por el kirchnerismo. Las políticas permiten dar cuenta de los alineamientos, acuerdos, conflictos y, en definitiva, arrojan luz sobre los clivajes entre clases y fracciones de clase que dentro de la industria tomaron parte en esta etapa de la Argentina. La selección del sector metalúrgico y el sector de la alimentación al interior de la industria respondió a la necesidad de caracterizar los vínculos que el peronismo kirchnerista

entabló con dos actores de la burguesía industrial con diferentes perfiles económicos e ideológicos. El recorte fue esencial para poder focalizar en un conjunto de medidas e instrumentos dentro del complejo y vasto universo de las intervenciones orientadas a la industria.

Recapitulando, la presente sección de conclusiones se estructura en torno a tres ejes teóricos analíticos que se desarrollaron en el apartado del marco teórico y que atravesaron la tesis:

- En un nivel político, la definición de un esquema de industrialización sustitutiva de importaciones como eje orientador de las intervenciones estatales que intentó constituirse como proyecto político,
- En un nivel institucional, las capacidades y la autonomía relativa que ejercitó el Estado en materia de política industrial;
- Y finalmente, el análisis de los actores socioeconómicos y el mapa de alineamientos favorables y opositores que se configuraron en torno al proyecto y que -en gran medida-, limitaron su sostenibilidad política.

La sustitución de importaciones como proyecto político

Durante los últimos 40 años (1976-2016), las intervenciones de los sucesivos gobiernos en materia económica evidenciaron la dificultad para definir un esquema y sostenerlo en el largo plazo. Así, los modelos o proyectos políticos con giros sustantivos de política económica continúan sucediéndose y generan efectos nocivos sobre los procesos de aprendizaje institucional inherentes a toda organización burocrática. La implementación de cambios radicales o significativos en vez de ajustes en los márgenes, como los cambios de estructura del aparato estatal y consecuente inestabilidad de los equipos técnicos, obtura la interiorización de normas y procesos en torno a los objetivos dispuestos, con consecuencias importantes en la construcción de capacidades en el largo plazo. Esta alternancia entre modelos se replicó en diferentes grados en cada uno de los campos de intervención económica, la política científica y tecnológica, la industrial y comercial que experimentan cambios de rumbo recurrentes.

Ahora bien, ¿Qué rasgos asumió la experiencia de industrialización sustitutiva en el período kirchnerista? ¿Fue un proceso ‘dirigido por el Estado’ como la experiencia 1953-1975? ¿Qué rol asumió el Estado en este proceso, qué transformaciones introdujo y qué fuerzas sociales logró aglutinar con el objetivo sustitutivo en ese período?

El proyecto sustitutivo fue re-editado por el peronismo kirchnerista luego de décadas de profundo rechazo de las ideas industrializadoras y de la implementación de políticas de desregulación. Mientras que diferentes países de América Latina y el sudeste de Asia experimentaban -entre los años setenta y los noventa- diferentes combinaciones entre el modelo de sustitución de importaciones y de industrialización orientado a exportaciones, Argentina encaraba esquemas de desregulación comercial y de capitales que configuraron un modelo centrado en la producción de commodities y la valorización financiera.

Varias décadas después, luego de una profunda crisis social, política y económica, el kirchnerismo re-editó el objetivo sustitutivo y repuso discursivamente a la industria como motor económico desde el comienzo de su gestión. El Presidente electo en el 2003, un año más tarde pronunció un discurso de apertura de sesiones en el Congreso de la Nación, en el que situaba a la sustitución de importaciones como un “proyecto de país” que permitiría “integrar socialmente a sus habitantes en un marco de equidad y desarrollo”. La industria como eje de la producción y el empleo y el fortalecimiento del mercado interno, se convertían en un engranaje que dinamizaba la economía.

La re-edición del objetivo sustitutivo fue discursiva, fundante y estable durante los 12 años. En este marco, el objetivo exportador quedó subordinado al sustitutivo, desdibujado en lo discursivo y en el set de políticas desplegado. Ahora bien, la sustitución como proyecto político fue tardía, errática y sin una imbricación suficiente entre fuerzas sociales y empresarias de apoyo. Esto llevó a que se produjera un desacople entre el tiempo político, el tiempo institucional y el tiempo económico del proyecto. Ni siquiera en el momento de crisis externa de 2011 el horizonte exportador emerge como trayectoria complementaria del horizonte sustitutivo.

Las políticas se orientaron a re-editar el objetivo sustitutivo pero la definición estratégica por parte del gobierno y sus gabinetes económicos, fue sinuosa y tardía. El gráfico de las etapas del esquema sustitutivo evidencia el desacople entre el tiempo político con la coyuntura de apogeo del consenso con actores (2007), el tiempo institucional de maduración de planificación estratégica con el PEI 2020 (2011) y la coyuntura crítica de emergencia de la restricción económica externa (2011).

Gráfico 12. Etapas del esquema sustitutivo de importaciones



Fuente: elaboración propia.

Como se caracterizó en los capítulos de análisis de políticas, el esquema atravesó diferentes etapas que lo fueron acondicionando, una primera espontánea (2003-2008), luego otra administrada, defensiva y acotada (2008-2011), posteriormente una “forzada y universal” (2011-2012) y, finalmente, una “ofensiva y selectiva” (2013-2015) que buscó perseguir el objetivo sustitutivo articulando a nivel de empresas con firmas multinacionales. Nuevamente, el objetivo exportador quedó en todas las etapas subordinado o desdibujado.

En el período, el manejo de los resortes principales de la política -los instrumentos de comercio exterior- fue inestable, fue cambiando de *locus* de implementación es decir trasladándose entre diferentes agencias dentro de Economía y fue poco previsible para los empresarios.

Recién se configuró un horizonte con mayor claridad entre los años 2010 y 2011, a partir de la elaboración del Plan Estratégico Industrial 2020, durante la segunda gestión kirchnerista, momento en el que, paradójicamente, dicho esquema comenzaba a adolecer del problema de la restricción externa y evidenciaba síntomas de fragilidad.

El diagnóstico de la restricción externa fue la bisagra de desacople del tiempo político, institucional y económico del proyecto sustitutivo, en la medida que alteró el proceso intraburocrático de toma de decisiones y de construcción de apoyos empresarios externos al Estado. La

restricción externa constituyó la coyuntura crítica de revisión del esquema implementado hasta el momento. La reacción del gobierno frente a la restricción externa se dio tardíamente, recién en 2011, cuando el saldo comercial se avizoraba negativo. Sin embargo, esta tendencia se mostró evidente ya en la primera gestión. El ritmo de crecimiento de las exportaciones e importaciones era desigual, el primero se multiplicaba dos veces entre 2003 y 2007, mientras que el segundo lo hacía por cinco veces en el mismo período, pero el contexto internacional de precios de *commodities* en alza permitió no atender inmediatamente dicho fenómeno.

El esquema alternativo o complementario de incentivos a las exportaciones industriales, fue periférico, marginal, con algunas iniciativas significativas pero aisladas. La trama exportadora continuó siendo primaria o de bajo valor agregado, y se exploraron poco los nichos de complementariedad tecnológica entre los sectores primarios y la industria, como fue el de maquinaria agrícola, equipamiento para el sector minero o la industria de agroquímicos.

Si bien el objetivo de fomentar exportaciones estuvo en agenda, plasmado en informes y documentos oficiales de las diferentes carteras, apareció subordinado al objetivo sustitutivo y el abanico de instrumentos comerciales desplegado dejó esto en evidencia a lo largo del período. El esquema sustitutivo que se configuró de manera espontánea al comienzo y administrada después, avizó tarde el problema del ahorro efectivo de divisas. Más bien la gestión puso su atención, prioritariamente, en sostener el ritmo de actividad, de empleo y de consumo interno y atendió, en menor medida, a los engranajes que operaban por detrás, por debajo y en el largo plazo.

Pese a su carácter errático y al desacople mencionado, este proyecto político produjo transformaciones significativas en el tejido socioproductivo. Desde el enfoque de cambio estructural, como se analizó en la sección del marco teórico, las políticas implementadas no alteraron trayectorias económicas previas heredadas de los noventa relativas a la primarización y extranjerización de la estructura económica o la dependencia externa de insumos y capitales. Algunos autores advierten, incluso, un proceso de sustitución ‘inversa’ en algunas ramas (Schorr y Valle, 2015). Ahora bien, al reponer el esquema de industrialización sustitutiva de importaciones se introdujeron ajustes temporarios “*desde arriba*” que resultaron importantes al balance de poder entre las clases sociales. Al igual que el peronismo clásico, el peronismo kirchnerista alteró el equilibrio previo entre fracciones del capital y entre capital y trabajo. Como se analizará en la tercera sección de las reflexiones finales, el movimiento de ajustes en

el balance de poder de clases, se propició desde el gobierno y consiguió apoyos consistentes sólo en coyunturas determinadas, sin lograr constituirse de manera más estable.

En comparación con el modelo de los años noventa, durante los años 2000 la fracción Pymi industrial y la clase obrera mejoraron su posición relativa a partir de las políticas de fortalecimiento del mercado doméstico. La jerarquización del trabajo como factor de producción dinamizador de la demanda interna, fue una constante y un objetivo explícito en la agenda del gobierno.

Es decir, las políticas se orientaron, siguiendo el enfoque polanyiano de cambio estructural (Polanyi, 1944 en Fernández Bugna y Peirano, 2011), a producir una transformación social, entendida como un nuevo equilibrio entre factores de producción que, aunque no alteraban radicalmente el estado de cosas previo, desmercantilizó en gran medida el trabajo y el salario a través de un conjunto de regulaciones favorables a la clase trabajadora. Los acuerdos de precios de los alimentos de la canasta básica, la reanudación de las negociaciones paritarias, entre otras medidas, reactivaron la acción colectiva de la clase trabajadora y mejoraron su posición relativa frente al capital.

En las relaciones entre fracciones del capital, las regulaciones de tarifas de servicios públicos, energéticos y las regulaciones del crédito propiciaron condiciones más favorables para los actores Pymi orientados al mercado interno en detrimento de los sectores de servicios públicos y financieros, los cuales fueron ‘actores disciplinados’ en la ecuación de poder dentro del capital.

De este modo, el peronismo kirchnerista logró permear su base de apoyos vinculados a los actores del trabajo, en mayor medida, al menos hasta 2011 y, en menor medida, consiguió imbricarse entre los actores industriales. Así, pese al conjunto de medidas de promoción desarrolladas, los apoyos fueron acotados a una serie de entidades pyme y tampoco lograron sostenerse durante todo el período. Ahora bien, ¿qué capacidades y qué ejercicios de autonomía relativa despliega el Estado?

Capacidades y autonomía: coordinación burocrática acotada, disciplinamiento segmentado e imbricación marginal con actores industriales

El análisis de los campos de política permitió ponderar las capacidades y autonomía estatal ejercidas por los sucesivos gobiernos kirchneristas en torno al proyecto sustitutivo de importaciones, arrojando algunas pistas sobre los desafíos y oportunidades que se presentaron en el período 2003-2015.

En relación a la dinámica intraburocrática del accionar estatal, se analizó la cohesión interna de las intervenciones, la capacidad de articulación entre las principales carteras y se indagó si alguna de estas carteras aspiró a constituirse en una especie de ‘agencia nodal’ con potencial de coordinación e integración de los instrumentos orientados a la industria.

Del análisis de la dinámica intraburocrática se advierten, por un lado, una expansión de capacidades de intervención en términos de ampliación de la estructura estatal, mayor diferenciación funcional, jerarquización de agencias y despliegue de nuevas políticas, en particular con un sesgo de sectorialización de los instrumentos de promoción. No obstante, los cambios mencionados, por otro lado, también se advierten una serie de desafíos vinculados a una inestabilidad de las estructuras ministeriales, la falta de definición de agencias nodales y la alta rotación de equipos técnico-burocráticos.

En este sentido, se advirtieron diferentes cambios de estructura, analizados en el apartado anterior, pero el movimiento más significativo fue el reordenamiento del aparato en 2009 con la creación del Ministerio de la Producción, el cual expresó la importancia que la gestión atribuía a la industria en la agenda, su intención de jerarquizarla y la aspiración de Industria de constituirse en agencia nodal de coordinación de otras funciones de la producción como la agricultura, la ganadería y el turismo. Este paso significativo en la consolidación de estructuras formales colisionó con la preeminencia de liderazgos burocráticos de tipo informales que, pese a poseer rango inferior, le disputaron a Industria el control de herramientas de protección comercial clave como las Licencias No Automáticas. Industria no logró liderar el objetivo sustitutivo y compatibilizar o cohesionar articuladamente las visiones y objetivos particulares de las diferentes carteras abocadas al desarrollo industrial. Esto debilitó la posibilidad de definir liderazgos claros y estables durante el período, desarticuló los equipos técnicos de Industria, y a su vez también erosionó el poder de negociación con los empresarios limitando

las oportunidades de esta cartera de ejercer una adecuada imbricación y disciplinamiento con los industriales.

Asimismo, la expansión del rol del Estado en materia de regulación del sistema de precios y la aspiración de ir avanzando en una sintonía fina se enfrentó con la dificultad de congeniar múltiples objetivos y funciones, muchos de los cuales resultaban contradictorios entre sí. El desafío de alcanzar cierta coherencia institucional, en términos de obtener resultados “sinérgicos, acumulables, no contradictorios o no mutuamente neutralizadores” como señala Martínez Nogueira (2010) fue complejizándose en el horizonte de intervenciones. Las herramientas de comercio exterior e interior constituían y constituyen el eje vertebrador para articular cualquier proyecto de industrialización, sea orientado a la sustitución de importaciones o a la exportación, en la medida que permitió construir una arquitectura de rentabilidades relativas entre sectores a través de incentivos y restricciones con alto impacto en la ecuación económica y financiera tanto a nivel sectorial como a nivel de las firmas.

Sin embargo, el cambio de *locus* de implementación –traslado de instrumentos entre carteras– sumado a la fuerte inestabilidad de los equipos de Economía, Industria y Comercio, incurrieron en ajustes regulatorios constantes y espasmódicos, es decir poco ordenados, según las visiones del proceso que los sucesivos equipos adoptaban para jerarquizar los objetivos particulares. La sustitución para la protección de sectores sensibles, luego para el ahorro de divisas y finalmente la sustitución selectiva, fueron los diferentes horizontes y objetivos dispuestos por los sucesivos equipos técnicos de las carteras, evidenciando un aprendizaje lento y tardío sobre los desafíos inherentes al esquema propuesto.

Las carteras críticas desplegaron progresivamente más herramientas promocionales y regulaciones, proliferaron los objetivos y se volvieron, en muchos casos, hacia el final del período, mutuamente neutralizadores. Durante el año 2012, con la implementación de las DJAI (Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones) y con el control de cambios, se afectó profundamente el nivel de actividad que tan férreamente cuidaba el gobierno. El ahorro de divisas colisionaba con el objetivo de fomento de la actividad industrial. La gestión de importaciones, en especial para las pymes, se volvió muy compleja y caótica, desgastándose el vínculo con los actores que habían defendido el proyecto.

En relación a la dinámica de relación con los actores industriales, se analizó el despliegue de ‘autonomía enraizada’, el poder relativo que ejerció el gobierno para definir los contornos del

proyecto político, propiciar instancias de ‘conectividad externas’ para orientar el comportamiento de los actores, implementar las políticas públicas contemplando incentivos o mecanismos de disciplinamiento y/o reciprocidad y finalmente, se reflexionó sobre la capacidad del gobierno a lo largo del período para conseguir adhesiones entre los industriales, construir un sentido compartido (o resistido) en torno a la orientación general del modelo, fortalecer en definitiva la legitimidad del modelo y extender su horizonte más allá de la gestión de turno.

Las intervenciones marcaron un sesgo distributivo particular que, si bien no alteraban radicalmente el balance de fuerzas sociales, introdujeron cambios significativos generando transferencias de ingresos entre sectores.

El esquema de congelamiento de tarifas de servicios públicos y energía funcionó como mecanismo de transferencia del sector de servicios hacia el productivo y residencial, vía reducción de costos de estos insumos.

Las regulaciones sobre los precios de la electricidad, gas y combustibles líquidos evidenciaron un fuerte disciplinamiento operado desde el Estado. Por lo tanto, si bien se definieron un conjunto de compensaciones –a través de subsidios- hacia dichos sectores, fueron pocos los espacios de articulación y negociación dispuestos. Del mismo modo, los servicios financieros –específicamente los bancos públicos y privados- fueron objeto de un conjunto de regulaciones favorables a la producción, orientadas a mejorar la expansión y la accesibilidad del crédito. Cabe aclarar que incluso en el contexto de creciente inflación, se mantuvieron hasta 2015 diferentes líneas de financiamiento a tasas preferenciales.

De las políticas analizadas en los cuatro campos, el esquema de comercio interior y exterior instauró mecanismos de contención de precios internos de los alimentos regulando comportamientos de los agroindustriales y, por ende, propiciando una transferencia de ingresos a los sectores asalariados.

Asimismo, desde este campo se desplegó una estrategia dual que diferenció los incentivos dentro de la industria. Se disciplinó a las multinacionales y exportadoras de alimentos, vía derechos y controles a las exportaciones, al tiempo que operó para las firmas orientadas al mercado interno, una protección de sectores sensibles y/o con potencial sustitutivo.

¿Cómo incide el sesgo de la intervención en las dinámicas de vinculación? ¿Cuáles son los campos más conflictivos o aquellos con mayor potencial de conseguir adhesiones favorables?

Gráfico 13. Dinámica de vinculación e impactos distributivos de las políticas. Campo de ciencia y tecnología y campo de la industria

CAMPO	MATRIZ DE INSTRUMENTOS PROMOCIONALES PREDOMINANTE	IMPACTOS DISTRIBUTIVOS	AUTONOMÍA RELATIVA Y DISCIPLINAMIENTO DEL CAPITAL
Ciencia y tecnolog.	Horizontal	<	<
Industria			

Fuente: elaboración propia.

En las áreas de ciencia y tecnología e industria, prevaleció la matriz horizontal de instrumentos de los años noventa, aunque ambas áreas introdujeron herramientas sectoriales desde 2007 en adelante. Los Fondos Sectoriales en CyT y las mesas de integración productiva en las cadenas de valor se orientaron a promover la mejora de la competitividad en las Pymis. No obstante, las intervenciones en estos campos no produjeron impactos distributivos sustantivos en términos cualitativos o cuantitativos, entre capital y trabajo o entre fracciones de la burguesía industrial, al menos en comparación con los otros campos.

La cartera de Industria tuvo un rol más importante que otras –Agricultura, por ejemplo– aunque por un período acotado (2008-2011), en el cual utilizó las herramientas de comercio exterior para proteger los niveles de actividad, persuadiendo a los empresarios para sostener el empleo. Justamente en virtud del cambio de *locus* de implementación en 2011 de las herramientas de comercio, Industria pierde poder relativo, limitándose su margen de autonomía relativa para incidir u orientar el comportamiento empresario. Asimismo, durante el tercer mandato kirchnerista, a raíz de las medidas restrictivas cambiarias y comerciales, el gobierno fue perdiendo el apoyo de gran parte del arco industrial, tornándose mucho más conflictivo el escenario de negociación para dicha cartera.

Gráfico 14. Dinámica de vinculación e impactos distributivos de las políticas. Campos del comercio interior y exterior

CAMPO	MATRIZ DE INSTRUMENTOS PROMOCIONALES PREDOMINANTE	IMPACTOS DISTRIBUTIVOS	AUTONOMÍA RELATIVA Y DISCIPLINAMIENTO DEL CAPITAL
Comercio interior	Sectorial	>	>
Comercio exterior			

Fuente: elaboración propia.

La intervención de las áreas de Comercio Interior y Exterior, en cambio, tuvo un sesgo sectorial con impactos distributivos significativos, que condicionaron de manera sustantiva los clivajes entre clases y sectores dentro de la industria.

