



Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA PRODUCCIÓN



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Política Económica
Subsecretaría de Coordinación Económica
Dirección de Coordinación de Políticas Productivas

Autoridades nacionales

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Economía y Finanzas Públicas

Lic. Amado Boudou

Secretario de Política Económica

C.P.N. Roberto Feletti

Subsecretario de Coordinación Económica

Lic. Alejandro Robba

Directora de Coordinación de Políticas Productivas

Lic. Mercedes LaGioiosa

Esta publicación ha sido redactada y revisada por la Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La misma se terminó de imprimir en el mes de Setiembre del año 2010 y la información estadística tiene fecha de cierre el mes de diciembre de 2009.

El equipo técnico de trabajo para esta publicación:

Dirección: Lic. Mercedes La Gioiosa

Coordinación: Lic. Facundo Dávila

Equipo técnico: Lic. Agustín Aguilo y Prof. Mariano Ramón.

Se agradece la colaboración de: Lic. Anibal Aller; Ing. Gustavo Alvarez; Lic. Gerardo Polverini y Cynthia De Paz.

Cualquier consulta y/o comentario sobre este informe, puede contactarse con nosotros a través de la siguiente dirección de correo electrónico: dcpp@mecon.gov.ar

Dentro del sitio web del MEyFP (www.mecon.gov.ar), podrá acceder al espacio virtual de la DCPD ubicado en el ítem "Política Económica" de la solapa "Estructura mecon".

Página para la catalogación en fuente

Contenido

5	Introducción
9	Marco conceptual y categorías de análisis
13	La Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo – BIDP
17	Recorrido histórico y configuración del esquema de promoción
	1. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DE INSTRUMENTOS
27	1.1 Caracterización general de la oferta
35	1.2 La promoción específica de actividades
37	Sector industrial
43	Sector agropecuario
49	Innovación
55	MiPyMEs
61	Asociatividad y conglomerados productivos (clusters)
65	El financiamiento como política de fomento
73	Síntesis de la promoción específica de actividades
77	1.3 Vectores especiales de análisis
79	Los instrumentos de intervención del Modelo Productivo 2003-09
83	Análisis de la promoción según la asignación de los recursos fiscales
	2. DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN
91	2.1 Conclusiones
95	2.2 Elementos de discusión para la sistematización y diseño de instrumentos de fomento productivo
	3. INSTRUMENTOS Y ORGANISMOS
101	3.1 Listado de las fichas de instrumentos por organismo
110	Bibliografía

Introducción

El esquema de fomento a la producción vigente a nivel nacional está compuesto por un importante número de instrumentos de promoción, que emplean mecanismos de incentivo de variada naturaleza. A su vez, este esquema cuenta con la participación de un vasto entramado de organismos de aplicación con objetivos prioritarios, muchas veces heterogéneos. Finalmente, aparece como factor de complejidad adicional la vigencia de instrumentos diseñados en diferentes contextos político-económicos.

Estas singularidades justifican la necesidad de contar con una herramienta que permita sistematizar la información disponible y caracterizar la política de incentivos al desarrollo productivo, a partir de los atributos que se desprenden del estudio de los instrumentos y programas de promoción que buscan apuntalar y desenvolver la actividad productiva, a través de los distintos actores sociales y económicos intervinientes.

Asimismo, el diseño de una herramienta que permita contemplar el amplio espectro de instrumentos disponibles para fomentar el desarrollo productivo contribuye no sólo a la evaluación dinámica de su coherencia interna y de su evolución a lo largo del tiempo, sino que además resulta un elemento fundamental a la hora de definir profundizaciones o cambios de orientación en los objetivos de la política económica de la administración nacional.

Es en este sentido que el presente documento se propone como primer paso hacia una mayor coordinación y optimización del esquema de incentivos, posibilitando que este último se transforme en una herramienta básica de la política productiva.

El insumo principal para el análisis aquí vertido, lo constituye la Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo (BIDP) que la Dirección de Coordinación de Políticas Productivas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas viene desarrollando desde fines del año 2006. Dicha base es el resultado de una experiencia interinstitucional de trabajo que no sólo busca poner a disposición del sector privado y del público en general la oferta de instrumentos de incentivo a la producción, sino que además se presenta como una herramienta que facilita la coordinación del entramado institucional de fomento por parte del Estado Nacional.