En Comercio Interior las políticas implicaron transferencias de ingresos del sector agroexportador al sector asalariado –transferencia vertical entre capital y trabajo-, las cuales se operativizaron a partir de diferentes medidas analizadas como los derechos y cupos de exportación y acuerdos de precios, mientras que otros instrumentos buscaron propender un efecto distributivo entre grandes y pequeños productores agroindustriales, como el régimen de compensaciones.

En Comercio Exterior el sesgo se dio a favor de las empresas orientadas al mercado interno, predominantemente Pymis, operando de este modo una transferencia horizontal, favorable de asignación de recursos entre diferentes sectores del capital. Las herramientas LNA y más tarde DJAI mantuvieron un sesgo favorable a los sectores industriales orientados al mercado interno, en el marco del proyecto sustitutivo de importaciones.

Como se señaló, fue en los campos de comercio interior y exterior que se configuraron relaciones de disciplinamiento y de subordinación del sector agroindustrial frente a la toma de decisión estatal. Si bien los mecanismos de coordinación con el empresariado contemplaron instancias de negociación -por ejemplo, sobre el nivel de precios-, otras decisiones como los

cupos, el nivel de las retenciones o el control de cambios, quedaron en la práctica casi exclusivamente confinadas a la decisión estatal. El gobierno impuso disciplina sobre los empresarios capturando parte de la renta con los derechos de exportación, o acotando los márgenes de ganancia potenciales vía los precios regulados, en pos de determinados objetivos políticos. La defensa del consumo interno, la mejora del poder adquisitivo del salario constituyó prioridades en el esquema propuesto por el gobierno.

En esta área, la autonomía ejercida por el Estado fue significativa. El gobierno sostuvo los derechos de exportación durante todo el período, pese a la resistencia de los diferentes actores del capital agrario. Incluso la gestión mantuvo su posición pese a la conformación y sostenimiento de la unidad de entidades en torno a la Mesa de Enlace hasta el 2014. La estrategia del gobierno fue recuperar el apoyo de la Federación Agraria Argentina perdido en 2007, a partir de la política de segmentación de los derechos y del esquema de compensaciones dispuesto, no obstante, los problemas en su implementación le jugaron en contra. De este modo, si bien el sistema funcionó bien en los comienzos, evidenció fallas tan pronto como se fueron sumando nuevas solicitudes. El costo político de disciplinar a los grandes sin discriminar o segmentar a los pequeños desde el comienzo, fue elevado, del mismo modo que las fallas del régimen de compensaciones debilitaron las chances del gobierno de fracturar a tiempo la Mesa de Enlace y recuperar a la fracción pyme agraria. Sólo hacia el final de la tercera gestión, la FAA abandonó este espacio, cuando el frente de oposición se fortaleció de cara a las elecciones nacionales.

De este modo, la política comercial tuvo durante estos años un rol clave tanto en el derrotero de la industria como en la relación con los industriales. Su gestión fue profundamente errática debido, en parte, a los condicionamientos de la coyuntura internacional pero también a causa de la inestabilidad de los equipos tecno-burocráticos de gobierno. La responsabilidad de la administración del comercio fue trasladándose dentro del aparato estatal a lo largo del período por distintas agencias según se fueron priorizando diferentes objetivos de la gestión: la protección de sectores “sensibles”, el ahorro de divisas frente a la reemergencia de la “restricción externa” o la promoción de industrias “estratégicas”.

Los instrumentos de Comercio permitieron introducir criterios preferenciales a nivel de posición arancelaria favoreciendo, como se señaló, a los sectores sensibles primero y luego a aquellos sectores con potencial sustitutivo.

En el proceso de implementación de las políticas se establecieron diferentes espacios de articulación y negociación con los empresarios, aunque pocos adquirieron status formal o institucional. Así, la propuesta de constituir un Consejo Económico y Social en 2007 parecía factible pero los eventos de marzo de 2008 desvanecieron esa posibilidad. A partir de ese momento se constituyeron mesas y canales de articulación con las empresas y las cámaras más a nivel de carteras que a nivel sectorial, llevando a los actores empresarios a ocupar múltiples espacios. Así el Estado realizaba pocos esfuerzos de articulación en el plano intraburocrático. La formulación de los planes estratégicos encarados desde Agricultura, Industria y Ciencia y Tecnología de los diferentes ministerios fue un ejemplo de ello. De este modo los diferentes sectores en esta etapa fueron elaborando sus propios planes, que luego les acercaban a los decisores de las diferentes áreas, pero se abordaron pocas iniciativas de intervención para el desarrollo de forma integral y coordinada.

El disciplinamiento al capital extranjero por su parte fue moderado. El mismo operó en este campo, aunque levemente, sobre las empresas multinacionales. Si bien el gobierno mantuvo una política de apertura con el capital extranjero, en la medida que no alteró la desregulación operada en los años noventa, sí emprendió un conjunto de iniciativas para incidir en los procesos de compra y mejorar las oportunidades de las Pymis de negociar al interior de la cadena de valor sectorial dominada por las multinacionales. En este sentido, las mesas de integración productiva constituyeron los mecanismos de articulación donde Pymis, multinacionales y gobierno se dispusieron a definir metas graduales de sustitución de importaciones para la producción local. En esta área, el disciplinamiento operó sobre las empresas multinacionales en diferentes sectores al interior de la industria como, por ejemplo, automotriz y minería. No obstante, en estas negociaciones, el gobierno tuvo herramientas limitadas para propiciar vínculos de reciprocidad o disciplinamiento con el capital. Fundamentalmente los permisos de importación y los permisos para la compra de dólares funcionaron como los únicos medios para persuadir a las grandes empresas extranjeras de incorporar proveedores locales.

Sobre las multinacionales industriales que detentaban en el nivel local posiciones dominantes en las cadenas de producción, el gobierno ejerció un disciplinamiento moderado desde Industria (2011-2013) y desde Comercio (2013-2015), que comenzó recién con la tercera gestión kirchnerista. Las iniciativas de Compre Nacional y de desarrollo de proveedores se encararon con escasos incentivos y “movieron un poco el amperímetro”. De esta forma funcionaron más persuasivamente que coercitivamente evidenciando las dificultades del gobierno para ejercer

una autonomía en estas áreas. Recién hacia 2013, se ejercitaron acuerdos más significativos en sectores y empresas focalizadas pero el período fue breve.

Por lo expuesto es posible afirmar que sobre el gran capital transnacionalizado operaron pocas iniciativas de disciplinamiento. Mientras que en las cadenas alimentarias se buscó controlar a las grandes, a través de la regulación de precios, en la cadena metalúrgica, por ejemplo, se mantuvo controlado el precio de los insumos eléctricos, pero no los insumos siderúrgicos. Así, el precio de los elementos ferrosos como la chapa, principal insumo de la producción metalúrgica, que gozó de protección comercial, se mantuvo por encima de los ofertados por pares brasileños y mucho más elevado que los chinos, lo cual suele ser un foco de demanda de los actores metalúrgicos.

Asimismo, en la relación con las multinacionales de las cadenas automotriz, minera y energética, fundamentalmente, se buscó orientar las decisiones de compra y de importaciones para mejorar el desarrollo de proveedores y facilitar las condiciones de las pymes. En estos casos, los márgenes de autonomía o más bien de injerencia sobre las decisiones micro de las empresas fueron más escasos. La herramienta de negociación del gobierno se acotaba a conceder permisos de compra de divisas o de importación. Estas iniciativas se ensayaron más tardíamente, post 2011. Y, si bien en pocos casos se cumplieron las metas de sustitución que se acordaron con las multinacionales, el apoyo del gobierno mejoró la posición de las pymis en la negociación con las grandes empresas.

Sobre el capital nacional industrial se ejerció un disciplinamiento moderado enfocado en la creación de empleo. El gobierno instó a las empresas a mantener o incrementar los niveles de empleo, quedando en segundo plano consideraciones sobre la competitividad, la racionalización de divisas, la incorporación de tecnología u otras. El MINCyT, tal como se analizó en el caso de proyectos con lácteos y metalúrgicos, avanzó en el campo tecnológico en áreas bien específicas, pero la concesión de los beneficios promocionales de las diferentes carteras se ajustó poco a pautas de exportación o de incorporación de tecnología operando poco y nada el disciplinamiento “a la Amsden”, es decir, en pos de la adquisición de ventajas competitivas. El objetivo abiertamente formulado residió en reactivar la actividad industrial, sustituyendo importaciones por producción nacional. Si bien en los comienzos de la gestión el impulso más significativo de competitividad, vía precio, se dio espontáneamente a partir del tipo de cambio devaluado, más tarde el sostenimiento de la actividad se logró a partir de herra-

mientas de política industrial y comercial anticíclica e incentivos que estimulaban la producción y el consumo.

Ese horizonte fue claro durante los 12 años de gestión kirchnerista. Durante la crisis internacional de 2008 y la crisis del sector externo de 2011 las prioridades fueron proteger el nivel de actividad, aunque luego se sumaría el imperativo del ahorro de divisas. No obstante, el disciplinamiento en este último sentido se instrumentó a partir de las medidas restrictivas cambiarias y comerciales que tergiversaron el sentido que venía imprimiéndose en las negociaciones con los actores del capital nacional. De este modo, el talón de Aquiles del esquema sustitutivo, la presión que ejerce sobre el sector externo, fue subestimado. Así, la colisión entre el objetivo productivista y el objetivo de ahorro de divisas quedó en evidencia. La utilización de herramientas restrictivas para atender a esta problemática terminó desgastando el vínculo y la alianza con los actores empresarios Pymi, a su vez, fue reduciendo el arco de apoyos y socavando la base de sustento político del modelo. Finalmente, la eficacia del ejercicio de la autonomía estatal, consistente en el equilibrio entre disciplinar y conseguir cuotas necesarias de apoyo político, se debilitó de la misma manera que las chances de sostener el proyecto sustitutivo vigente.

Burguesía industrial y clivajes inestables en torno al proyecto sustitutivo

La alternancia de ensayos liberales y heterodoxos en Argentina se dieron, tanto en contexto de inestabilidad de régimen político durante el siglo XX, como en los períodos democráticos, desde los años ochenta en adelante. En este sentido, la persistente inestabilidad política e institucional del país revitaliza la potencia explicativa del concepto de “empate hegemónico” (Portantiero, 2003). El fracaso de la fracción dominante para sostener la hegemonía del liberalismo económico post dictadura y post convertibilidad, volvió a interpelar a diferentes fuerzas políticas y sociales en la reconstrucción de una vía alternativa. En este esquema de alternancia de modelos, ¿qué lugares ocuparon los empresarios, qué posicionamientos corporativos adoptaron, qué políticas apoyaron/resistieron, qué espacios o frentes políticos integraron?

Los términos de ‘empate’ y ‘alianzas de clase’, de Portantiero y O’Donnell respectivamente, ofrecen claves interesantes para abordar el análisis de por qué en Argentina siempre se vuelve a foja cero, es decir, tratar de explicar por qué el país parece estar atrapado en una repetición de ciclos políticos y económicos que obturan procesos de aprendizaje institucional y de construcción sociopolítica a largo plazo.

Sin duda, el modelo económico del período kirchnerista favoreció clivajes de clases que se asemejaron sustantivamente a la alianza defensiva a la que O'Donnell hacía alusión. La revitalización sindical y las adhesiones políticas de sectores pymes al gobierno, permitieron vislumbrar un horizonte alternativo al modelo propuesto por las fracciones hegemónicas. En este sentido se puede observar cómo, desde comienzos de los años setenta, la alianza defensiva no lograba materializar sus intereses en un programa de política económica.

El ensayo alfonsinista de los años ochenta, que apuntó a potenciar un esquema de industrialización exportadora, se había forjado sobre acuerdos más estrechos con grandes conglomerados nacionales, los “capitanes de la industria” (Ostiguy, 1990), con dificultades para articular e integrar en el proyecto a la fracción pyme mercado internista y a las organizaciones sindicales.

En cambio, a partir de la experiencia reciente se observa cómo se fortaleció -como actor político- a la fracción “débil” de la burguesía industrial orientada al mercado interno e integrada, fuertemente, por empresas pequeñas y medianas las cuales dieron un fuerte impulso al empleo. El análisis de las políticas y los alineamientos de los industriales sugiere que la experiencia reciente constituyó un intento por resucitar una alianza otrora portadora de un proyecto alternativo al liberal.

Sin embargo, durante los años del kirchnerismo, el horizonte de un proyecto alternativo que se forjó en torno a la industria, se topó con viejos y nuevos escollos, económicos y políticos. La tarea de reconstrucción de un consenso entre las fuerzas socioeconómicas y políticas en torno al rol de la industria fue más bien errática.

Si bien Argentina es un país de desarrollo industrial intermedio, desde los años setenta se debilitaron significativamente los ámbitos de reflexión y discusiones sobre cómo fortalecer los encadenamientos existentes, las capacidades tecnológicas y productivas o la inserción comercial internacional en una vía diferente al proyecto de ventajas comparativas.

Como se analizó a lo largo de la tesis, la política industrial se compone de un conjunto amplio de instrumentos e iniciativas desplegados en diferentes campos de la intervención estatal que definen la orientación del proyecto y los márgenes de promoción y transformación del sector. A su vez, ellos condicionan los alineamientos favorables y opositores al gobierno respecto a las fuerzas sociales que integran las diferentes fracciones de la burguesía capital industrial.

Frente a las políticas del gobierno y los cambios de coyuntura económica global, los rasgos del proyecto sustitutivo y los posicionamientos empresarios fueron cambiando en el transcurso de los doce años de gestión.

De este modo, a partir del análisis de las políticas, los eventos disruptivos y los posicionamientos de los actores se logró ponderar la dimensión política del esquema sustitutivo. Asimismo, se reconstruyeron las etapas por las que atravesó la relación entre el gobierno y los empresarios. Primero, de construcción y ampliación de las fuerzas sociales favorables al proyecto, y en las dos fases subsiguientes, de desgranamiento de apoyos y debilitamiento del horizonte de sostenibilidad política del proyecto sustitutivo.

Tabla 5. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales. Etapa de consenso en ampliación

Cuestión de agenda	Fecha	Actor que Inicia	Actores que se posicionan al respecto
Extensión de las posiciones sujetas a Licencias No automáticas	2003	PEN-Acuerdo GATT	Cámaras industriales sectoriales de primer grado
Acuerdos de precios	2006	PEN	COPAL
Intervención mercado de la carne/leche- Cupos y Derechos de exportación	2006	PEN	SRA- CICCRA-ABC-CIL
Consejo Económico y social (no prospera)	2007	PEN	CGT-CTA-SRA-UIA-CAC-CAMARCO-ADEBA-ABA-BCBA
Proyecto Reforma Ley de ART (no aprobada)	2007	UIA	PEN
Intervención del INDEC	2007	PEN	UIA

Fuente: elaboración propia.

La primera etapa podría caracterizarse como “consenso en ampliación en torno al modelo”. El peronismo kirchnerista, asumido con solo el 22,24% de los votos, logró convocar progresivamente, un apoyo empresario amplio de los sectores de la producción hacia 2007, año en que el horizonte de conformación de un arco de apoyos amplio, cristalizado en el Consejo Económico y Social aún parecía posible. La recuperación del sector externo por el auge de precios de las *commodities* y la recuperación del mercado interno, hacían posible un resurgir

espontáneo de industrialización por sustitución de importaciones en un contexto de superávits gemelos y economía abierta.

Desde el comienzo, el gobierno se posicionó, discursivamente, contrario a las políticas neoliberales de los años noventa (que había priorizado a los sectores bancario y de servicios en detrimento de los sectores de la producción). El kirchnerismo no había surgido de una coalición empresaria explícita, sin embargo, se apoyó en grupos productivos que habían cuestionado la pérdida de competitividad provocada por la convertibilidad. Así, lo que al comienzo fue promovido desde el gobierno en pos de fortalecer el mercado interno a través del impulso de la producción y el empleo, poco a poco, se fue convirtiendo en un esquema de instrumentos que apuntalaban a la industria sustitutiva de importaciones y nucleaba apoyos de cámaras y empresas de sectores sensibles o protegidos a través de la política comercial. Textiles, calzado, juguetes, metalúrgicos y, principalmente, autopartistas, integraron el núcleo de actores que asumieron posicionamientos claramente favorables al gobierno, pese a que no se llegaron a institucionalizar, ni tampoco articularon un apoyo multisectorial explícito hasta el final de la gestión. De este modo, ellos, acompañaron al gobierno en los actos nacionales e internacionales y, en algunos casos, formaron usinas de pensamiento en apoyo al modelo (las cuales tuvieron cierto alcance mediático, aunque por un tiempo limitado).

Si bien hacia el año 2003 los industriales eran cautelosos en sus intervenciones tanto de apoyo como de críticas, hacia el 2007, el ritmo del crecimiento económico otorgaba al gobierno un crédito político que le permitía proyectarse en una elección nacional. La política de endeudamiento y la recuperación económica fue festejada por todo el arco empresario. Así, los años de bonanza ocultaban las diferencias y discusiones entre los actores del capital más liberales y aquellos más proclives a la intervención estatal, respecto de los instrumentos o métodos de la gestión en algunos campos. Las fricciones con los sectores agrarios por el incremento de alícuotas de exportación desde el año 2006, con los empresarios de la alimentación por los acuerdos de precios desde 2005 y la intervención del INDEC a fines de 2007 frente al incremento de la tasa de inflación, quedaban subsumidas en un clima de acuerdo general sobre la trayectoria adoptada hasta ese momento por el modelo económico.

El año 2007 fue el “pico” de apoyo empresario al gobierno, el cual se manifestó con la designación de Miguel Peirano como Ministro de Economía, una figura que era considerada “propia de los industriales” y, a su vez, “un hombre del presidente”. El kirchnerismo como partido popular de base sindical había logrado nuclear adhesiones y hasta propiciar en los eventos

públicos un clima de algarabía que se palpitaba entre los referentes de la cúpula de la Unión Industrial Argentina. Así, las voces liberales disidentes quedaban acalladas en un marco de desenvolvimiento favorable de los indicadores económicos. De este modo, sin haber una coalición empresaria explícita, tanto los industriales más desarrollistas como los aperturistas, avalaron el curso del modelo económico con tipo de cambio competitivo.

Sin embargo, el año 2008 se constituyó como una coyuntura crítica en la relación con los empresarios, a partir de la cual, a causa de la implementación de diferentes medidas, se inauguró una etapa de fractura y debilitamiento de los apoyos empresarios.

Tabla 6. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales. Etapa de fractura y debilitamiento del apoyo

Retenciones móviles a las exportaciones agrarias (no prospera)	2008	PEN	SRA-UIA-FAA-CRA-CONINAGRO
Proyecto Ley de capitalización de las pymes (no aprobada)	2008	UIA	PLN
Nacionalización de Sidor (del grupo Techint) en Venezuela	2008	Gob. Venezolano	Techint. Gob venezolano y argentino
Nacionalización AFJP- Participación estatal en 40 empresas	2008	PEN	AEA- G6- IDEA
Inclusión de Venezuela al MERCOSUR	2008	Países miembros	UIA-Techint
Proyecto Reforma Ley Compre Nacional (no aprobada)	2009	PLN	UIA-ADIMRA
Proyecto ley de reparto de ganancias (no prospera)	2010	CGT	UIA-PEN
Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	2010	PEN	Grupo Clarín. AEA.
Reapertura del canje de deuda	2010	PEN	
Restricción a la compra de dólares y emergencia del mercado paralelo	2011	PEN	Todo el arco empresario cuestiona la medida

Fuente: elaboración propia.

Desde el comienzo del año 2008, las ilusiones de una amplia coalición empresarial se esfumaron. Así, el horizonte de construcción de un Consejo Económico y Social que contuviera a todas las entidades representativas del campo socioeconómico se desvanecieron. La fractura con los actores agrarios por la crisis de retenciones móviles de 2008 y, luego, la fractura interna de la UIA respecto a cómo posicionarse en ese conflicto, alejaron la ilusión de un frente

empresario amplio de apoyo marcando una línea divisoria entre los industriales. Ni el gobierno estaba dispuesto a convocar a las entidades del campo a integrar el Consejo, ni la UIA estaba dispuesta a formar parte de un pacto que no integrara al campo. Además, ese mismo año, 2008, el acuerdo con Venezuela para integrar el Mercosur, la estatización de las AFJP y la consecuente participación del Estado argentino en unas 40 empresas privadas de gran envergadura generaron la reacción del ala empresaria liberal para reclamar por la seguridad jurídica privada.

La disputa por las retenciones móviles, lejos de ser un conflicto sectorial, reflejó una crisis política total del kirchnerismo que puso en cuestión la legitimidad del Estado como agente administrador y captador de la renta privada, al mismo tiempo debilitó el frente empresario de apoyos industriales conseguidos hasta aquel momento.

Como se analizó en el **capítulo II.I**, fueron precisamente las intervenciones de la cartera de Comercio las que provocaron los movimientos más sustantivos en términos de alineamientos empresarios al interior de la burguesía agraria. Las reacciones más virulentas se produjeron por parte de los empresarios agrícola-ganaderos, y de ellas, se harían eco los agroindustriales, fracturando el frente de empresarios de la UIA que, hasta ese momento, apoyaba en líneas generales, al modelo propuesto por el gobierno. Asimismo, la crisis por retenciones móviles de 2008 y más tarde la crisis externa de 2011 fueron eventos críticos que produjeron quiebres en los acuerdos y alineamientos empresarios. Entre los actores del campo, hacia 2007 el gobierno ya había perdido la adhesión de la fracción Pyme de la burguesía agraria. La Federación Agraria Argentina que nuclea a los pequeños y medianos productores había expresado abiertamente su oposición al gobierno desde 2007 y a partir de 2008 integró la oposición de grandes y pequeños actores del agro nucleados en la Mesa de Enlace. El gobierno no logró recuperar el apoyo de la fracción pyme agraria sino hasta 2014, hecho que evidenció la dificultad del peronismo para canalizar expectativas de los actores del trabajo en medios rurales.

Durante tantos años de oposición de la Mesa, la gestión no pudo quebrar o al menos neutralizar el sentido de la disputa construido por los actores del campo. El fracaso del régimen de compensaciones para traccionar apoyos de las Pymes agrarias fue evidente. La segmentación de las intervenciones llegó, aunque tarde, sin lograr encauzar los apoyos. La justificación del gobierno era reducir asimetrías en las cadenas. Sin embargo, mientras que para el productor las asimetrías de mercado estaban naturalizadas, la apropiación del excedente agrario por parte del Estado no lo estaba y el sistema de compensaciones probó ser ineficaz para legiti-

mar la función reguladora estatal. Justamente debido a las fallas del sistema de compensaciones, el gobierno no logró constituirse, entre las organizaciones de productores y pymes agrarias, como legítimo regulador de las asimetrías al interior de la cadena. De este modo, la adopción por parte de pequeños productores de posiciones ideológicas propias de los actores dominantes de la cadena, evidencia la incapacidad del gobierno para producir una vía de sentido alternativo en los estratos pymes rurales respecto al que detentaron los grandes jugadores.

Por su parte, la posición históricamente dominante de las firmas agroindustriales en la UIA inclinó la balanza en el escenario de conflicto que se desató en 2008 y llevaron a la conducción a virar su posición oficial al respecto. Se trató de un conjunto acotado de empresas nacionales y extranjeras de fuerte presencia mediática que conformaban la gran burguesía urbana transnacionalizada y que habían acompañado, en líneas generales, al comienzo el esquema propuesto por el gobierno. El cambio de posición en el marco del conflicto alteró la balanza de poder dentro del espectro de industriales. La conducción de la entidad pretendió mantenerse al margen con una posición conciliadora, sin embargo, esto la debilitó como canal de expresión del descontento y representación tanto de las pequeñas como de las grandes empresas, que esperaban una actitud reactiva más determinante frente al avance del gobierno. De este modo, si bien el kirchnerismo había logrado valorizar la voz de las Pymis en la entidad - que tradicionalmente había sido conducida por representantes del capital nacional o extranjero internacionalizado-; sin embargo, los 12 años de conducción empresaria Pymi, no alcanzaron para contrarrestar la oposición ejercida por el ala liberal de la entidad.

Así, el período desde 2008 hasta 2011 fue clave para la política industrial y también para los re-alineamientos empresarios. El gobierno había logrado recuperar el sendero de crecimiento con un conjunto amplio de instrumentos anticíclicos, reencauzando un proceso de planificación estratégica con los diferentes actores de la industria. Sin embargo, el diagnóstico de la restricción externa abrió nuevamente la sensación de la emergencia y la expectativa de proyectar sobre el largo plazo se fue desvaneciendo. Paradójicamente, el gobierno alcanzó cierto nivel de calibración o “sintonía fina” en materia comercial en 2011. Sin embargo, el período subsiguiente estuvo signado por un enfoque restrictivo que conllevó a realineamientos empresarios importantes. En este escenario de déficit de divisas y atraso del tipo de cambio, el gobierno implementó en 2012 un conjunto de restricciones cambiarias y comerciales que desgranarían, poco a poco, los apoyos que quedaron en pie hasta ese momento en torno al

proyecto de industrialización. Y si bien, entre 2013 y 2015, el panorama comercial se reacomodó, no logró revertirse la pérdida de apoyos entre los industriales.

Tabla 7. Cuestiones de agenda entre el gobierno y los empresarios industriales.

Etapa de conflicto y oposición

Declaraciones Juradas anticipadas de Importaciones	2012	PEN	Cámaras industriales sectoriales
Reforma Carta Orgánica del BCRA	2012	PEN	AEA- IDEA
Reforma del Mercado de Capitales	2012	PEN	AEA- IDEA
Apertura canje final. Lanzamiento Bonar	2013	PEN	
Ley de abastecimiento	2014	PEN	Grupo de los 6
Acuerdo con China	2015	Gob. Arg. y Chino	Gob. Arg. y Chino- UIA- ADIMRA

El núcleo de entidades Pymi de apoyo al gobierno mantuvo su adhesión pese a las dificultades que atravesaban las empresas y la presión que ejercían las firmas sobre los referentes de las entidades empresarias. En un escenario macroeconómico fuertemente restrictivo, los instrumentos promocionales a los sectores sensibles no solo no compensaban dicho escenario, sino que quedaban opacados por los nuevos instrumentos restrictivos cambiarios y comerciales. Las contradicciones entre los objetivos de gestión –ahorrar divisas, generar empleo y promover la sustitución de importaciones- complejizaron los alcances de la política industrial tanto en términos económicos -para sostener el nivel de actividad- como en términos políticos –para sostener un arco de apoyos esenciales al modelo-.

Asimismo, un conjunto de regulaciones significativas encendió la alerta de la seguridad jurídica entre las entidades liberales de sectores diversos y también de un conjunto de firmas industriales que traccionaban apoyos amplios en torno a un frente de oposición al modelo kirchnerista. Las propuestas de reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina y del mercado de capitales, así como la propuesta de modificación de la Ley de abastecimiento, fortalecieron un frente empresario nucleado en entidades de cuarto grado formales como la Asociación Empresaria Argentina, o bien en agrupaciones informales como el Grupo de los Seis o el Foro de Convergencia, que operaron en pos de fortalecer a los candidatos de la oposición en un año electoral. Este frente fue allanando el camino para una reorientación en sentido liberal del esquema macroeconómico propuesto, dentro del cual ca-

bía escaso margen de apoyo para los actores industriales pequeños y medianos orientados al mercado interno. Y una vez más, como en tantas otras veces ocurrió en nuestra historia, el cambio de enfoque en el arco empresario acompañaba un cambio de rumbo en la escena política afectando la sostenibilidad de la industria y del proyecto sustitutivo en Argentina.

En esta instancia de análisis emergen ciertos interrogantes: ¿cómo luego de 40 años, la alianza defensiva logró materializar sus intereses en un programa de política económica? ¿Qué rol tuvieron los actores estatales y empresarios en este derrotero?

De este modo, a partir del análisis se observó que el peronismo kirchnerista fue la única fuerza política, durante los últimos 40 años de historia, capaz de conducir por cierto tiempo y con cierto éxito la orientación de las fuerzas sociales en torno al esquema sustitutivo de importaciones. Así logró constituir un proyecto político en torno a la industria con la adhesión de la fracción subordinada de la burguesía industrial y del sindicalismo.

Asimismo, si bien el contexto político y económico internacional presentó ventajas importantes, como la emergencia de gobiernos de centro-izquierda en la región y el incremento significativo de los precios de *commodities* a nivel global, el gobierno logró capitalizar la crisis de la convertibilidad para construir hegemonía, un sentido político de identidad, entre fuerzas sociales en torno a un proyecto diferente de aquel que se derrumbó con la crisis de 2001.

El discurso y la crítica deliberada y sostenida del gobierno al proyecto liberal de “valorización financiera”, ponía en cuestión el rol de los servicios y las finanzas, como sectores aglutinadores de intereses sociales amplios, así como su capacidad para producir el anunciado “efecto derrame” anunciado en el pasado. Por el contrario, la industria nacional, volvió a erigirse en el centro de la escena, capaz de canalizar un nuevo rumbo, un proyecto, sostenido en acuerdos diferentes, más amplios e inclusivos.

Las empresas de servicios públicos y de energía privatizados y los bancarios fueron los primeros actores del capital disciplinados, vía regulación de tarifas y de tasas de interés, en pos de poner en marcha las actividades productivas. Del mismo modo, el gran capital agrario y agroindustrial fue disciplinado desde el inicio, en pos de defender el poder adquisitivo del salario. Los gravámenes sobre la exportación de alimentos implementados en el contexto de emergencia económica de la crisis de 2002, fueron sostenidos y complementados con diversas regulaciones de precios con el correr del período. Los sectores mencionados, de este modo, se convirtieron en los principales detractores del modelo, debido a la captura de una parte

de la renta privada por parte del Estado. Por el contrario, las regulaciones e intervenciones orientadas a la industria, tuvieron otro sesgo. El gran capital industrial transnacionalizado (siderúrgicas, automotrices y mineras, por ejemplo) así como el capital industrial pequeño y mediano, se sometieron a un disciplinamiento ejercido desde el Estado mucho más moderado y recién hacia el final del período en torno al desarrollo local de proveedores y la creación de empleo.

¿Qué rol tuvieron en este proceso los actores empresarios que componen la alianza defensiva?

La producción de hegemonía resultó esencial en la recomposición de las fuerzas sociales que integraban la alianza defensiva. Esta producción operó durante el período analizado, fundamentalmente, por dos vías: la ocupación de cargos de conducción en espacios institucionales de cierta representatividad y la construcción de sentido a través de usinas u organizaciones de pensamiento existentes o nuevas.

Respecto a la primera vía señalada, la presencia Pymi en la conducción de la UIA evidenció el empoderamiento de la fracción nacional de la burguesía y la subordinación de las voces históricamente dominantes. A contramano de la histórica subrepresentación de los pequeños y medianos empresarios (Dossi, 2010), durante los doce años de gobierno kirchneristas condujeron la entidad referente del sector Pymi. Finalizado el mandato de Álvarez Gaiani de COPAL, industria de alimentos, referente que lideró la acción corporativa buena parte de los años de convertibilidad, la UIA designó en la conducción, a empresarios Pymi que estuvieran en sintonía con el programa del gobierno y, a la vez, el gobierno en las sucesivas elecciones internas de la entidad, se ocupó de orientar las alternativas barajadas por los industriales. Debido al pacto de alternancia entre las dos listas, la mayoritaria Celeste y Blanca (de tendencia más liberal) y la minoritaria Industriales (de tendencia más desarrollista), se sucedieron en la conducción, dos empresarios pyme, Héctor Méndez del sector plástico y José Ignacio De Mendiguren, del sector textil. Durante los años posteriores al gobierno liberal del Presidente Macri, la UIA recuperó su tradición de ser conducida por empresarios del gran capital. Esto expuso la incidencia del cambio de paradigma que produjo deliberadamente la asunción del kirchnerismo en 2003.

Sin embargo, más allá de los avances señalados en la conducción de la UIA, por parte de las Pymis, no se evidenciaron iniciativas significativas para aglutinar cohesivamente el campo

Pymi ni para traccionar otras fuerzas sociales de manera amplia. A nivel multisectorial de tercer grado prevaleció la fragmentación preexistente. CAME y APYME tuvieron desenvolvimientos en paralelo y, en 2007, se fundó una tercera entidad con aspiración multisectorial y federal, CGERA, la Confederación General Empresaria, con un perfil político ideológico afín al peronismo que rememora el rol de la histórica Confederación General Económica en los años setenta.

Tampoco emergieron a nivel de cuarto grado agrupamientos informales defendiendo específicamente el modelo o el proyecto sustitutivo, ni siquiera hacia el final del tercer mandato kirchnerista, en el escenario de fortalecimiento de las alternativas opositoras. Así se observó que el último agrupamiento multisectorial favorable a un modelo de tipo productivista se constituyó hacia 1999, el Grupo o Frente Productivo, en plena crisis de la convertibilidad y se disolvió hacia 2002, tan pronto como el esquema cambiario fijo se desmanteló y con él el modelo de convertibilidad (Merino, 2014). Esto es particularmente significativo si consideramos que, del mismo modo, durante el período analizado, la acción multisectorial informal, el Grupo de los Seis o el Foro de Convergencia, se constituyó en oposición al modelo, teniendo menor injerencia mediática posterior, durante el gobierno liberal que sucedió al kirchnerismo. Así, los agrupamientos informales de cuarto grado han probado ser bien efectivos para vetar los diferentes modelos y cuestionar los *status quo* en períodos electorarios o de crisis, aunque evidenciaron menos vocación para sostener propuestas o proyectos en épocas de normalidad.

De este modo, sindicatos de trabajadores y entidades representativas de pymis mercado-internistas fueron las principales fuerzas sociales de apoyo al gobierno. En este escenario, el rol clave de recomposición del tablero de fuerzas sociales lo desempeñó el Estado. Las entidades empresarias pequeñas y medianas prácticamente no desplegaron instancias unificadas de construcción multisectorial por fuera de las convocadas por el gobierno, pese a la coincidencia de intereses objetivos en torno al fortalecimiento del mercado doméstico. El núcleo duro de apoyo al gobierno se constituyó en torno a dichas entidades. Las cámaras del sector textil (Proteger), juguetes (CAIJ), metalúrgico (ADIMRA), de bienes de capital (CIPIBIC), autopartistas (AFAC) y marroquineros (CIMA), principalmente, hicieron explícito su apoyo al gobierno, presenciando actos relativos al sector o ausentándose, como ocurrió cuando pegaron “el faltazo” a la Conferencia Industrial de 2009 por las críticas que los grandes industriales de la UIA y AEA formularon al gobierno en apoyo al agro (Página 12, 01/12/2009).

No obstante, no lograron constituir una representación unificada. La fragmentación mencionada de la representación entidades de cuarto grado o multisectoriales, APYME, CAME, CGERA, expresó una dinámica de articulación en un esquema radial donde el gobierno no sólo tuvo un rol protagónico aglutinando a las partes, sino también en la producción de sentido hegemónico entorno al proyecto sustitutivo.

Por su parte, los actores sindicales sostuvieron mayoritariamente su apoyo al gobierno hasta el 2011, cuando -en ocasión de las elecciones presidenciales- la Presidenta Cristina Fernández no accedió a las peticiones de Hugo Moyano (líder del sindicato de camioneros y principal referente en la definición de la pauta salarial) de acompañarla como vicepresidente en la fórmula, ni tampoco para incorporar a otros sindicalistas en la lista de legisladores. De este modo, el sostén político del proyecto sustitutivo se debilitó por una doble vía. El campo de apoyos entre los actores industriales se fue desgranando por efecto del enfoque restrictivo que imponía el gobierno en la gestión de la crisis del sector externo, al tiempo que los apoyos sindicales se partieron por los conflictos en torno a la distribución de cargos durante las elecciones.

Asimismo, la débil presencia y circulación en la opinión pública de usinas de pensamiento afines al desarrollo industrial fue otro síntoma de la fragilidad que se exhibió durante el período el proyecto sustitutivo. Más bien, predominaron dos visiones contrapuestas: una liberal que cuestionó integralmente el modelo debido al avasallamiento de la seguridad jurídica, otra pro-industrialista la cual señaló la debilidad de la matriz de políticas en tanto reproducen el perfil de inserción agroindustrial pero no abordan un cambio más profundo o de tipo estructural.

La selección en la tesis de dos entidades, COPAL y ADIMRA, diferenciadas por su perfil de inserción comercial y el perfil ideológico de los sectores que representan, posibilitaron observar las diferentes estrategias de acción corporativa desplegadas en el campo de las fuerzas sociales de la industria. La inserción corporativa múltiple de los empresarios, en instancias formales e informales, de primero a cuarto grado, la articulación con las áreas seleccionadas del Estado a través espacios de negociación más o menos institucionalizados, a través de las políticas y sus efectos distributivos entre fracciones y entre clases, permitieron ponderar los desafíos y alcances del proceso de industrialización encarado recientemente.

Dentro del campo de fuerzas industriales, las dos entidades estudiadas transitaron espacios compartidos y espacios diferenciados. COPAL y sus referentes fueron activos partícipes en la construcción del campo de fuerzas liberales que conformaron el espectro opositor al gobierno, del mismo modo que ADIMRA integró el campo de fuerzas proclives a la intervención estatal y al proyecto sustitutivo. En el transcurso de los doce años, sin embargo, en especial desde 2012, fue debilitándose el segundo eje y fortaleciéndose el frente opositor detractor del esquema sustitutivo y de la estrategia ofensiva de administración comercial.

En algún sentido la acción de las entidades empresarias afines al proyecto funcionaron más como núcleo de apoyo al gobierno que como productores de sentido hegemónico capaces de dar la batalla ideológica que el liberalismo llevaba dando desde hace años con gran eficacia. De hecho, las entrevistas a los diferentes referentes empresarios y funcionarios públicos, evidenciaron una coincidencia bastante generalizada, respecto de la imbricación de la ideología liberal en el sentido común del empresario medio pyme, así como su reticencia a la articulación colectiva en espacios de representación corporativa. Esto pone de manifiesto que hay una tarea importante pendiente de construcción de sentido “hacia abajo”. La construcción en el campo político “hacia arriba”, entendida como la ocupación de espacios de conducción en entidades de tercer grado como la UIA o la unificación de la acción corporativa de cuarto grado son elementos imprescindibles aunque no suficientes, en la medida en que deben ir de la mano de un proceso de construcción estratégica de sentido hegemónico para apuntalar el nuevo sesgo que producen las políticas en términos distributivos y que alteran el equilibrio preexistente entre clases y fracciones de clases.

Así, el esquema sustitutivo enfrentó escollos conocidos en la historia argentina que se tradujeron en un contexto de crisis doble: de restricción económica externa (escasez de divisas) y de restricción política interna (debilitamiento de apoyos empresarios), en la medida que el gobierno fue perdiendo adhesiones de actores clave.

A partir del desarrollo de este trabajo se pudo observar como la inestabilidad crónica del capitalismo argentino tiene raíces sociológicas, además de políticas y económicas. Así, las explicaciones del desarrollo industrial basadas exclusivamente en el carácter dependiente del perfil de inserción o basadas en la debilidad de las instituciones del Estado no son suficientes para comprender el derrotero de los últimos 40 años en materia económica. En este sentido una lectura en clave de actores y políticas puede arrojar luz sobre los procesos sociopolíticos que subyacen a los económicos, esto da lugar a la comprensión del espectro de luchas que se

desarrollan en el campo de las fuerzas sociales en torno a la construcción de un sentido que pueda volverse hegemónico y así permita sostener una vía más inclusiva en el tiempo.