La publicación se centra entonces en presentar de manera ordenada y sintética los instrumentos de fomento de carácter nacional vigentes al mes de diciembre del año 2009, precisando los límites conceptuales y las categorías o vectores de análisis que emergen del universo de la promoción productiva.

Asimismo, el estudio propone un corte histórico como aspecto adicional del análisis, al considerar que el esquema de promoción vigente es, en cierta medida, resultado de la influencia que sobre su morfología ha ejercido el devenir del pensamiento político y económico contemporáneo; hecho que puede advertirse en la "edad" de ciertos instrumentos, y particularmente en su diseño.

A continuación, se aporta una visión sistémica de la oferta de instrumentos relevada en la BIDP, la cual habilita a una profundización del análisis a partir de dimensiones básicas, donde se destacan los destinos principales de los incentivos, el alcance de los mismos, los destinatarios finales, los mecanismos utilizados y la integralidad de los instrumentos. En este caso, se presentan una serie de apartados que contienen una caracterización de las políticas orientadas específicamente al fomento de las actividades agropecuarias, industriales y de innovación, al apoyo de las MiPyMEs, al desarrollo de conglomerados productivos y a la superación de las restricciones en el financiamiento.

Además, partiendo de la consideración que con la crisis del año 2001 devino un nuevo modelo económico que paulatinamente fue decantando sobre el esquema de fomento, la presente publicación destina un apartado especial para el estudio de este "nuevo" grupo de instrumentos que presenta características singulares. En particular, la crisis de 2001 no implicó simplemente un cambio radical en el régimen cambiario, sino que significó fundamentalmente un cambio en el esquema macroeconómico.

Por otra parte, considerando que uno de los objetivos básicos para armonizar el sistema de promoción es la articulación y coordinación de los distintos instrumentos o políticas y de las instituciones involucradas, la publicación no sólo proporciona algunos elementos de discusión para el logro de este objetivo, sino que además presenta argumentos concretos tendientes a definir los roles tanto del sector público como del sector privado dentro del esquema de fomento.

De esta manera, la BIDP cumple con un doble propósito. En primer lugar, permite que los beneficiarios directos de las políticas de promoción, esto es, el sector productivo, tengan un panorama completo de las herramientas que se encuentran a su disposición. En segundo, fomenta y articula de manera sistemática la necesaria colaboración entre los distintos organismo estatales de aplicación, hecho que plasma la comprensión del carácter multidisciplinario de las políticas de promoción productiva.

La Dirección de Coordinación de Políticas Productivas

La DCPD tiene entre sus objetivos principales el de brindar asistencia para la formulación de propuestas sobre estrategias, políticas y medidas sectoriales, de acuerdo a los lineamientos de la política económica nacional.

Además, la dirección posee un rol estratégico en lo referente a la coordinación de los instrumentos de promoción existentes, tanto en la articulación con las distintas áreas ejecutoras de políticas orientadas al desarrollo de sectores productivos, dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas o de otras jurisdicciones, como en la formulación y el seguimiento de políticas que mejoren el potencial productivo de los sectores. En este sentido es que a partir de 2006 la DCPD tiene a su cargo la administración de la Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo⁽¹⁾.



(1) Para más información ver la presentación de la BIDP en la página 23.

Marco conceptual y categorías de análisis

En términos generales, la intervención del Estado en la economía a partir de políticas públicas de promoción productiva pretende readecuar la asignación de recursos de diversa índole, hacia una estrategia definida de desarrollo sostenible.

Los instrumentos de desarrollo productivo relevados² para el presente trabajo, se caracterizan por tener un impacto directo y claro en las capacidades productivas, aún sin que dicho impacto se constituya en el objetivo prioritario de la herramienta.

En este sentido, conviene señalar que existen instrumentos o políticas que podrían repercutir de forma incluso tangencial en la producción, pero que por sus características, su temporalidad o su objetivo particular, han quedado fuera del análisis.

Como ejemplo de esto último se destaca el sistema de compensaciones al sector agroalimentario, que busca prioritariamente atenuar el impacto sobre los precios internos, frente a las variaciones de precios internacionales de cereales y oleaginosas. También puede citarse al Programa de Recuperación Productiva (REPRO) que se crea en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional (2002) y que actúa de manera anticíclica, protegiendo al empleo ante coyunturas macroeconómicas críticas.