Tal como se expuso, la puja se dirime entre un esquema liberal centrado en exportaciones primarias y servicios financieros, dependiente del endeudamiento externo, y acotado en su capacidad de inclusión social, o un esquema de diversificación de la matriz productiva industrial que permita modelos distributivos más amplios y una inserción que mejore progresivamente los términos de intercambio comercial. Así, el consenso liberal que en los noventa parecía inquebrantable por su eficaz construcción de sentido hegemónico, luego de la crisis de 2001, dejó nuevamente una vacancia en la construcción política e ideológica.

En este sendero que en épocas de crisis se bifurca como una solución de dos vías irreconciliables, el kirchnerismo fue eficaz por un buen tiempo para conducir el proceso reavivando el antiguo proyecto sustitutivo. Sin dudas, los doce años de gestión evidenciaron tanto aprendizajes como también desafíos no resueltos. Así, la restricción externa, que continúa siendo el talón de Aquiles del proyecto, puso sobre el tapete la debilidad de la matriz productiva industrial para sostenerse en el tiempo. En esta línea, resulta esencial complementar el enfoque de protección de sectores sensibles con una planificación estratégica focalizada en rubros más dinámicos, en términos de desarrollo tecnológico.

Por otro lado, también queda por abordar el problema de la restricción política de la que adolece el proyecto sustitutivo. Así, tanto el bloque de fuerzas dominante que propone un modelo de corte liberal como el bloque defensivo que detenta un modelo de industrialización diversificada tuvieron capacidad de veto y de construcción de oposiciones político-partidarias vigorosas, sin embargo, presentaron menores habilidades relativas para gobernar esas relaciones o des-equilibrios de fuerzas en el tiempo.

Los defensores del proyecto sustitutivo encararon una acción corporativa de manera fragmentada y débil -en términos de producción de sentido hegemónico-, y siguieron un esquema más radial y dependiente de la fuerza política. El peronismo kirchnerista por su parte, condujo el proceso convocando y aglutinando a las fuerzas sociales del bloque defensivo, y así orientó el proyecto más en una línea socialmente inclusiva, en torno a la generación del empleo y la protección de las pymis, que en un sentido de desarrollo tecnológico.

De ese modo, la trayectoria en el campo político volvió a bifurcarse, es decir, a tomar una nueva orientación -con vistas al contexto eleccionario de 2015- al debilitarse el frente de

fuerzas sociales adherentes al proyecto sustitutivo. El período 2016-2019 nuevamente condujo al desarme de los engranajes, en los diferentes campos de intervención analizados, dispuestos por el kirchnerismo. Este hecho brindó otra muestra del carácter pendular del devenir económico en la historia argentina.

Finalmente, queda abierto el interrogante acerca de la posibilidad de construcción de un horizonte próximo, basado en el aprendizaje previo, en un esquema más amplio y unificado de desarrollo industrial que pueda resultar sostenible en el tiempo.

FUENTES UTILIZADAS

Fuentes bibliográficas

Abeles, M.; Cimoli M.; Lavarello, P. (2017). Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina. CEPAL.

Acuña, C. (1994). "El análisis de la burguesía como actor político", México.

Acuña, C. (1994). "El análisis de la burguesía como actor político" en Realidad Económica N° 128. -Nov-dic, Buenos Aires.

Acuña, C. (1995). La burguesía industrial como actor político. Department of Political Science University of Chicago. Inédita.

Adam, S.; Kriesi, H. (2007). "The Network Approach", en P. Sabatier, ed., Theories of the Policy Process, Westview Boulder.

Alasino, C. M.; y Arana, H. M. (2014). Políticas y Desempeño del Sector Lechero Argentino entre 2003 y 2011", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 3 N° 6 (enero-junio) ISSN 1853-9254.

Albornoz, M. (2004). Política científica y tecnológica en Argentina. Globalización, Ciencia y Tecnología, pp. 81-92.

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. Berlín.

Amico, F. (2013). "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina". *Circus*, n°5, otoño.

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

Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista CEPAL* 82, abril.

Arreseygor, I. (2012). El papel de la UIA en el conflicto del campo (marzo-julio 2008) [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.753/te.753.pdf>

Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta. Editorial Legasa, Buenos Aires.

Bárcena, A. y Prado, A. Comp. (2016). *Neostructuralism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century*, ECLAC-IDRC-CRDI, Santiago, Diciembre.

Basualdo, E. (2002). *Concentración y centralización económica del capital en la Argentina durante la década del noventa*. UnQ-Flacso-Idep. Segunda edición. Buenos Aires.

Basualdo, E. (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos, Cuadernos del CENDES, año 22, N° 60, Tercera época septiembre-diciembre.

Basualdo, E. (2010). Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea, en Biblioteca Virtual CLACSO, CABA. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iec-conadu/20130228034037/Desarrollo-economico.pdf>

Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera. FLACSO, Sede Argentina. Disponible en la World Wide Web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no7_BasualdoRE200.pdf

Basualdo, E.; Lozano, C.; Schorr, M. (2002). Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde. El nuevo plan social del gobierno, presentado en la Asamblea Nacional del FRENAPO del 2 de marzo de 2002.

Bebczuk, R. (2010). Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de política, CEPAL-AECID Serie Financiamiento del Desarrollo 227, Santiago de Chile.

Bekerman, M.; Dulcich, F.; Vázquez, D. (2015). Restricción externa al crecimiento de Argentina. El rol de las manufacturas industriales, Revista *Problemas del Desarrollo*, Volume 46, Issue 183, October–December 2015, pp. 59-8.

Beltrán, G. J. (2007). La acción empresarial en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Birle, P. (1997). Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Bisang, R. y Gutman, G. E. (2005). Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina, Revista CEPAL 87, diciembre.

Block, F. (1994). "The Roles of the State in the Economy." In *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J Smelser and Richard Swedberg, 691-710. Princeton: Princeton University Press.

Bochetto, Roberto; Ghezan, G.; Obschatko, E.; Corradini, E.; Basco, C.; Pizarro, J.; Ferreyra, C. y Nocettiet, J. (2015). Desarrollo, industrialización y convergencia campo-industria: bases para una estrategia y agenda de política pública, Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Buenos Aires, noviembre.

Bouzas, R. y Gosis, P. (2016). Actores e instituciones de la política comercial argentina. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 18 Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés Buenos Aires.

Bragachini, M. (2014). Informe de misión técnica oficial a Sudáfrica “Informe Nampo”. Disponible en <http://www.agriculturadeprecision.org/articulos/viajes/Mision-Sudafrica-2014.asp>

Bresser Pereira, L. C. (1995). Estado, aparelho do Estado e Sociedade Civil. ENAP, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.

Buchanan, J. M. (1975). *The Limits of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 387 p.

Buchanan, J. M. y Robert D. Tollison (1972). *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Burgos, M. y Urturi, A. (2015). La política comercial argentina durante la crisis económica internacional, Documento de Trabajo N° 75 – Octubre.

Burton, L. M. (2013). Las Ideas Latinoamericanistas en el discurso de Néstor Kirchner: Recuperación del proyecto político integracionista y construcción de una nueva hegemonía discursiva. Tesina de Licenciatura. Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales* 177 (2014), pp. 9-33. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Caravaca, J. (2016). Nacionalismo económico en Argentina: pensar la industria para pensar la Nación, 1870-1900, *Revista de Historia Industrial* N° 63. Año XXV. 2016.2.

Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Revista Nueva Sociedad* No 276, julio-agosto de 2018, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Castellani, A. (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación del CECYP*, nro. 14.

Castellani, A. (2007). “Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989” *Revista Sociohistórica* 21/22, primer y segundo semestre 2007, 17-53.

Castellani, A. y Borrastero, C. (2011). ¿Estrategia o privilegios? Estado y empresarios en el desarrollo del sector software y servicios informáticos de la ciudad de Córdoba (2000-2010). *IX Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Castells, M. J.; Ferreira, E.; Inchauspe E.; Schorr, M. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. *Revista Realidad Económica* 283 1° de abril/15 de mayo.

Castro y Díaz Frers (2008). Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo. CIPPEC Política fiscal e inserción internacional. Área de Desarrollo Económico. Documento de Trabajo N° 14, agosto.

Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia. En *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. Nro. 74 oct. dic.

Chang, H. (2002). Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio, trabajo presentado en la Conferencia “Globalisation and the Myth of Free Trade” («La mundialización y el mito del libre comercio»), celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003. Traducción al castellano de José A. Tapia.

Chang, H. (2003). “Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio”. Trabajo presentado en la conferencia sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade, La mundialización y el mito del libre comercio”, celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003. Traducción al castellano de José A. Tapia.

Chiaramonte, J. C. (1997). “Las ideas económicas”. En: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, Nueva Historia de la Nación Argentina, T. 5, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia.

Chibber, V. (2008). “¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE).

Chibber, V. (2003). Locked in place: State-building and late industrialization in India. Princeton University Press, p. 360.

Cimoli, M. (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, CEPAL BID, Santiago de Chile, noviembre.

Cimoli, M. y Porcile, G. (2015). Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su diálogo con otras corrientes heterodoxas, en Alicia Bárcena y Antonio Prado Editores, Neoes-
tructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, CEPAL-IDRC, Santiago de Chile, abril.

Comisión de Tecnología Nuclear del Instituto Patria (18/03/2019). Profundizando el ajuste nuclear. Nota de Opinión Página 12. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/181719-profundizando-el-ajuste-nuclear>

Curcio, S. y Vilker, A. S. (2014). Impact of changes in prices of commodities exported in the real economy of the countries of Latin America, *Revista de investigación en Modelos Financieros*, Año 3. Vol. 1, p. 93-114.

Damill, M. y Frenkel, R. (2015). “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, capítulo del libro Peruzzotti E. y C. Gervasoni (eds.) *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate. 432 pp. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

De Pablo, J. C. (1977). Aldo Ferrer y la política económica argentina de posguerra, en *Desarrollo Económico*, Vol. 17, No. 67 (Oct. – Dec.), pp. 511-520.

Diamand, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 12 N° 45.

Diaz Alejandro, C. F. (1983). Stories of the 1930s for the 1980s, in *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, Pedro Aspe Armella, Rudiger Dornbusch, and Maurice Obstfeld, eds., p. 5 – 40.

Dossi, M. (2010). Tesis doctoral: La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003. FLACSO Argentina. Octubre.

Dossi, M. (2014). La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina entre 1989-1991 y 1999 y 2003. *Industria*, Año 8, Nro. 15, Segundo semestre.

Dossi, M. (2016). El conflicto del campo y el accionar político de la UIA: del alineamiento a la confrontación con el gobierno, en Panero, Marcelo (comp.) *Más allá del "campo" y las retenciones: apuntes sobre el conflicto por la resolución 125*, Editorial Universidad Nacional de Villa María (EDUVIM), en prensa.

Dossi, M. (2016). El conflicto del campo y el accionar político de la UIA: del alineamiento a la confrontación con el gobierno,

Dossi, M. V. (2010). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003. Tesis doctoral, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Einstoss Tinto, A. (2018). Contratos de Asociación Público – Privada ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?, Fundación CESE, enero. Disponible en <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/participacion-publico-privada.pdf>

Ellison, C. and Gereffi, G (1990). "Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development", in Gereffi, G. and Wyman, D. *Manufacturing Miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press, Princeton New Jersey.

Errecart, V. (2015). Análisis del mercado mundial de carnes. Escuela de Economía y Negocios, Centro de Economía Regional, UNSAM, mayo.

Español, P.; García, M. y Tavošnanska, A. (2011). Corriendo la restricción externa. Alternativas para reducir el déficit industrial (y no morir en el intento), documento no publicado, compartido por la ex funcionaria entrevistada.

Etchemendy y Collier (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007), *Revista POSTData de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 35, N° 3, septiembre de 2007. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235601006.pdf>

Etchemendy, S. (2010). La Concertación y la Negociación Colectiva: perspectiva histórica y Comparada *Revista de Trabajo*, año 6, Número 8, enero / julio

Etchmenedy, S. (2010). La Concertación y la Negociación Colectiva: perspectiva histórica y comparada, *Revista de Trabajo*, Año 6, Número 8, Enero / Julio.

Evans, P (1992). 'The State as Problem and Solution: Predatory, embedded autonomy and Structural Change'. In Haggard, S. and Kaufman, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton UP.

Evans, P. (1992). "The State as Problem and Solution: Predatory, embedded autonomy and Structural Change". In Haggard, S. and Kaufman, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton UP.

Faggella, O. (2012). PROYECTO DE PRESUPUESTO 2012. Análisis de las AC&T contenidas en el Proyecto. Área Presupuesto de las AC&T; Dirección Nacional de Información Científica, Subsecretaría de Estudios y Prospectiva, MinCyT

Fanelli, J. M. (07/10/2012). Historia repetida: la inflación, un flagelo que ahoga la economía, *Diario La Nación*.

Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1994). Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico. CEDES, Buenos Aires, Argentina. p. 63. (Economía: N° 104). Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/frenkel2.rtf>

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2017). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma, FAO.

Fernández Bugna C. y Peirano F (2011). "Cambio estructural, cinco enfoques estilizados", *Revista Sumario*, Año 3 Nro 19, UNQ.

Fernández Bugna, C. y Peirano, F. (2011). Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época 95, N° 19, otoño de 2011, pp. 95-114.

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.

Fernández de Kirchner, C. (2011). Discurso en el acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación. Casa Rosada, 10 de diciembre, disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Ferrer, A. (1968). La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Fondo de Cultura Económica, México D. F.

Ferrer, A. (1969). Desarrollo industrial y sector externo, en Di Tella T. y Halperin Donghi, T. (comps.) *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Jorge Álvarez, Buenos Aires.

Ferrer, A. (1997). *El Capitalismo Argentino*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Ferrer, A. (2002). *Vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización*; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Ferrer, A. (2013). Prólogo Historias de Vida en *Historias de vida*. ADIMRA.
- Ferrer, A. (19/08/2013). Los subsidios para frenar la inflación, Diario El Cronista.
- FIEL (1998). La seguridad jurídica y su impacto sobre las inversiones, Mimeo.
- Frenkel, R. and M. Rapetti (2012). “External Fragility or Deindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s?”, *World Economic Review*, 1 (1), pp. 37-56
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2011). “Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?”. División de Desarrollo Económico, Cepal, Santiago de Chile, noviembre de 2011.
- Freytes, C. (2013). Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes, *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883) Vol. 7, N° 2, noviembre, 349-363.
- Frieden J. (1991) *Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance*. The MIT Press. *International Organization*, Vol. 45, No. 4, (Autumn, 1991), pp. 425-451.
- Gadano, N. y Sturzenegger, F., “La privatización de reservas en el sector hidrocarburífero. El caso de Argentina”, mimeo, 1998.
- Gaggero, A. (2013). La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad. Instituto de Desarrollo Económico y Social; *Desarrollo Económico*; 52; 206; 1-2013; 229-254.
- Gaggero, A. y Schorr, M. (2017). Las grandes empresas nacionales de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. *H-Industria@* 11 (21): 54-75. Disponible en <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1038>
- Gaggero, A., Schorr, M. y Weiner, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior Ediciones, Buenos Aires.
- García Puente, Ma. J., Fernández, R. (2013). Discutiendo la noción de capacidades estatales para el desarrollo productivo-industrial. En XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- Gerchunoff, P. y Llach, J. P. (1975). Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972, *Desarrollo Económico*, Vol. 15, No. 57 (apr. - jun.), pp. 3-54.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Ariel, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015) *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIII (2), núm. 330, abril-junio, 2016, pp. 225-272. Fondo de Cultura Económica Distrito Federal, México.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy* 12(1), 78-104.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.

Goldstein, E.; Kulfas, M. y Zack, G. (2019). Desempeño industrial y restricción externa en la Argentina (2003-2012), *Revista Historia de la Industria*, N°21: 11, Segundo semestre, FCE-UBA.

Goldstein, E.; Kulfas, M.; Margulis, D.; Zack, G. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>

Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology* 3, vol. 91 (noviembre): 485-510.

Gras, C. y Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, agosto.

Grasso, F. y Kossacoff, S. (2016). Lineamientos de política tecnológica para la industria de bienes de capital. Propuestas de intervención para el escalamiento productivo en subsectores seleccionados. CIECTI, Documento de Trabajo N° 5, CABA.

Grasso, F. y Kossacoff, S. (2015). Estudio exploratorio de prioridades en el sector productor de bienes de capital. CIECTI, Informe Técnico N° 4, CABA.

Hartley, Keith (1993). Industrial policies in the defense sector, en Hartley, Keith and Todd Sandler *Handbook of Defense Economics*, Volume 1, 1995, Pages 459-489.

Heyn, I. y Moldovan, P. (2011). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación, Cap. 11., en *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*, Chena, P.; Crovetto, N.; Panigo, D. Coords. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires, 349 págs.

Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

Hirschman, A. O. (1971). "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven: Yale University Press, capítulo 3.

Humphrey, J. y Schmitz, S. (2002). "How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?". *Regional Studies*, 36(9): 1017-1027.

Informe Industrial (2019). "Acuerdo Mercosur-UE (II): Opiniones que no pueden ser ignoradas", mayo, Disponible en [http://www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=Acuerdo%20Mercosur-UE%20\(II\):Opiniones%20que%20no%20pueden%20ser%20ignoradas___1302](http://www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=Acuerdo%20Mercosur-UE%20(II):Opiniones%20que%20no%20pueden%20ser%20ignoradas___1302)

Jörg Meyer-Stamer (1999). *Política Industrial*. Disponible en https://home.furb.br/wilhelm/COMPETIV/JMS_Pol_Iindust_Port.pdf

Cufre, D. (07/09/2008). Kirchner reveló que Cristina quiere más superávit fiscal "ella me dice que gasto mucho.

Cufre, D. (19/06/2008). Delegación empresaria en Plaza de Mayo “nos impiden trabajar” en Página 12.

Kabat, M. y Harari, I. (2014). Las comisiones internas bajo el peronismo clásico (Argentina 1946-1955). Conflictos en torno a su accionar y reglamentación. Cuadernos de Historia no.41 Santiago dic. 2014. Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-12432014000200005>

Kaldor, N. (1966). Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture. London, Cambridge University Press, 1966, 40 p.

Kenneth C. Shadlen and Elize Massard da FonsecaH (2013). Health Policy as Industrial Policy. *Politics & Society*, 41: 561. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/259619858_Health_Policy_as_Industrial_Policy [accessed Oct 28 2020]

Kirchner, Néstor (01/03/2004). Discurso de apertura de la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación.

Klaus E., Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jtirg Meyer-Stamer (1994). Competitividad sistémica. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlin.

Krueger, A. O. (1974). “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, vol. 64, issue 3, 291-303.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo XXI Editores.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo XXI Editores.

Kulfas, M. Goldstein, E. y Burgos, M. (2014). Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013, CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 64. – diciembre.

Kulfas, M.; Goldstein, E. y Burgos, M. (2014). Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013 CEFIDAR Documento de Trabajo N° 64. – diciembre de 2014

Laguerodie, S. and Vergara, F. (2008) The Theory of Price Controls: John Kenneth Galbraith's Contribution, *Review of Political Economy*, vol. 20, issue 4, p. 569-593.

Lavarello, P. y Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina, *Revista Problemas del Desarrollo*, 166 (42), julio-septiembre.

Lavarello, P. y Saravia, M. (2000). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000, CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – Buenos Aires – N° 45.

Lavarello, P. y Saravia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – Buenos Aires – N° 45

Lengyel, M. (2014). Asociatividad para la Innovación con alto impacto sectorial. Congruencia de objetivos entre las áreas programática y operativa de los Fondos Sectoriales. CIECTI, CABA, septiembre.

Lissin, L. (2016). De la amistad al enfrentamiento. La Federación Agraria Argentina y sus vínculos con el kirchnerismo (2002-2009). En Panero M (Compilador) Más allá del campo y las retenciones. Apuntes sobre el conflicto por la Resolución 125. Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Villa María.

Lowi, T. J. (1996). "Políticas públicas: estudios de caso y teoría política" en Aguilar Villanueva (editor): Luis F. La hechura de las políticas, Miguel Angel Porrúa, México.

Luchini, L. (2011). Acuicultura y Nutrición: fórmulas y raciones formuladas para especies de clima subtropical y templado: pacú, randia, amur, tilapia y langosta de pinzas rojas. MAGYP-Dirección de Acuicultura Nación-CENADAC.

Luciani, M. P. (2013). "El Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de las nuevas herramientas institucionales a la legalización de las convenciones colectivas", Revista ABRA, Vol. 34, N.º 49, (1-14), EISSN: 22152997. Cierre al 31 de diciembre, 2013. Disponible en <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra>

Maglio, L. (2015). Acuicultura en Argentina, ya no hay más excusas. Disponible en <http://idrispatagonia.com.ar/site/acuicultura-en-argentina-ya-no-hay-mas-excusas/> Consultado el 19/03/2018.

Mann, M. (1991). Las fuentes del poder social, tomo I, Madrid, Alianza.

Marques Pereira, J. y Soria Murillo, V. (2014). El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la desindustrialización. Una comparación entre Argentina, Brasil y México a la luz de una concepción alternativa de la moneda como institución social, en Bizberg, I. Variedades de Capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile, El Colegio de México.

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias, en "Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina", Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Merino, G. E. (2014). El surgimiento del grupo productivo y el retorno de los "Capitanes de la industria" al centro de la lucha política, 1999-2003 [en línea]. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1017/te.1017.pdf>

Messner, D.; Meyer-Stamer, Jörg (1994). Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo. Nueva Sociedad Nro.133 septiembre- octubre, pp. 72-87.

Nochteff, H. (1999). "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto", en ÉPOCA, Revista Argentina de Economía Política, año 1 N° 1, Buenos Aires.

Nochteff, H. (1994). "Patrones de crecimiento y políticas tecnológicas en el siglo XX", *Revista Ciclos*, Año N, Vol. N, N° 6, 1er semestre.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge Univ. Press.

Novick, S. (1986). *IAPI: auge y decadencia*, CEAL, Buenos Aires.

O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Ediciones Península, Barcelona, 341pp.

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976 *Revista Desarrollo Económico* Vol. 16, No. 64 (Jan. - Mar., 1977), pp. 523-554

O'DONNELL, G. (2008). "Apuntes para una teoría del Estado". En *Catacumbas*. Prometeo Editores: Buenos Aires.

Ocampo, J. A. (2016). Hirschman, la sustitución de importaciones y la teoría del desarrollo, disponible en <https://www.researchgate.net/publication/237715510>

Ocampo, J. M. (2003). Términos de intercambio, Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI. *Revista de la Cepal* Nro. 79. Disponible en https://biblioguias.cepal.org/ld.php?content_id=31872193

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976 *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 16, No. 64 (Ene. - Mar., 1977), pp. 523-554.

Odisio, J. y Rougier, M. (2021). La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975), en "La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)", Marcelo Rougier Coordinación general, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.

OETEC-CLICET (2014). La importancia del Plan Nuclear para la industria metalúrgica nacional. Entrevista a las autoridades de ADIMRA sobre la importancia de la reactivación del Plan Nuclear. Ricardo De Dicco. OETEC-CLICET Áreas de energía y tecnología nuclear. Buenos Aires Agosto.

Offe, C. y Wiesenhal, H. (1980). "Dos lógicas de la acción colectiva". Cuadernos de Sociología 3. Carrera de Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Olson, M. [1965] (1971). *The Logic of Collective Action*. 2ª ed. Cambridge: Harvard University Press [La lógica de la acción colectiva, México: Limusa, 1992].

ONU (2016). *Agrotóxicos, evaluación de riesgos de la salud y alimentos en Argentina*, diciembre, disponible en www.biodiversidadla.org/.../Agrotoxicos_evaluacion_de_riesgos_salud_y_alimentos, consultado el 04/01/2019

ONUDI (2016). *Informe sobre el Desarrollo Industrial. El rol de la tecnología y la innovación en el desarrollo industrial inclusivo y sostenible*.

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, en Acuña, Carlos, H. (comp.) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Documento CEDES/GE CLACSO, Vol. 8, Julio, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. 25 aniversario del INAP 1955-1980. 1980: México, p. 205-231.

Oszlak, O. (1984). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En OSZLAK, O. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós: Buenos Aires.

Ostiguy, P. (1990). Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80, LEGASA, Buenos Aires.

Panigo, Demian; Lavarello, Pablo; Garriz, Ana, Mancini, Matías, monzón, Nicolás y Langard, Federico (2017). “La industria autopartista argentina: estudio de caso para el análisis de sus desafíos de inserción comercial”, en libro *La encrucijada del autopartismo en América Latina*, Panigo, Garriz, Lavarello y Schorr Coordinadores.

Perelmiter, L. (2016). Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino, UNSAM, 2016 - 251 páginas.

Polanyi, K. (1944). *La Gran Transformación*, Beacon Press, Boston.

Polanyi, K. (1944). *The great transformation*. [En español: *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1989].

Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino, en Alicia Bárcena Antonio Prado Editores Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, CEPAL-IDRC CRDI, Santiago de Chile.

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.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1955-1973. *Revista mexicana de sociología*, abr-jun., pp.531-565, UNAM, México.

Portantiero, Juan Carlos (2003). Clases dominantes y crisis política en la argentina actual. Biblioteca CLACSO. Disponible en <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656182.pdf>

Portantiero, Juan Carlos (2003). Clases dominantes y crisis política en la argentina actual. Biblioteca CLACSO

Poulantzas, Nicos (1976/1991). El Estado capitalista: una réplica a Miliband y Laclau. En Horacio Tarcus (Eds), *Debates sobre el Estado capitalista* (pp. 153-183). Buenos Aires: Imago Mundi.

Presbisch, R. (1964). Nueva política comercial para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Presbisch, R. (1986). El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 103, octubre-diciembre, pp. 479-502.

Rapoport, M. (2012). Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003, ed. 2012, EMECÉ, Buenos Aires.

Rossi, G. (2015). Retenciones: larga historia de tensiones. Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo Semanal N° 1737. Año XXXIII - N° 1737, diciembre.

Rossignolo, D. (2015). “Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria. Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina”, *Papeles de Trabajo*, 9 (15), pp. 224-261.

Rougier, M. y Odisio, J. (2011). Estrategias de desarrollo y modalidades de financiamiento en el “canto de cisne” de la industrialización argentina. Anuario Nro. 23. Escuela de historia. Revista digital nro. 2. Facultad de Humanidades y Artes, UNR, 2010-2011.

Rougier, M. y Schorr, M. (2012). *La industria en los cuatro peronismos*. Claves para Todos. Capital Intelectual.

Rougier, M. N.; Odisio, J. C. (2016). Aldo Ferrer: teoría y práctica del desarrollo en la Argentina, Revista *Voces del Fénix*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Plan Fénix, agosto.

Sábato, J. y Botana, N. (1970). La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina, América Latina, ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad, Editorial Universidad, Chile.

Schmitter, P. (1985). "Neocorporativismo y Estado". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 31.

Schmitter, P. y Streeck, W. [1981] (1991). "The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe". Revised and extended version. Wissenschaftszentrum Berlin. IIM/LMP 81-1

Schneider B. R. (1989). “Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development” *Review, Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1: 101-122.

Schorr, M. y Valle H. (2015). El desarrollo y la industrialización. Entrevista a Héctor Valle y Martín Schorr por Eduardo Anguita. IADE sección Noticias. Disponible en <https://www.iade.org.ar/noticias/el-desarrollo-y-la-industrializacion>

Schorr, M. (2021). Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001), en “La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)”, Marcelo Rougier Coordinación general, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.

Schorr, M. y Manzanelli, P. (2013). Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina de la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, Nro. 273. 01/01 al 15/02.

- Schteingart, D. (2011). La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010) IDAES. DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. NÚMERO 17.
- Schvarzer (1974). La industrialización argentina, en *Cuadernos Nacionales*, Facultad de Derecho de la UBA, N°1 Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1991). *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. CISEA Imago Mundi, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (2000). La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Serrano Moya, E. D. (2014). Desarrollo tecnológico y Brecha tecnológica entre países de América Latina, *Ánfora*, 21(36), 41-65. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Silva, E. (1996). *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats and Market*. Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Singer, H.W. (1950). “The distribution of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review*, vol. 40, No. 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Singer, H.W. (1987). “Terms of trade and economic development”, *The New Palgrave Dictionary of Economics* [online] http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde1987_X002149
- Sowter, L. y Mason, C. (2021). El avance de la sustitución de importaciones, en “La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)” Marcelo Rougier Coordinación general, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Thorp, R. (1998). Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo Veinte. BID, Unión Europea.
- Tullock, G. (2003). The Origin Rent-Seeking Concept *International Journal of Business and Economics*, Vol. 2, No. 1, 1-8. School of Law, George Mason University, U.S.A.
- Vaccarezza, F. (2010). Políticas de desarrollo industrial de la Argentina 1940-2001. Buenos Aires: CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales).
- Varsavsky, O. (1969). Ciencia, política y científicismo, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Vedung, E. (2011). “Policy Instruments: Typologies and theories”, en Marie Bemelmans-Videc, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58.

Viguera, A. (1998). "La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996" Preparado para el encuentro Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, septiembre 1998, 24-26.

Wade, R. (1990). "Industrial Policy in East Asia: Does it Lead or Follow the Market?", in Gereffi, G. and Wyman, D. Manufacturing Miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia. Princeton University Press, Princeton New Jersey.

Wahren, P. (2018). Libre cambio Vs Proteccionismo. El doble estándar de los países desarrollados. CELAG.org 17/02, disponible en <https://www.celag.org/libre-cambio-vs-proteccionismo-doble-estandar-los-paises-desarrollados/>

Wallis, J. (2003). The public promotion of private interest (groups), in Jac C. Heckelman and Dennis Coates (Ed.) Collective choice: essays in honor of Mancur Olson. Berlin: Springer.

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weiss, L. (1998). The myth of the powerless state. Cornell University Press, Ithaca New York.

William Freels Jr., J. (1970). El sector industrial en la política nacional. Eudeba, Buenos Aires.

Williams, J. C. and B. D. Wright (1991). "Storage and Commodity Markets". Cambridge, England: Cambridge University Press.

Yoguel, G. (2014). ¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural? Una perspectiva evolucionista-neoschumpeteriana, Ponencia presentada en el Seminario-Taller "La estructura productiva argentina. Evolución reciente y perspectivas", 1-3 de octubre, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

Yoguel, G. y Erbes, A. (2007). "Competencias Tecnológicas y Desarrollo de Vinculaciones en la Trama Automotriz Argentina en el Período Post-Devaluación". Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad (LITTEC), UNGS, Documento de Trabajo 02/2007.

Fuentes periodísticas

Agritotal, 09/07/2017 Por el "cepo lácteo" de Cristina en 2014 los tamberos perdieron 300 M/u\$s, Disponible en <http://www.agritotal.com/nota/29820-por-el-cepo-lacteo-de-cristina-en-2014-los-tamberos-perdieron-300-m-us/>

Agrositio (10/11/2010) Sube la cotización de los granos y hay más presión inflacionaria, Disponible en <http://www.agrositio.com/vertex/vertex.php?id=117525&se=>

Ámbito (22/05/2019) Revocan aporte forzoso a una cámara empresaria y sientan precedente judicial, disponible en <https://www.ambito.com/edicion-impresa/empresas/revocan-aporte-forzoso-una-camara-empresaria-y-sientan-precedente-judicial-n5032958>

Ámbito (16/12/2015) Cómo fue la devaluación de 2014. Disponible en <https://www.ambito.com/economia/como-fue-la-devaluacion-2014-n3920085>

Ámbito (29/05/2013) “Fiscal pidió abrir una investigación contra Moreno y Cristina por Indec”. Disponible en <https://www.ambito.com/politica/fiscal-pidio-abrir-una-investigacion-contra-moreno-y-cristina-indec-n3790665>

Ámbito (07/05/2012) Más cambios en el Ministerio de Industria, Disponible en <http://www.ambito.com/635719-mas-cambios-en-el-ministerio-de-industria>

Ámbito (20/11/2010) La UIA volvió a respaldar la "paz social" con Moyano, pero si "todos renuncian a algo", Disponible <https://www.ambito.com/la-uia-olvio-respaldar-la-paz-social-moyano-pero-si-todos-renuncian-algo-n3654705>

Ámbito (02/08/2008) Discurso de Luciano Miguens al inaugurar la Rural, Disponible en www.ambito.com/410625-discurso-de-luciano-miguens-al-inaugurar-la-rural consultado el 09/09/2018

Ámbito (22/08/2007) El gobierno pidió el arresto de directivos de Shell por desabastecimiento, Disponible en <http://www.ambito.com/346146-gobierno-pidio-el-arresto-de-directivos-de-shell-por-desabastecimiento>

Clarín (20/06/2013) El Gobierno paga con bonos una deuda millonaria con empresas, Disponible en https://www.clarin.com/economia/gobierno-bonos-deuda-millonaria-empresas_0_rJBxwZDow7x.html Consultado el 12/06/2018

Clarín (09/04/2012) Renunció el secretario de Industria, Disponible en https://www.clarin.com/politica/Renuncio-secretario-Industria_0_SJHGHvrhvmg.html

Clarín (23/10/2004) Biotecnología: laboratorio de Indear. Lo público con lo privado, por Héctor A. Huergo, Disponible en <http://edant.clarin.com/suplementos/rural/2004/10/23/r-00611.htm>, consultado el 09/04/2018.

Cronista (20/11/2013) Según el organismo, los precios subieron 83% en siete años, frente al 314% real. Intervención del Indec y manipulación del IPC, los mayores fracasos de Moreno. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Intervencion-del-Indec-y-manipulacion-del-IPC-los-mayores-fracasos-de-Moreno-20131120-0071.html>

Cronista (09/09/2008) Sancor duplica la capacidad de la única planta de proteína de suero del país. Disponible en <https://www.cronista.com/impresageneral/SanCor-duplica-la-capacidad-de-la-unica-planta-de-proteina-de-suero-del-pais-20080909-0021.html> Consultado el 16/04/2018

Cronista (13/12/2005) Exportación vs. consumo de alimentos: hay otros caminos, disponible en <https://www.cronista.com/impresageneral/Exportacion-vs-consumo-de-alimentos-hay-otros-caminos-20051213-0031.html>

Infobae (17/10/2015) Axel Kicillof es el ministro más devaluador de los doce años de gobierno kirchnerista. Disponible en <https://www.infobae.com/2015/10/08/1760813-axel-kicillof-es-el-ministro-mas-devaluador-los-doce-anos-gobierno-kirchnerista/>

Infobae (05/11/2013) Peirano recordó el día que le pidió a Kirchner que admitiera la inflación, Disponible en <https://www.infobae.com/2013/11/05/1521491-peirano-recordo-el-dia-que-le-pidio-kirchner-que-admitiera-la-inflacion/>

Infocampo (23/04/2008) Cristina Fernández de Kirchner dijo que los tamberos tienen pretensiones de 'excesiva rentabilidad', Disponible en <http://www.infocampo.com.ar/cristina-fernandez-de-kirchner-dijo-que-los-tamberos-tienen-pretensiones-de-excesiva-rentabilidad/>

Infoláctea (29/07/2015) Tecnología de filtración por membranas Disponible en <http://infolactea.com/eventos/aumente-la-produccion-y-ganancias-de-la-leche-quesos-y-suero-con-tecnologia-de-filtracion-por-membranas/>, consultado el 16/03/2018

Iprofesional (07/11/2007) El Gobierno aumentó retenciones al campo: soja, hasta un 35%, disponible en <https://www.iprofesional.com/economia/56538-El-Gobierno-aumento-retenciones-al-campo-soja-hasta-un-35> consultado el 09/09/2018

La Nación (25/08/2017) La Reforma Laboral es absolutamente necesaria. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/funes-de-rioja-la-reforma-laboral-es-absolutamente-necesaria-nid2056567>

La Nación (05/07/2013) Qué dice la Ley de Abastecimiento que podrá aplicar Moreno para decomisar el cereal. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1598458-que-dice-la-ley-de-abastecimiento-que-podra-aplicar-moreno-para-decomisar-el-cereal>

La Nación (01/04/2012) Las medidas de Moreno también pegan en el empleo. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1461472-las-medidas-de-moreno-tambien-pegan-en-el-empleo>

La Nación (10/01/2012) Declaración jurada para importar. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1439470-declaracion-jurada-para-importar-afip-dolares>

La Nación (30/03/2012) Cámara de la Industria Aceitera-Centro de Exportadores de Cereales Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1460864-moreno-quiere-competir-con-los-exportadores-de-granos>

La Nación (24/01/2012) Es oficial: Moreno tendrá el control de las importaciones, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1440405-es-oficial-moreno-tendra-el-control-de-las-importaciones>

La Nación (02/08/2011) Malestar por el nuevo cupo de trigo para las cooperativas, Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1394265-el-campo-critico-la-asignacion-de-450000-toneladas-a-aca-afa-y-productores-entrerrianos>

La Nación (13/08/2009) Importaciones. Advierten que hay demoras en más de 1000 licencias, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/importaciones-advierten-hay-demoras-mas-1000-licencias-nid2420174>

La Nación (17/12/2009) Nace una entidad industrial con el apoyo del Gobierno. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/nace-una-entidad-industrial-con-el-apoyo-del-gobierno-nid1212633>

La Nación (24/12/2008) Redoblan la protección a la industria, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1084012-redoblan-la-proteccion-a-la-industria>

La Nación (26/06/2008) Entre gritos y forcejeos, la Copal se acercó al agro en el Congreso, Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1024799-entre-gritos-y-forcejeos-la-copal-se-acerco-al-agro-en-el-congreso>

La Nación (05/01/2007) Acuerdos de precios en lácteos, Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/872802-acuerdo-de-precios-en-lacteos>

La Nación (05/07/2004) Limitan la importación de electrodomésticos de Brasil, Disponible <http://www.lanacion.com.ar/616026-limitan-la-importacion-de-electrodomesticos-desde-brasil>

La Nación (24/01/2004) Trabas a productos textiles de Brasil, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/566815-trabas-a-productos-textiles-de-brasil>

La Nación, (19/01/2004) Aplican restricciones a textiles Brasileños, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/565473-aplicarian-restricciones-a-los-textiles-brasilenos>

La Nación (15/08/2003) Pondrían cuotas al ingreso de bienes de Brasil, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/519459-pondrian-cuotas-al-ingreso-de-bienes-de-brasil>

LPO (08/11/2013) Miguel Campos a Moreno. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/76054/>, consultado el 26/07/2018.

LPO (18/06/2012) Se perderán u\$s 200 millones por incumplir la Cuota Hilton Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/61935/>

LPO (18/06/2012) Se perderán u\$s 200 millones por incumplir la Cuota Hilton, disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-83086/>

Nuestro Agro (2015) El derrumbe de las importaciones mejoró la balanza, disponible en <http://www.nuestroagro.com.ar/printedEditionNote.aspx?id=5817>

Página 12, (29/10/2012) El compre nacional en riesgo, Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-206626-2012-10-29.html>

Página 12 (9/12/2010) Ciencia, Política y Cientificismo, Entrevista realizada por Leonardo Moledo a Pablo Kramer. Suplemento Ciencia. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/ciencia/19-159480-2010-12-29.html> Consultado el 02/05/2018.