Por otra parte, en el esquema de promoción productiva vigente en el país, actúan con distinto peso relativo los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) por lo que resulta útil aclarar que el presente estudio se limita al análisis de las políticas productivas nacionales, entendiéndose por tales aquellas cuya autoridad de aplicación se encuentra en el ámbito del Estado Nacional, sin perjuicio de su eventual descentralización operativa.

(2) La información de la BIDP se encuentra actualizada a diciembre de 2009.

Así entonces, el marco teórico aquí propuesto recorta el análisis al universo de instrumentos de desarrollo productivo considerados nacionales, a la vez que realiza un ordenamiento de estas políticas, contemplando tres dimensiones básicas:

- **Plano de actuación o temática**
- **Mecanismo de incentivo**
- **Alcance**

La caracterización de los instrumentos por **plano de actuación o temática** refiere al objeto de la promoción. Con esta premisa y teniendo en cuenta que los instrumentos se encuentran destinados básicamente a la promoción de inversiones productivas, al fomento de las Exportaciones y a la mejora de la competitividad -mediante el desarrollo de nuevas capacidades y/o formas de organización de la producción- el estudio plantea las siguientes categorías de análisis:

- **Inversiones**
- **Exportaciones**
- **Competitividad**

Del mismo modo, se torna interesante introducir al análisis el **mecanismo de incentivo** que se utiliza para materializar la promoción. En este sentido, la lectura del universo de instrumentos de promoción productiva ha permitido establecer las siguientes modalidades de intervención, pudiendo actuar las mismas de manera individual o combinada.

- **Aportes no reembolsables:** desembolsos directos de dinero en efectivo que pueden señalar un destino específico pero que no exigen devolución.
- **Beneficios impositivos/fiscales³:** originados en tratamientos que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria y previsional. Incluye el otorgamiento de exenciones, deducciones de la base imponible y reducción de alícuotas.

(3) Se han considerado como usuarios adicionales de este mecanismo a aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado, pese a comprender que se trata de un beneficio de tipo financiero, se incluyen debido a que el apalancamiento del mismo se efectúa a partir de una obligación fiscal.

- **Asistencia técnica:** prestación de servicios de asesoramiento, capacitación o consultoría (incluyendo inteligencia comercial⁴) en forma gratuita o bien a un costo menor al que generaría la provisión de los mismos por parte del mercado. Se contemplan asimismo las misiones comerciales, rondas de negocios, etc. y la articulación entre distintos actores de un sector o cadena de valor para procurar la extensión de prácticas asociativas.
- **Créditos con Bonificación de tasa:** créditos bancarios cuya tasa de interés se encuentra bonificada a través de la asignación de fondos públicos.
- **Facilidades financieras:** líneas de créditos especiales e instrumentos financieros no bancarios (fideicomisos) tendientes a mejorar las condiciones de acceso al financiamiento. Esta categoría puede incluir la asesoría en el recorrido del trámite o la coordinación de los requerimientos con otras herramientas que brinda el Estado.
- **Otro:** refiere a los mecanismos de incentivo no comprendidos en las categorías anteriores.

Introducidas las dos dimensiones anteriores y sus correspondientes categorías, la caracterización de la promoción exige como vector adicional de análisis el **alcance** del instrumento, esto es, la correspondencia que desde su diseño podría presentar con sectores de actividad (“sectorial”) y/o regiones geográficas (“regional”) específicos. Considerando “horizontal” aquel instrumento que no circunscribe su rango de acción por la vía sectorial, se establecieron las variantes que aquí se exponen:

- **Horizontal**
- **Sectorial**
- **Regional - Provincial**

Vale aclarar que la primera categoría resulta mutuamente excluyente con el alcance sectorial. En cambio, existen algunos instrumentos de alcance horizontal o sectorial que establecen, asimismo, un ámbito de aplicación geográfico específico.

(4) El Sistema de Inteligencia Comercial es una estructura permanente e interactiva compuesta por personas, equipos y procedimientos orientados a capturar, clasificar, analizar, evaluar y distribuir información pertinente, oportuna y precisa que soporte la toma de decisiones en cada una de las etapas del proceso de marketing. Por lo tanto, su objetivo principal es canalizar el flujo de información desde las fuentes hacia los usuarios, intentando optimizar recursos y tiempos, contribuyendo de esta manera al proceso de toma de decisiones.

La Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo BIDP

Con el propósito de contribuir al desarrollo del sistema productivo nacional, la Dirección de Coordinación de Políticas Productivas dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, relevó y sistematizó un conjunto de instrumentos e carácter nacional, dando lugar a la Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo (BIDP)⁵. En el marco de una estrategia productiva a nivel nacional, la BIDP se posiciona como una fuente de información substancial en la descripción de la promoción productiva de la Argentina.

La BIDP ofrece información sobre una serie de incentivos, distribuidos en un conjunto de programas y regímenes que integran un complejo sistema institucional de organismos de aplicación con objetivos de política diversos y heterogéneos.

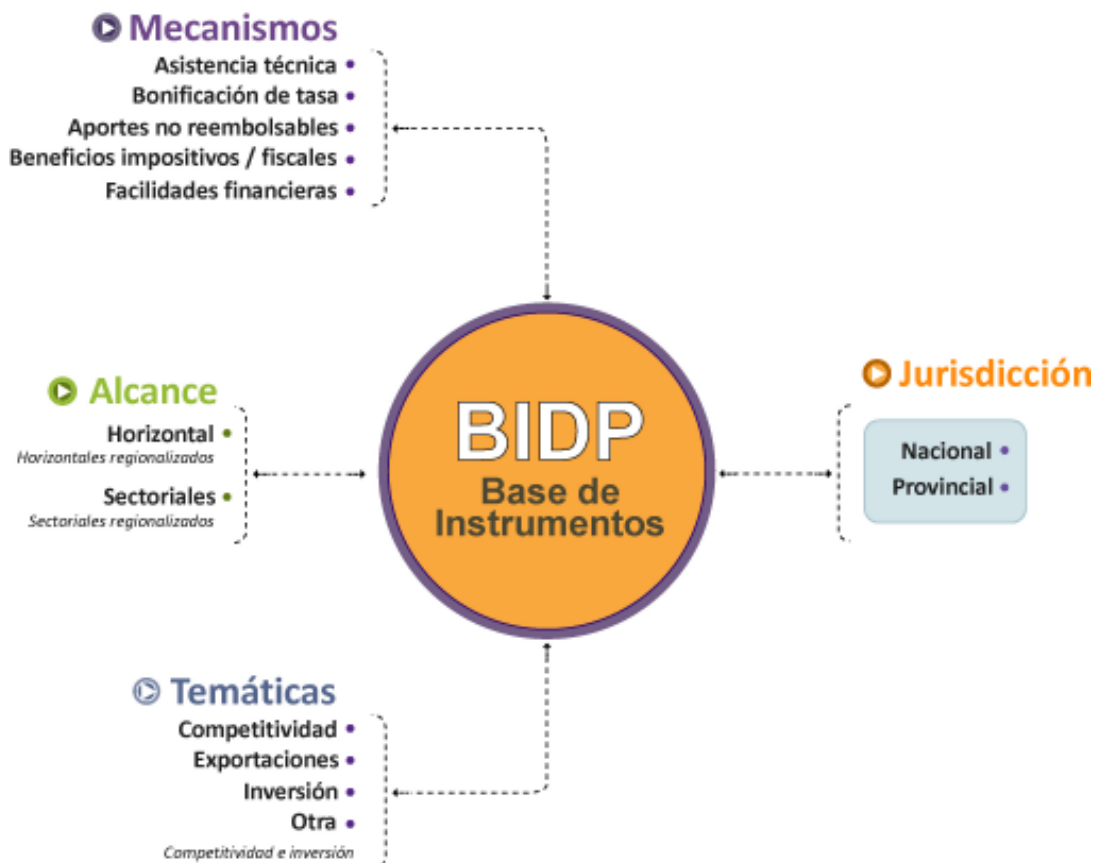
Entre los propósitos de la base, se encuentra el de constituirse en una herramienta para el logro de los siguientes objetivos:

- (i) mejorar la accesibilidad a la información sobre instrumentos para el universo empresarial, gubernamental y público en general;
- (ii) sistematizar la información sobre instrumentos vigentes en diversos niveles de gobierno y generar un sistema de actualización dinámica de la misma;
- (iii) facilitar el trabajo de coordinación y articulación de instrumentos para un mejor diseño y monitoreo de la política productiva.