Página 12, (27/05/2010) Canicoba Corral pidió la intervención de la UBA. Una mirada a lo hecho en el Indec, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-146436-2010-05-27.html>

Página 12 (22/07/2009) Cuanto más se gane con la soja, menos se producirá de leche, Reportaje a Emilio Eyra, Presidente de la ONCCA, Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-128613-2009-07-22.html>

Página 12 (13/04/2008) Punto de inflexión, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102377-2008-04-13.html> consultado el 09/09/2018

Página 12 (22/04/2008) Moreno, de Liniers a la Ley de Abastecimiento. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102857-2008-04-22.html>

Página 12 (08/06/2008) Noventa días de extorsión. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-105679-2008-06-08.html> consultado el 09/09/2018

Página 12 (09/09/2007) Buena monera. Pacto Social. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/19-3154-2007-09-10.html>

Página 12 (10/01/2006) Comienza la ronda para extender acuerdos de precios en alimentos, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-61497-2006-01-10.html>

Política online (21/07/2010) Sustitución de importaciones. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-66903/>

Revista Chacra (s/i) Crece la polémica por el nuevo cupo para exportar maíz Disponible en <http://www.revistachacra.com.ar/nota/4157/>

Super Campo (01/11/2013) Maquinarias: crece el déficit comercial. Disponible en <https://supercampo.perfil.com/2013/11/maquinarias-aumenta-el-deficit-comercial/>

Tizado, Javier (2009) “Régimen impositivo para productores de bienes de capital” disponible en www.tte.com.ar/pdf/PANORAMA%20IMPOSITIVO_%20JUN09_JOT.pdf

TodoAgro (21/09/2007) Empresa láctea pagará un impuesto mayor al del precio que recibirá por realizar una exportación, Disponible en <http://www.todoagro.com.ar/noticias/nota.asp?nid=6552>

Valor Soja (08/09/2014) Maquinaria agrícola: la integración de piezas nacionales no superó el 20% de lo comprometido dos años atrás. Disponible en <https://www.valorsoja.com/2014/09/08/maquinaria-agricola-la-integracion-de-piezas-nacionales-no-supero-el-20-de-lo-comprometido-dos-anos-atras/>

Valor Soja (09/04/2014) Está a punto de completarse el cupo de exportación de trigo: es más rentable vender harina en el mercado local que en Brasil, Disponible en <https://www.valorsoja.com/2014/04/09/esta-a-punto-de-completarse-el-cupo-de-exportacion-de-trigo-es-mas-rentable-vender-harina-en-el-mercado-local-que-en-brasil/>

Fuentes de organismos públicos y privados

ADIMRA (2001) Acta Acuerdo nro. 58 incorporada al Convenio Colectivo N° 260/75.

ADIMRA (2011) Industria Metalúrgica Argentina. Plan Estratégico 2010-2020.

ADIMRA (31-12-2009) Se presentó el INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y SOCIAL ARGENTINO (IDISA), Noticias, disponible en <https://www.adimra.org.ar/noticias/596>

ADIMRA (s/i) Plan estratégico metalúrgico 2010-2020. Elaborado por la Comisión de Política Industrial. ADIMRA.

AFAC (10/04/2015) Comercio exterior autopartista. Disponible en www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=955

AFAC (30/05/2019) Comunicado de prensa “Los aportes de empresarios metalúrgicos a ADIMRA no son obligatorios”.

AGENCIA (19/01/2015) Avanza la iniciativa de aprovechamiento de lactosueros en Santa Fe. Disponible en www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/1665 consultado el 16/03/2018.

APYMEL (12/05/2017) “Es la primera vez que logramos una diferenciación para las Pymes” Luciano Ditella en entrevista para ADN Rural, en APYMEL Noticias Disponible en <http://www.apymel.com.ar/noticias/page/15/>

Casa Rosada (08/07/2015) Precios Cuidados incluirá 506 productos con una actualización promedio del 2,2%, Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28845-precios-cuidados-incluire-506-productos-con-una-actualizacion-del-2-2>

CIFRA (2012) Propuesta de un indicador alternativo de inflación, CIFRA-CTA, marzo.

COPAL (07/08/2019) Autoridades, Comité Ejecutivo. Consultado en <https://copal.org.ar/institucional/autoridades/>

COPAL (08/2015) Análisis y Propuestas de Políticas Públicas de COPAL para la Industria de alimentos y bebidas. Documento estratégico 40 años de COPAL. Disponible en <https://copal.org.ar/informes-tecnicos/publicaciones-copal/>

COPAL (1975) Acta de constitución. Disponible en <https://copal.org.ar/quienes-somos/>

COPAL (2015) La industria de alimentos y bebidas. Disponible en <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/alimentosue.pdf> Consultado el 24/11/2018

COPAL (2016) Análisis y propuestas de Políticas Públicas para la industria de alimentos y bebidas. Enero.

CRA (08/07/2013) Pan y CRA: crónica de un desastre anunciado Disponible en <http://www.cra.org.ar/nota/8710-pan-y-cra-cronica-de-un-desastre-anunciado/> Consultado el 13/06/2018

CRA (2010) Reflexiones sobre la lechería argentina. Pautas para una política sectorial. Confederaciones Rurales Argentinas, marzo.

HCDN (16/06/2010) Expediente 4322-D-2010 pedido de informes ante la Comisión de Industria sobre la no aplicación de la ley 25551, Compre Argentino, en la Central Termoeléctrica a carbón a instalarse en Río Turbio, Provincia de Santa Cruz.

IDISA (2009) “La industria metalúrgica como sector estratégico para el desarrollo argentino”. Instituto para el Desarrollo industrial y Social Argentino. ADIMRA-UOM-ASIMRA.

IDISA (2010) “Políticas de Estado para el desarrollo de la industria metalúrgica. Conceptos macroeconómicos y políticas sectoriales”. Instituto para el Desarrollo industrial y Social Argentino, ADIMRA-UOM-ASIMRA.

INDEC (2015) Valor Agregado Bruto serie 2004-2015

INDEC Comercio exterior (2015) Exportaciones e importaciones por rubros.

Lineamientos estratégicos 2012-2015. Mesa de Implementación del NSPE. Equipamiento Médico, agosto.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (03/2013) Análisis de diagnóstico tecnológico sectorial, Sector Lácteo. Disponible en www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/043/0000043795.pdf, consultado el 16/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2012) Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015. Mesa de Implementación del NSPE Mesa de Implementación del NSPE Equipamiento Médico Documento de Referencia, agosto. Disponible en <http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gov.ar/wpcontent/uploads/2013/03/Equipamiento-medico.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2012) PLAN NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2016) Informe de Adjudicaciones 2015, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), mayo.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (22/03/2013), La bioeconomía, un proyecto para el desarrollo nacional. Sección Noticias, disponible en <http://www.mincyt.gov.ar/noticias/la-bioeconomia-un-proyecto-para-el-desarrollo-nacional-4785>, consultado el 15/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (29/06/2011) Resolución 201-2011 Adjudicación de ANR al proyecto presentado a la convocatoria FITs Agroindustria 2010 – Lactosueros, disponible en www.agencia.mincyt.gov.ar/frontend/agencia/resoluciones/2011/78, consultado el 16/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (14/08/2015) Industrialización del litio y agregado de valor local: informe tecno-productivo, Disponible en <http://www.mincyt.gov.ar/estudios/industrializacion-del-litio-y-agregado-de-valor-local-informe-tecno-productivo-11377> Consultado el 12/04/2018.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (30/12/2010) Resolución 951/10, Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, disponible en www.mincyt.gov.ar/_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=21542, consultado el 15/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Agencia Nacional de Promociones Científica y Tecnológica. Historia. Disponible en <http://www.agencia.mincyt.gov.ar/frontend/agencia/post/556>, consultado el 12/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, ARGENTINA INNOVADORA 2020: Lanzamiento de dos nuevas Mesas de implementación, Secretaría de Planeamiento y Políticas, AÑO 4 · N° 13 · JUNIO 2014. Disponible en <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/033/0000033490.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, FONSOFT. Instrumentos de promoción y financiamiento. Disponible en <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/instrumentos/2>, consultado el 12/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Plan Argentina Innovadora 2020, disponible en www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf consultado el 15/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Políticas de Innovación. Disponible en http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/descargas/Politiclas_Innovacion.pdf , consultado el 12/03/2018

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación -BIRF (2014) Visión prospectiva de la cadena de frutas finas al 2030. Disponible en www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/036/0000036237.pdf consultado el 19/03/2018

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2015) Desarrollo, Industrialización y Convergencia Campo-Industria: Bases para una Estrategia y Agenda de Política Pública, Bochetto, R.; Roberto Bocchetto, Ghezan, G.; Obschatko, E.; Corradini, E. Basco, C.; Pizarro, J. Freyre, C.; y Nocetti, J., noviembre.

Ministerio de Agroindustria AGENDA DE LA LECHERIA 2017. Disponible en http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/pdf/agenda_lecheria_2017.pdf, consultado el 16/03/2018

Ministerio de Economía (2016) Estructura y conformaciones de niveles políticos del MECON, a partir del año 1973 al 16/03/2016. Centro de Documentación e Información.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011) Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección de Coordinación de Políticas Públicas de la Subsecretaría de Coordinación Económica.

Ministerio de Industria (2015) Guía de Programas y Beneficios para la Industria Argentina, Presidencia de la nación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012) Acuerdo 786/12 para la modificación método de cálculo de la Contribución Convencional Empresaria. Resolución N° 1004/12 de la Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015) Sistema integrado previsional argentino. Empleo registrado por ramas de la industria.

Observatorio UNR (2015) Índices de precios alternativos [2007-2016] Disponible en <http://www.observatorio.unr.edu.ar/indices-de-precios-alternativos-2007-2016/>

OCLA (2017) Remuneración industrial promedio mensual en dólares, Observatorio de la Cadena Láctea Argentina, Disponible en <http://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=18>

Pampa Azul. Objetivos de la iniciativa Pampa Azul. Disponible en <http://www.pampazul.gob.ar/iniciativa/objetivos/>, consultado el 15/03/2018.

Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (22/12/2014) Balance de gestión. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación.

SENASA RESOLUCIÓN-393-(2018) Servicio nacional de sanidad y calidad agroalimentaria. Disponible en <http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-393-2012-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria>

Entrevistas a funcionarios estatales

Ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013-2015), 27/06/2018.

Ex Secretario de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación (2013- 2015), 18/05/2018.

Ex Secretaria de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad (2013-2015), 23/07/2016.

Ex Secretario de Industria, Comercio y Pymes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2009 y 2012), 17/11/2017.

Ex Secretario de Industria, Comercio y Pymes de la Nación (2009-2012), 17-11-2017.

Ex Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, (2013-2015), 10/07/2018

Ex Secretario de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, (2006-2012), 03/10/2017

Ex Secretario de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013-2015), 16/06/2017.

Ex Secretaria de Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013-2015), 23/07/2016

Ex Secretario de Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía de la Nación (2012-2013) y ex Coordinador de la Emergencia Agropecuaria en el Ministerio de Agricultura (2013-2015), 02-12-2016.

Ex Jefe de Gabinete del Ministerio de Industria de la Nación (2008-2015), 05-10-2016.

Ex Subsecretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013-2015), 16/06/2017.

Ex Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2006-2007) y ex Gerente General del Banco Central de la República Argentina (2012-2013).

Ex Subsecretario de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del MINCYT (2011-2015), 17/03/2018.

Directora Nacional de Políticas y Planificación del MINCYT (2010-actualidad), 24/11/2017.

Ex Coordinadora de Evaluación de Fondos, MINCYT, 20/09/2017.

Entrevistas a referentes empresarios

Miembro de la Dirección de ADIMRA desde 1983 a la actualidad. Ex Presidente de ADIMRA 2009-2013 y 2017-2019. Ex Presidente de la UIA 2007-2009.

Vicepresidente de la entidad CADIEEL (2017-2021) y Presidente de la empresa ADOX (1995-2021), 17/04/2018.

Presidente de CEPA (1992-2021), 16/11/2017

Director Ejecutivo de CIPIBIC (2006-2021), 28/03/2018.

Director Ejecutivo de CAFMA (2009-2020), 25/07/2018.

Ex Director Ejecutivo de la Fundación Pro-Tejer (2008-2019), y ex Subsecretario de Política y Gestión Comercial de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME de la Nación (2007), 02/12/2016.

Director de los Centros tecnológicos y de Innovación (2016-2020), 25/04/2017.

Director de Formaciones y TICs y Director del Instituto de actualización empresarial de ADIMRA (2016-actualidad), 18-08-2017.

Gerente de CIL (desde 2013 a la actualidad) y ex funcionario de la Dirección de Lácteos del Ministerio de Agricultura (1995-2013), 11/04/2018.

Gerente de APYMEL (desde 2004 a la actualidad), 27/04/2018

Ex Coordinadora del Departamento de Estudios Económicos ADIMRA (2016-2020), 05/05/2017.

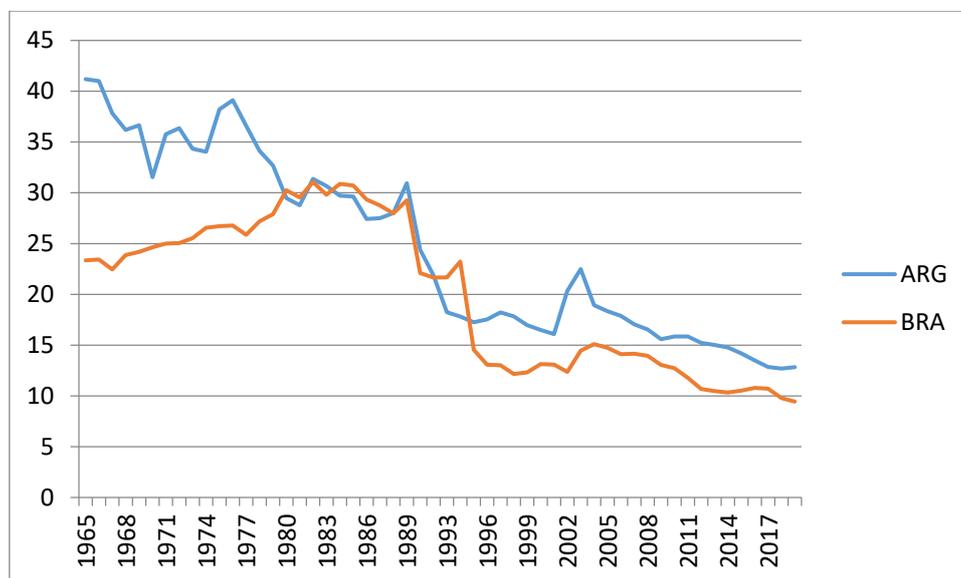
Coordinadora del Departamento de Comercio Exterior de ADIMRA (2011-2020), 06/09/2017.

Coordinador del Departamento de Negociaciones Internacionales de ADIMRA (2017-2020), 06/09/2017.

Secretario de Cultura y Capacitación, Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne (2010-actualidad), 10/08/2018.

ANEXO

Gráfico 1. Valor agregado de la industria en Brasil y Argentina (% del PBI), 1960-2019



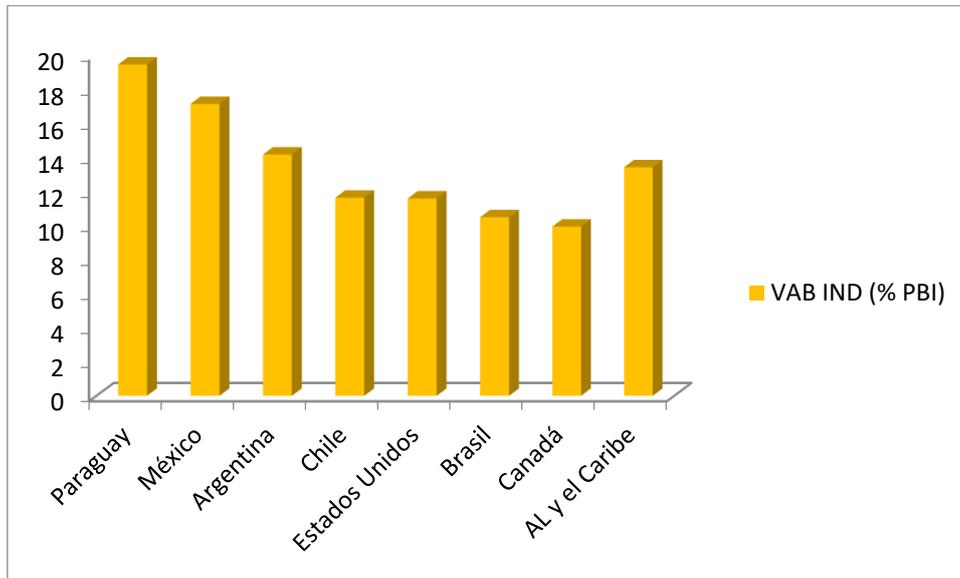
Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales del Banco Mundial y OCDE

Tabla 2. Valor agregado de la industria en países seleccionados (% del PIB), 2015

Países	VAB % PBI 2015
Paraguay	19
México	17
Argentina	14
Chile	12
Estados Unidos	12
Brasil	11
Canadá	10
América Latina y el Caribe	13

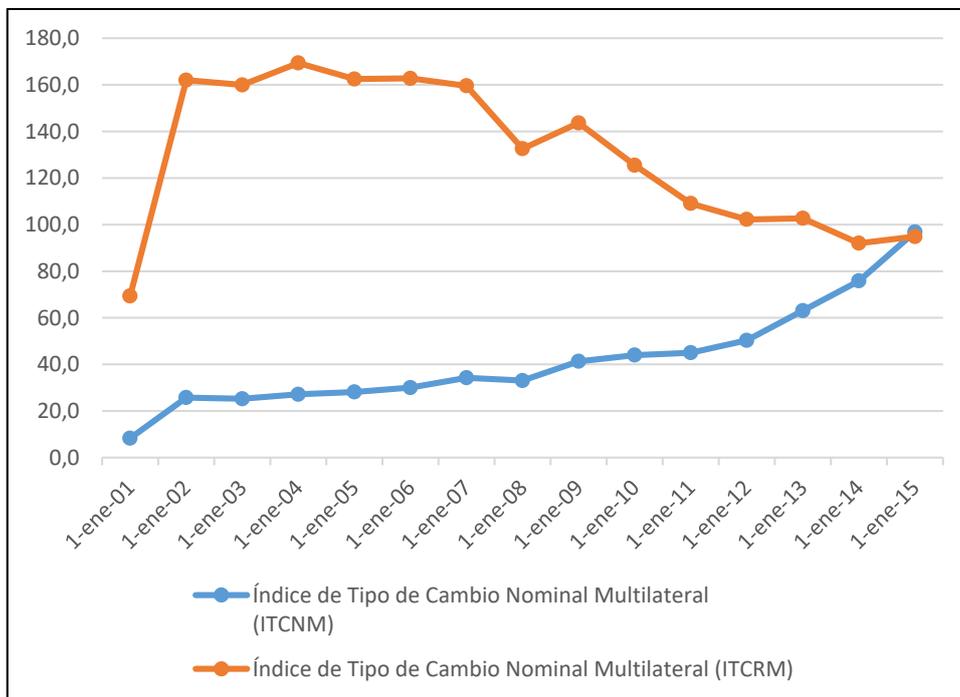
Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales del Banco Mundial y OCDE

Gráfico 3. Valor agregado de la industria en países seleccionados (% del PIB), 2015



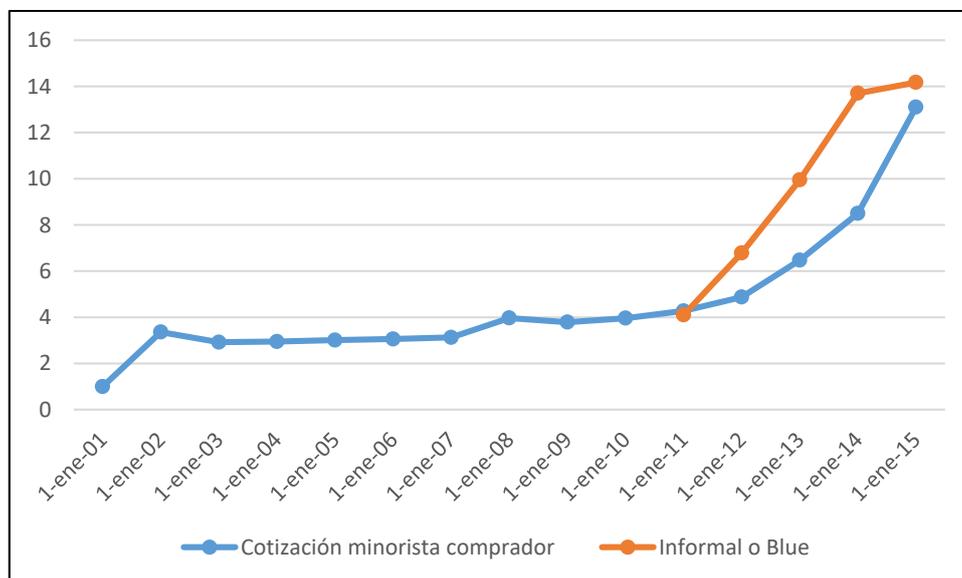
Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales del Banco Mundial y OCDE

Gráfico 4. Índice de tipo de cambio multilateral real y nominal, base 17-12-15=100. Años 2001-2015



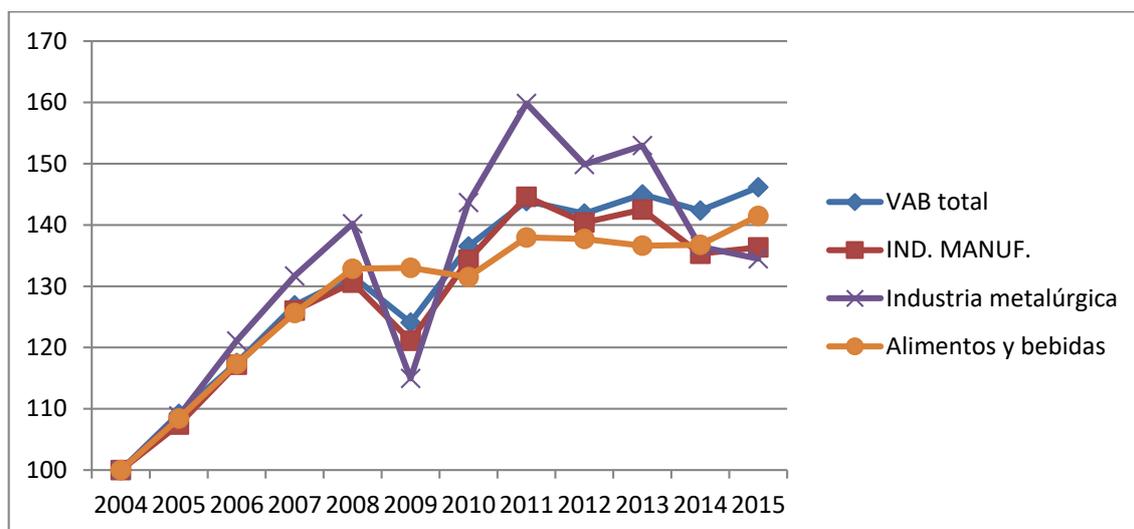
Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Gráfico 4b. Cotización minorista comprador y cotización informal (valores absolutos), 2001-2015



Fuente: El Cronista Mercados Online.