(5) Abarcan 168 instrumentos, algunos de los cuales constituyen distintas líneas de un mismo fondo o ley de fomento productivo. Cabe señalar, que el análisis excluye tanto los instrumentos que persiguen objetivos sociales y/o de empleo, aún cuando tengan un enfoque productivo; como también los orientados al fortalecimiento del sector público (Por ejemplo: Programa de Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Programas de Inserción Laboral y de Entrenamiento para el Trabajo en el sector público, Fondo de Capital Social, Manos a la Obra, etc.).

Estructura de la BIDP

Según el esquema que se presenta a continuación, la información sobre instrumentos de promoción podrá ser utilizada de diversas maneras, estructurándose de acuerdo a distintas dimensiones, como ser el carácter jurisdiccional del instrumento (nacional o provincial), el tipo de instrumento (regímenes, programas, etc.), los mecanismos utilizados (Asistencia técnica, Aportes No Reembolsables, Beneficios impositivos y/o fiscales, Bonificación de tasa u Otro), el destino de la promoción (Competitividad, Inversión y Exportaciones) y el alcance de los mismos (Horizontal, Sectorial y Regional).



Acceso y uso de la Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo

La BIDP se encuentra disponible *on-line* para todo tipo de usuarios en la página web www.instrumentos.mecon.gov.ar ó accediendo al portal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas www.mecon.gov.ar, dentro de la solapa “Información”.

Los usuarios (como ser un empresario PyME o un exportador), podrán consultar la base a través de filtros específicos que le permitirán aplicar diferentes criterios de búsqueda (ver figura 1).

La Dirección de Coordinación de Políticas Productivas en su rol de **administrador** de la Base, es la encargada de supervisar y coordinar el funcionamiento del sistema.

Este sistema está integrado por una red de colaboradores pertenecientes a distintas áreas gubernamentales. Los integrantes de esta red, que son los **usuarios registrados**, fueron designados por la autoridad del área responsable de la aplicación del instrumento de promoción y son los encargados de la publicación y actualización de los instrumentos que dan contenido a la BIDP. Con el fin de resguardar la información ingresada, el ámbito de acceso a este nivel del sistema se encuentra restringido a los usuarios registrados que cuentan con un nombre de usuario y contraseña.



Listado de Instrumentos

Jurisdicción = Nacional Página: 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8

Cantidad de instrumentos: 177 Ver programas por página: 5 10 25 30 100

INSTRUMENTO	JURISDICCION
PROGRAMA GAS PLUS Actualizado al 02 de 08 del 2010 a las 17:19	Nacional
FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (FONAFPME) Actualizado al 14 de 07 del 2010 a las 13:13	Nacional
REGIMEN DE BONIFICACION DE TASAS DE LA SEPYME Actualizado al 25 de 06 del 2010 a las 15:02	Nacional

Instrumento [Regresar a los Tipos de Búsqueda](#)

Usuario Registrado | Contactos | Ayuda

REGIMEN DE BONIFICACION DE TASAS DE LA SEPYME
Actualizado al 25 de 06 del 2010 a las 15:02

DEFINICION DEL INSTRUMENTO Y ALCANCE

Tipo: Régimen	Jurisdicción: Nacional
Tema: Competitividad	Alcance: Horizontal
Beneficiarios: Micro y Pequeñas y Medianas Empresas	Mecanismos: Créditos a tasa subsidiada

Objetivos:
Facilitar el acceso al crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a partir del subsidio sobre la tasa de interés nominal que establecen las entidades financieras.

Actividades:
El programa se implementa a través de licitaciones para la colocación de créditos bonificados por parte de las entidades financieras y mediante la firma de convenios específicos con organismos públicos y/o privados vinculados al desarrollo de las MIPYMES. La proporción bonificada varía entre 3 y 8 puntos porcentuales, sin superar el 50% de la tasa ofrecida, dependiendo del grado de desarrollo de cada región. Los destinos habituales de los créditos son la adquisición de bienes de capital y contribución de capital de trabajo.

Detalle y Cantidad de Beneficiarias:
Micro, pequeñas y medianas empresas del territorio nacional.

Provincias en las que podría Aplicarse el Instrumento: Todo el país

Provincias en las que Actualmente se Aplica el Instrumento: Todo el país

DURACION Y MONTO INVOLUCRADO

Fecha de inicio: 25/06/2010	Detalle del monto: Monto GLOBAL del programa
Monto: \$ 1.000.000.000	

Recorrido histórico y configuración del esquema de promoción

Una revisión histórica de las políticas de incentivo a la producción y de la oferta de instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina, revela la íntima relación que éstas guardan con los distintos modelos político-económicos, adquiriendo características particulares vinculadas con tales circunstancias, pero aún más con las concepciones teóricas con las cuales se pretendió afrontarlas.