Gráfico 5. Índices de valor agregado bruto, total industria y sectores seleccionados, base 2002=100. Años 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Tabla 6. Peso de la industria manufacturera y Valor Agregado Bruto total (Valores anuales en millones de pesos a precios de 2004). Años 2004-2015

Año	Industria manufacturera Absolutos	Total VAB	Industria manufacturera %
2004	91,866	412,427	22.3
2005	98,686	450,303	21.9
2006	107,666	484,489	22.2
2007	115,777	523,314	22.1
2008	119,97	542,819	22.1
2009	111,26	511,684	21.7
2010	123,396	562,998	21.9
2011	132,857	593,52	22.4
2012	128,986	585,086	22.0
2013	130,926	597,996	21.9
2014	124,309	587,117	21.2
2015	125,253	602,803	20.8

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Tabla 7. Peso del sector metalúrgico y del sector alimentos y bebidas en el Valor Agregado Bruto de la industria manufacturera (Valores anuales en millones de pesos a precios de 2004). Años 2004-2015

Año	Industria metalúrgica	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	Total Industria manufacturera	Industria metalúrgica	Elaboración de productos alimenticios y bebidas
	Absolutos			%	
2004	24,515	22,474	91,866	26.7	24.5
2005	26,678	24,364	98,686	27.0	24.7
2006	29,685	26,368	107,666	27.6	24.5
2007	32,286	28,236	115,777	27.9	24.4
2008	34,374	29,86	119,97	28.7	24.9
2009	28,182	29,893	111,26	25.3	26.9
2010	35,222	29,556	123,396	28.5	24.0
2011	39,186	31,007	132,857	29.5	23.3
2012	36,744	30,951	128,986	28.5	24.0
2013	37,501	30,707	130,926	28.6	23.5
2014	33,457	30,737	124,309	26.9	24.7
2015	32,976	31,877	125,253	26.3	25.4

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

**Tabla 8. Cantidad de empresas registradas en ramas seleccionadas
(absolutos y %), 2003-2015**

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	405,463	465,215	501,986	536,157	563,086	584,562	588,449	595,647	606,537	607,795	608,331	604,716	606,457
Total Industrias Manufactureras	42,781	47,638	50,886	54,250	56,663	58,225	58,171	58,104	58,746	58,630	58,521	58,250	58,402
Industria Metalúrgica	9,099	10,229	11,067	11,848	12,450	12,748	12,515	12,543	12,730	12,720	12,728	12,582	12,547
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	9,712	10,767	11,228	11,726	12,199	12,796	13,212	13,315	13,600	13,735	13,774	13,919	14,083
%													
Total	100												
Total Industrias Manufactureras	10.6	10.2	10.1	10.1	10.1	10.0	9.9	9.8	9.7	9.6	9.6	9.6	9.6
Industria Metalúrgica	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	2.4	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3

Nota: la industria metalúrgica está compuesta por los sectores “metales comunes”, “otros productos de metal” y “Maquinaria y equipo”.

Fuente: elaboración propia en base a SIPA.

**Tabla 9. Cantidad de empleados registrados en ramas seleccionadas (absolutos y %),
2003-2015**

Empleo Registrado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	3,728,576	4,183,451	4,692,883	5,138,924	5,586,024	5,925,341	5,840,828	5,990,503	6,278,556	6,363,002	6,419,989	6,429,920	6,575,246
Total Industrias Manufactureras	794,894	896,332	987,258	1,069,224	1,144,942	1,211,351	1,184,828	1,211,338	1,264,002	1,282,931	1,296,796	1,284,422	1,295,979
Industria Metalúrgica	119,174	142,298	161,345	178,565	193,010	206,146	193,274	197,248	208,649	211,149	209,317	207,471	210,481
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	250,657	271,347	287,601	302,031	317,575	334,099	341,271	347,176	360,314	366,236	372,894	374,771	384,083
%													
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total Industrias Manufactureras	21.3	21.4	21.0	20.8	20.5	20.4	20.3	20.2	20.1	20.2	20.2	20.0	19.7
Industria Metalúrgica	3.2	3.4	3.4	3.5	3.5	3.5	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	6.7	6.5	6.1	5.9	5.7	5.6	5.8	5.8	5.7	5.8	5.8	5.8	5.8

Nota: la industria metalúrgica está compuesta por los sectores “metales comunes”, “otros productos de metal” y “Maquinaria y equipo”.

Fuente: elaboración propia en base a SIPA.

**Tabla 10. Remuneraciones promedio en ramas seleccionadas (absolutos y %),
2003-2015**

Año	Total Remuneraciones Promedio	Total Industrias Manufactureras	Industria Metalúrgica	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	Total Industrias Manufactureras	Industria Metalúrgica	Elaboración de productos alimenticios y bebidas
	Absolutos				%		
2003	1,050	1,305	3,906	1,162	124.3	372.1	110.7
2004	1,209	1,509	4,692	1,352	124.8	388.0	111.8
2005	1,408	1,771	5,733	1,604	125.8	407.0	113.9
2006	1,712	2,132	7,048	1,948	124.5	411.7	113.8
2007	2,073	2,565	8,53	2,362	123.8	411.5	113.9
2008	2,679	3,251	10,918	3,019	121.4	407.5	112.7
2009	3,224	3,86	12,54	3,682	119.7	389.0	114.2
2010	4,073	5,01	16,601	4,727	123.0	407.6	116.0
2011	5,379	6,555	21,411	6,199	121.9	398.1	115.2
2012	6,973	8,478	27,044	8,128	121.6	387.8	116.6
2013	8,835	10,739	33,629	10,338	121.6	380.6	117.0
2014	11,649	13,957	43,581	13,548	119.8	374.1	116.3
2015	15,277	18,267	55,974	17,772	119.6	366.4	116.3

Nota: la industria metalúrgica está compuesta por los sectores “metales comunes”, “otros productos de metal” y “Maquinaria y equipo”.

Fuente: elaboración propia en base a SIPA

**Tabla 10b. Remuneración mensual promedio de la industria láctea (en dólares),
1995-2017**

Año	Remuneración (USD)
1995	1113
1996	1126
1997	1128
1998	1153
1999	1153
2000	1164
2001	1161
2002	403
2003	513
2004	621
2005	747
2006	887
2007	1048
2008	1294
2009	1331
2010	1591
2011	2063
2012	2526
2013	2686
2014	2360
2015	2846
2016	2371
2017	2630

Fuente: Elaboración propia en base a OCLA, 2017.

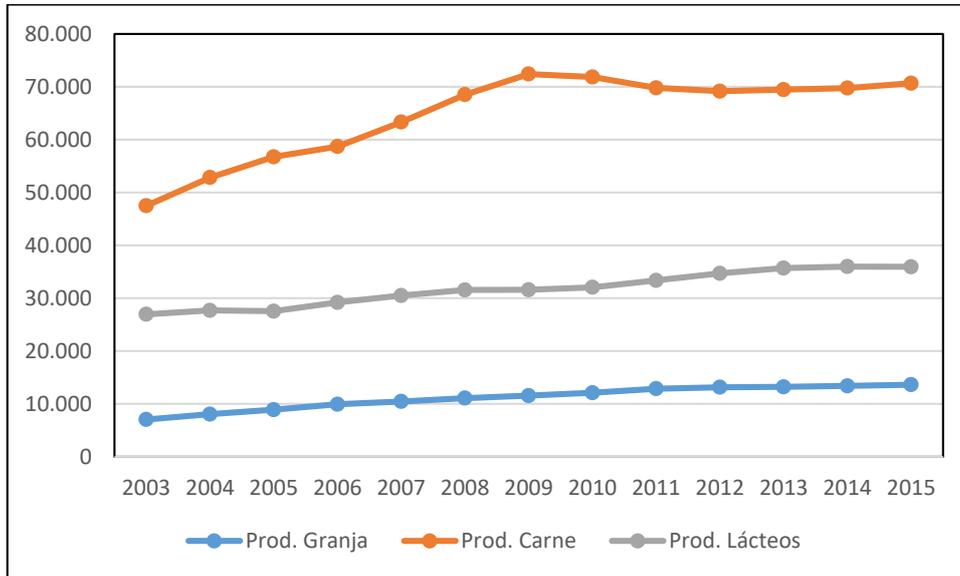
**Tabla 11. Empleo registrado en la producción de animales de granja, producción de
carnes y elaboración de productos lácteos**

	Prod. Granja	Prod. Carne	Prod. Lácteos
2003	7.045	47.483	26.950
2004	8.058	52.841	27.688
2005	8.901	56.740	27.542
2006	9.925	58.686	29.205

2007	10.455	63.319	30.497
2008	11.090	68.503	31.553
2009	11.556	72.407	31.579
2010	12.109	71.844	32.055
2011	12.877	69.792	33.373
2012	13.151	69.153	34.699
2013	13.217	69.455	35.701
2014	13.409	69.743	35.985
2015	13.638	70.673	35.941

Fuente: elaboración propia en base a SIPA, Ministerio de Trabajo de la Nación.

**Gráfico 12. Empleo registrado en las cadenas láctea, bovina y avícola
(valores absolutos), 2001-2013**



Fuente: Elaboración propia en base a SIPA, Ministerio de Trabajo de la Nación

Tabla 13. Precios FOB de los principales cereales (en dólares por tonelada), 2001-2015

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trigo	108,00	130,00	163,00	112,00	137,00	201,00	295,50	174,94	229,68	298,72	223,71	351,94	346,00	251,88	191,83
Maíz	97,20	104,00	116,00	88,00	87,22	179,42	159,06	139,72	176,32	256,44	214,71	285,56	211,44	196,25	164,89
Sorgo	80,00	97,00	105,00	75,00	-	150,47	201,33	72,67	158,58	201,50	240,00	229,82	192,75	165,69	134,17
Soja	178,88	225,00	294,00	223,00	238,15	267,84	437,61	334,50	447,53	512,67	207,86	561,38	551,44	455,38	349,89
Girasol	257,96	233,00	268,00	242,00	246,50	270,00	476,67	305,56	370,00	618,33	445,59	614,71	430,00	390,00	385,00
Aceite de Soja	368,54	-	-	-	436,13	665,42	1030,11	617,44	863,79	1223,78	498,82	1113,17	901,44	767,63	681,28
Pellets de Soja	154,73	-	-	-	165,89	195,21	342,22	282,56	376,11	404,78	1113,47	554,59	542,38	435,06	302,78
Aceite de Girasol	586,56	-	-	-	502,25	666,42	1269,17	633,44	905,47	1331,83	314,82	1154,82	938,75	853,75	755,56
Pellets de Girasol	-	-	-	-	77,75	87,05	163,00	90,00	160,00	183,33	-	232,12	245,00	213,00	177,17

Fuente: elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios, Ministerio de Agroindustria de la Nación

**Tabla 14. Exportaciones, importaciones y saldo acumulado (valores absolutos),
2002-2015**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo anual acumulado
2002	25.649,9	8.988,9	16.661,0
2003	29.938,2	13.850,0	16.088,2
2004	34.574,9	22.444,8	12.130,1
2005	40.386,8	28.686,9	11.699,9
2006	46.546,2	34.153,7	12.392,5
2007	55.979,7	44.707,0	11.272,7
2008	70.018,3	57.461,7	12.556,6
2009	55.672,1	38.786,2	16.885,9
2010	68.174,4	56.792,6	11.381,8
2011	82.981,1	73.960,7	9.020,4
2012	79.982,4	67.974,2	12.008,2
2013	75.963,0	74.441,8	1.521,2
2014	68.407,4	65.229,8	3.177,6
2015	56.788,0	59.756,7	-2.968,7

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

**Tabla 15. Producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol (valores absolutos),
2001-2015**

Período	Carne vacuna. Miles de cabezas (1)	Carne aviar. Millones de aves (2)	Leche. Litros (3)	Bebidas con alcohol. Litros (4)
2001	11.586	343	9.475	58.635
2002	11.499	260	8.529	47.309
2003	12.531	276	7.951	47.530
2004	14.332	338	9.169	54.410
2005	14.350	394	9.493	60.245
2006	13.415	450	10.162	61.878
2007	14.955	487	9.527	82.590
2008	14.660	539	10.010	84.308
2009	16.053	573	10.054	82.026
2010	11.882	615	10.307	94.880
2011	10.865	683	11.206	101.661
2012	11.428	734	11.339	115.843
2013	12.625	732	10.971	132.002
2014	12.101	729	11.010	127.193
2015	s/i	s/i	11.314	s/i

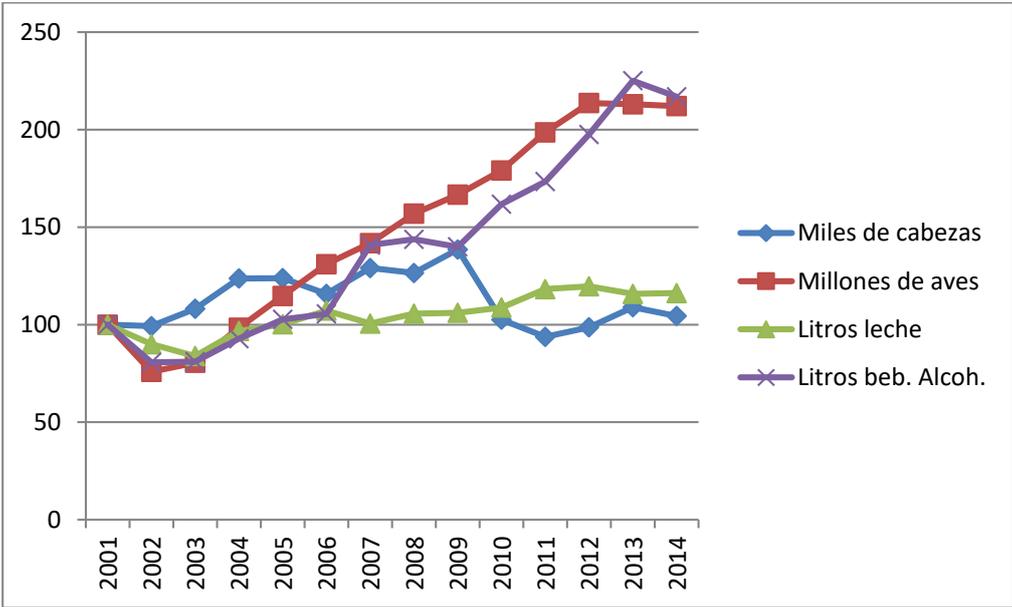
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (1, 2 y 4) y Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación (3).

**Tabla 16. Índices de producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol,
base 2001 = 100. Años 2001-2014**

Período	Carne vacuna. Miles de cabezas (1)	Carne aviar. Millones de aves (2)	Leche. Litros (3)	Bebidas con alcohol. Litros (4)
2001	100	100	100	100
2002	99	76	90	81
2003	108	80	84	81
2004	124	98	97	93
2005	124	115	100	103
2006	116	131	107	106
2007	129	142	101	141
2008	127	157	106	144
2009	139	167	106	140
2010	103	179	109	162
2011	94	199	118	173
2012	99	214	120	198
2013	109	213	116	225
2014	104	212	116	217

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (1, 2 y 4) y Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación (3).

Gráfico 17. Índice de producción de carne, pollo, leche y bebidas con alcohol, base 2001 = 100. Años 2001-2014



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación.

**Tabla 18. Producción total de carne vacuna por país
(millones de toneladas de res con hueso), 1993-2013**

País	1993	2003	2009	2010	2011	2012	2013	Variación (%) 1993/2013	Variación (%) 2003/2013	Variación (%) 2012/2013
EEUU	10584	12039	11891	12046	11983	11849	11757	11,08%	-2,34%	-0,78%
Brasil	5650	7385	8935	9115	9030	9307	9675	71,24%	31,01%	3,95%
Unión Europea	8240	8287	7923	8101	8114	7708	7470	-9,34%	-9,86%	-3,09%
China	2337	5425	5764	5600	550	5540	5637	141,21%	132,14%	1,75%
India	945	1960	2514	2842	3244	3450	3850	307,41%	96,43%	11,59%
Argentina	2550	2800	3380	2620	2530	2620	2850	11,76%	1,79%	8,78%
Australia	1806	1998	2016	2129	2129	2152	2359	30,62%	18,07%	9,62%
México	1710	1950	1705	1745	1804	1821	1808	5,73%	-7,28%	-0,71%
Pakistán	0	953	1437	1485	1536	1587	1630	0%	71,04%	2,71%
Rusia	2820	1680	1460	1435	1360	1380	1370	-51,42%	-18,45%	-0,72%
Canadá	860	1204	1239	1276	1140	1064	1035	20,35%	-14,04%	-2,73%
Resto del mundo	30468	16709	13486	17826	28190	22512	26729	-12,27%	59,97%	18,73%
Total	47700	54000	57000	58000	57000	58000	59000			

Fuente: Errecart (2015), elaborado en base a información de United States Department of Agriculture, USDA.

Tabla 19. Índices de valor, precio y cantidad de las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, base 2004=100. Años 2003-2015

Período	Productos primarios			Manufacturas de origen agropecuario (MOA)		
	Valor	Precio	Cantidad	Valor	Precio	Cantidad
2003	94,4	87,7	107,7	83,9	89,9	93,3
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	118,4	93,8	126,2	110,2	94,8	116,2
2006	125,9	109,4	115,1	128,0	99,5	128,6
2007	182,2	129,5	140,7	161,1	121,2	132,9
2008	236,5	171,7	137,7	200,4	165,5	121,1
2009	135,1	147,5	91,6	178,0	152,9	116,4
2010	221,1	157,1	140,7	190,1	160,1	118,7
2011	289,5	206,1	140,4	232,0	192,8	120,4
2012	277,9	200,8	138,4	224,6	206,4	108,8
2013	259,3	205,0	126,5	226,4	209,1	108,3
2014	207,5	181,0	114,6	221,5	207,5	106,7
2015	194,1	147,5	131,6	195,3	165,9	117,7

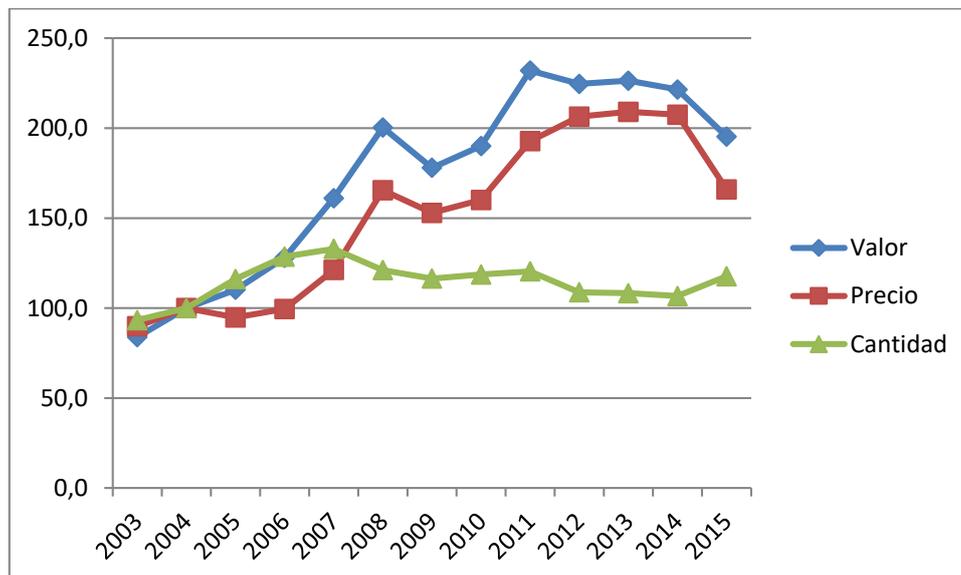
Notas:

Índice del valor: mide la evolución del valor corriente de las exportaciones (importaciones) del período considerado respecto al valor corriente de las exportaciones (importaciones) del año base.
Índice de precios: mide la evolución de los precios de las exportaciones (importaciones) del período considerado respecto al año base.

Índice de cantidad: resulta de dividir el índice de valor de las exportaciones (importaciones) del período considerado por el índice de precios de las exportaciones (importaciones) del mismo período.
Mide la evolución de las cantidades físicas exportadas (importadas) en el período considerado, expresadas a precios del año base. Constituye, en consecuencia, un indicador de la evolución física de los flujos de comercio exterior.

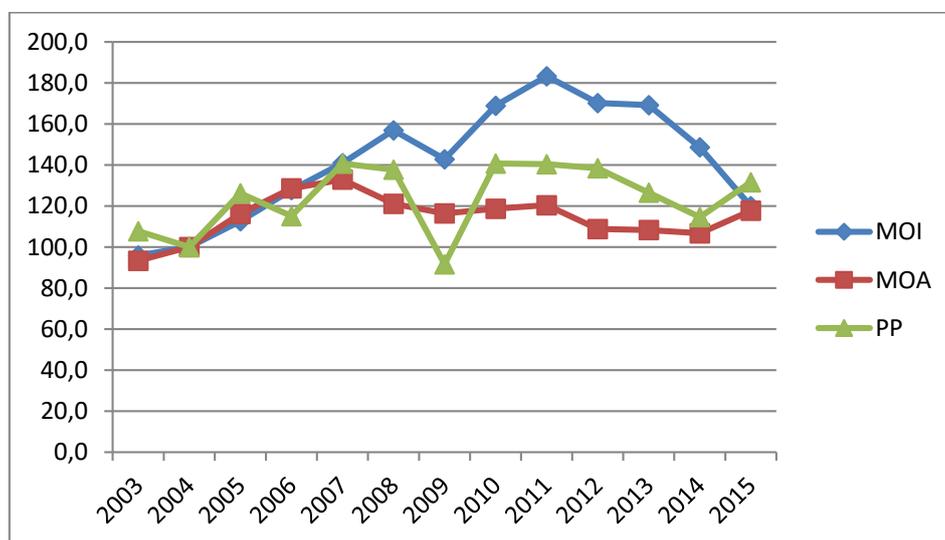
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Gráfico 20. Índices de valor, precio y cantidad de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario, base 2004=100. Años 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Gráfico 21. Índices de cantidad de las exportaciones de productos primarios (PP) y manufacturas de origen agropecuario (MOA) e industrial (MOI), base 2004=100. Años 2003-2015



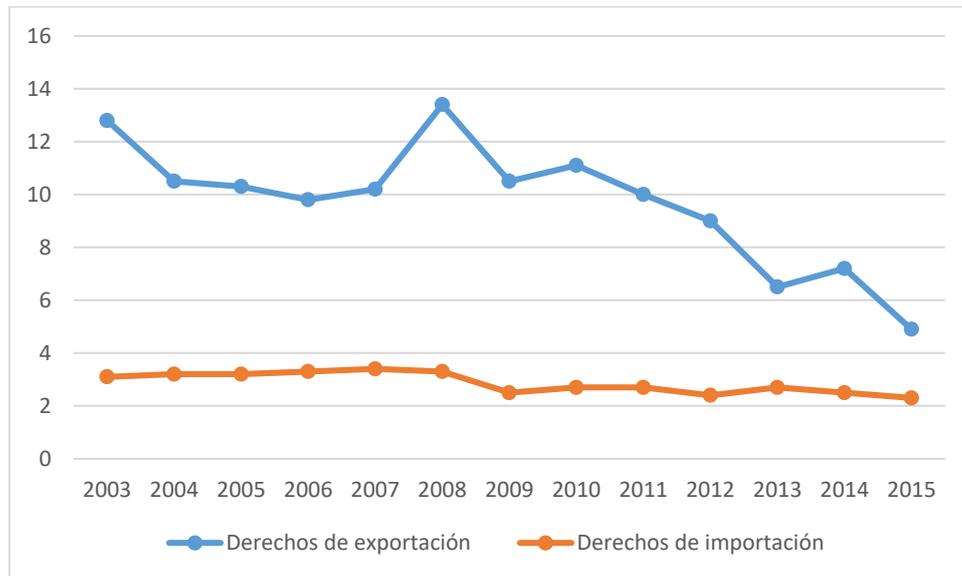
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

**Tabla 22. Recaudación por derechos de exportación e importación
(en millones de pesos), 2003-2015**

	Derechos de exportación	%/ Total	Derechos de importación	%/ Total	Total Recaudación
2003	9.211,9	12,8	2.228,2	3,1	72.243,5
2004	10.272,0	10,5	3.168,4	3,2	98.284,7
2005	12.322,5	10,3	3.780,3	3,2	119.252,4
2006	14.711,7	9,8	5.018,6	3,3	150.008,7
2007	20.449,7	10,2	6.859,2	3,4	199.781,2
2008	36.055,3	13,4	8.803,3	3,3	269.375,1
2009	32.041,5	10,5	7.525,6	2,5	304.930,5
2010	45.547,4	11,1	11.182,6	2,7	409.899,6
2011	54.163,4	10,0	14.372,6	2,7	540.133,8
2012	61.315,9	9,0	16.312,6	2,4	679.799,3
2013	55.465,2	6,5	23.134,4	2,7	858.832,4
2014	84.088,2	7,2	29.482,3	2,5	1.169.682,7
2015	75.939,3	4,9	34.821,7	2,3	1.537.948,4
Max		13,4		3,4	
Min		4,9		2,3	
Prom		9,7		2,9	

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Secretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Hacienda.

Gráfico 23. Recaudación por derechos de exportación e importación (% de la recaudación total), 2003-2015



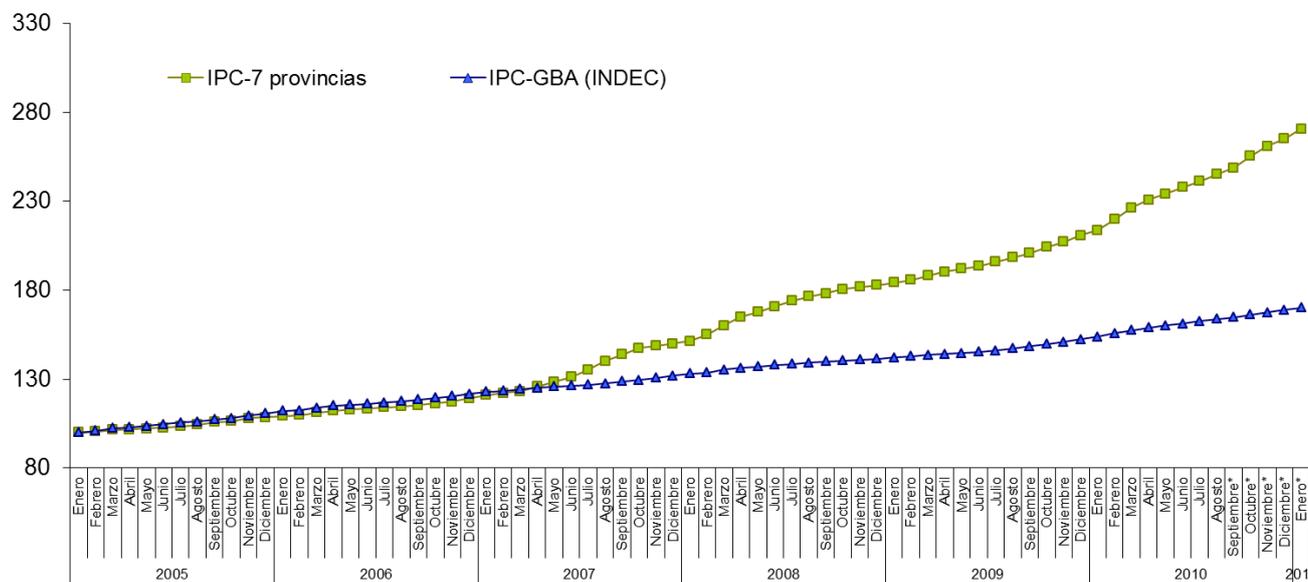
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Secretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Hacienda.

**Tabla 24. Balanza comercial del sector metalúrgico por rubros (en pesos corrientes),
2015**

Rubros	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	
Equipamiento hospitalario e instrumentos de precisión y medición	140.156.448	1.655.279.000	-	421.861.872
Equipos de oficina, impresión e informática	21.086.307	792.871.922	-	120.573.538
Equipos de uso doméstico	16.038.447	255.150.757	-	2.983.252.293
Equipos eléctricos y electrónicos	149.737.422	6.720.890.958	-	2.342.489.158
Maquinaria y equipos	677.114.197	6.053.708.444	-	514.017.875
Metal y productos de metal	878.614.300	4.036.597.839	-	37.345.210
Otros sectores	17.175.134	112.447.374	-	1.615.458.911
Transporte equipos	1.566.658.561	6.222.407.036	-	8.413.906.948
Total general	3.466.580.815	25.849.353.330	-	22.382.772.515

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de ADIMRA en base a INDEC y datos del sistema estadístico alternativo Softrade.

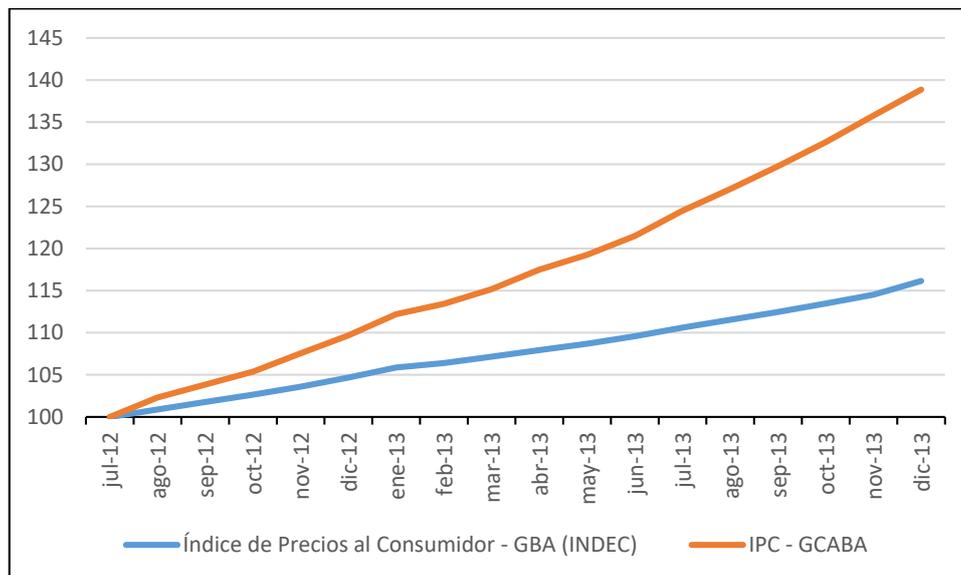
Gráfico 25. Evolución del IPC-7 provincias y del IPC-GBA – INDEC, base enero 2005= 100. Años 2005-2011



Fuente: CENDA sobre la base de información de las Direcciones Provinciales de Estadística de Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Salta y del INDEC.

Gráfico 26. Evolución del IPC-GCABA e IPC-GBA – INDEC, base julio 2012= 100.

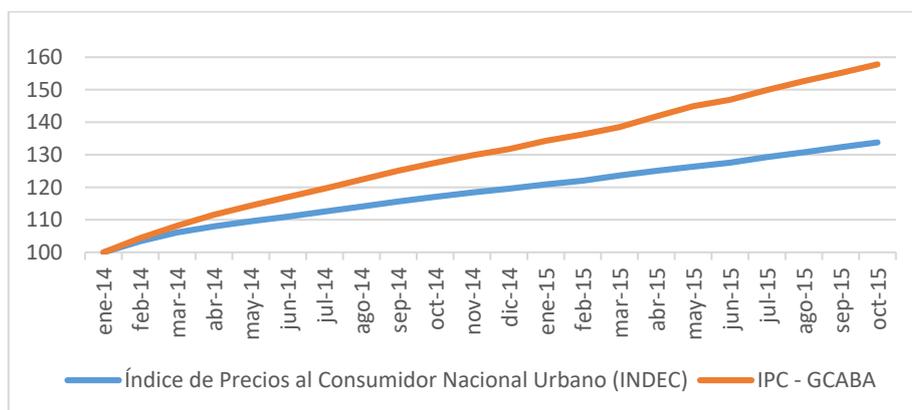
Años 07/2012-12/2013



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Gráfico 27. Evolución del IPC-GCABA e IPC-GBA (INDEC), base enero 2014= 100.

Años 01/2014-10/2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Tabla 28. Cantidad de programas totales y sectoriales según ministerio, 2015

Ministerio	Programas	Sectoriales
Industria	43	11
Ciencia y Tecnología	44	6
Agricultura	32	22
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	8	0
Economía	12	1

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Industria (2015) e Instrumentos del Ministerio de Economía (2011).

Tabla 29. Programas analizados por campo de intervención

Campos	Políticas
Comercio interior	Acuerdo precios/ Precios Cuidados
	Derechos de exportación
	Ley de abastecimiento
	Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo
	Régimen de compensaciones (ONCCA-UCESI)
	Registros de Operaciones de Exportación
Comercio exterior	Licencias No Automáticas
	Declaraciones Juradas Antic. de Importaciones
	Derechos de exportación
	Reintegro a las exportaciones
	Régimen de Exportación Planta llave en mano
	Régimen de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión
	Ferías internacionales
	Importación temporaria para perfeccionamiento industrial
Política de CyT	FONCYT Proyectos de Plataformas Tecnológicas
	FONTAR Servicios Tecnológicos
	FONTAR Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos
	FONTAR Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Proyectos de Desarrollo de Proveedores
	FONARSEC Consejos Tecnológicos Sectoriales
	FONARSEC Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial
	FONARSEC Empresas de Base Tecnológica
	FONTAR Centros Tecnológicos
	Plan Argentina Innovadora 2020
Política industrial	Programa de Calidad de Alimentos Argentinos PROCAL
	Línea de crédito para agroindustria y producción primaria FINAGRO
	Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos PROARGEX
	Programa Nacional de Sanidad, Calidad e Inocuidad en la Pequeña y Mediana Producción Agroalimentaria
	Plan Estratégico Industrial 2010 2020
	Plan Estratégico Agroalimentario
	Compre Argentino - Ley N° 18.875
	Régimen de incentivos para la producción de bienes de capital -
	Saldo técnico del IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)
	Plan Nuclear Argentino de 2006
	Mesas de Integración Productiva
	Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital
	Régimen de importación de bienes integrantes de "grandes proyectos de inversión"
Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes - Ley N° 26.457	

	Régimen de importación de líneas de producción usadas
	Régimen de Importación de la industria naval
Política laboral	Programa de Recuperación Productiva
	Programa de Inserción Laboral
	Entrenamiento para el trabajo
	Régimen de crédito fiscal para PyME y grandes empresas
	Convenciones Colectivas de Trabajo
	Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil

Fuente: elaboración propia en base a informes de gestión e información proporcionada en las entrevistas.

Tabla 30: Cuestiones de agenda entre el Gobierno y los empresarios industriales

<i>Etapa de consenso en ampliación</i>			
	Fecha	Actor que Inicia	Actores que se posicionan al respecto
Extensión de las posiciones sujetas a Licencias No automáticas	2003	PEN- Acuerdo GATT	Cámaras industriales sectoriales de primer grado
Intervención mercado de la carne/leche	2006	PEN	SRA- CICCRA
Consejo Económico y social (no prospera)	2007	PEN	CGT-CTA-SRA-UIA-CAC-CAMARCO-ADEBA-ABA-BCBA
Proyecto Reforma Ley de ART (no aprobada)	2007	UIA	PEN
Intervención del INDEC	2007	PEN	UIA
<i>Etapa de fractura y debilitamiento del apoyo</i>			
Retenciones móviles a las exportaciones agrarias (no prospera)	2008	PEN	SRA-UIA-FAA-CRA-CONINAGRO
Proyecto Ley de capitalización de las pymes (no aprobada)	2008	UIA	PLN
Nacionalización de Sidor (del grupo Techint) en Venezuela	2008	Gob. Venezolano	Techint. Gob venezolano y argentino
Nacionalización AFJP- Participación estatal en 40 empresas	2008	PEN	AEA. G6. IDEA.
Inclusión de Venezuela al MERCOSUR	2008	Países miembros	UIA-Techint
Proyecto Reforma Ley Compre Nacional (no aprobada)	2009	PLN	UIA-ADIMRA
Proyecto ley de reparto de ganancias (no prospera)	2010	CGT	UIA-PEN
Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	2010	PEN	Grupo Clarín. AEA.
Reapertura del canje de deuda	2010	PEN	

Restricción a la compra de dólares y emergencia del mercado paralelo	2011	PEN	Todo el arco empresarial cuestiona la medida
<i>Etapa de conflicto y oposición</i>			
Declaraciones Juradas anticipadas de Importaciones	2012	PEN	Cámaras industriales sectoriales
Reforma Carta Orgánica del BCRA	2012	PEN	AEA- IDEA
Reforma del Mercado de Capitales	2012	PEN	AEA- IDEA
Apertura canje final. Lanzamiento Bonar	2013	PEN	
Ley de abastecimiento	2014	PEN	Grupo de los 6
Acuerdo con China	2015	Gob. Arg. y Chino	Gob. Arg. y Chino- UIA- ADIMRA

Fuente: Elaboración propia.