Se presenta a continuación, un breve repaso de lo acontecido hasta el retorno de la democracia en 1983 y luego se caracteriza la promoción diferenciando tres etapas que culminan en la actualidad.

En el período precedente a 1930, los principales incentivos consistieron en la creación de la infraestructura que acompañó la creciente producción agroexportadora (principalmente carne y granos). Los recursos para financiar esta inversión provinieron casi exclusivamente del Reino Unido, vía empréstitos, y el desembolso se dio especialmente para la construcción de ferrocarriles que se extendían a casi todas las provincias que tenían convergencia en los puertos exportadores de Buenos Aires y Rosario. Cabe destacar, que este modelo ferroviario seguía un patrón "interior-puerto", dificultando la articulación de las distintas regiones productivas.

Debido a la crisis económica de 1929-30 se cerraron los principales mercados de exportación argentinos y con esto las fuentes de divisas. La demanda externa dejó de ser el principal motor de crecimiento de la economía, y el Estado comenzó de manera tímida (y obligada) a ejercer un rol más activo, interviniendo en los mercados monetarios y de préstamos, fijando mayores aranceles (y cupos) a las importaciones y actuando como impulsor de la demanda. Un ejemplo de esto fue la creación de la Junta Reguladora de Granos (Decreto N° 31.864, de noviembre de 1933). Este organismo fijaba periódicamente precios básicos al trigo, al lino y al maíz, comprando todo el grano que se le ofrecía a esos precios básicos y vendiendo a los exportadores conforme a los precios del mercado internacional.

A partir de mediados de la década del '40 comenzó la instauración de regímenes de promoción industrial y la creación de instrumentos específicos para dicha promoción. Es en este sentido

que mediante el Decreto N° 6.825/43 se creó el Sistema de Crédito Industrial y Fomento Minero y mediante el Decreto N° 8.537/44, el Banco de Crédito Industrial.

En tal sentido, el Decreto N° 14.630/44, constituyó un hito: declaraba industrias de interés nacional a todas aquellas que emplearan materias primas nacionales y destinaran su producción al mercado interno, así como a aquellas que produjeran artículos de primera necesidad o que interesaran a la defensa nacional⁶.

Asimismo, a partir de 1946 se produjo un incremento deliberado (hasta el momento inédito) de la industrialización. Comenzó a esbozarse una activa política de promoción productiva dentro del esquema sustitutivo de importaciones, evidenciada principalmente por un marco de elevada protección frente a la competencia extranjera. En este contexto, la política industrial y de fomento se caracterizó por tener un fuerte sesgo sectorial y regional. La nacionalización del Banco Central y la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)⁷, además de generar una fuerte reforma del sistema financiero, implicó la creación de una política monetaria y crediticia que se convirtió en una potente palanca para el sostén de la industria. El IAPI otorgó importantes subsidios entre 1947 y 1954, tanto al sector agrícola como al ganadero. La marcada política de promoción se reflejó en el direccionamiento del crédito por parte del sector público: los préstamos a la industria se sextuplicaron, mientras que los destinados al sector agropecuario se duplicaron.

Merece destacarse la creación del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (Decreto N° 15.625/47), que tuvo por misión colocar valores emitidos por los poderes públicos; tomar o colocar valores emitidos por sociedades mixtas o privadas de la Nación o del extranjero; conceder préstamos a sociedades con caución de valores mobiliarios, intervenir en la regulación del mercado de valores de acuerdo con el Banco Central y recibir ahorros u otra forma de depósitos también en concordancia con aquella institución, con el propósito de variar el destino de las inversiones y aumentar el incentivo del capital privado para actuar en la industria y otras actividades no tradicionales.

A partir del quiebre institucional en 1955 y hasta la caída del gobierno constitucional de 1973, la promoción (en consistencia con el tipo de gobierno) mantuvo una trayectoria pendular entre una desregulación económica moderada y una incisiva. La estrategia consistió en la apertura económica, evidenciada en la incorporación de capital extranjero y en la expansión de las firmas

(6) Los beneficios consistían en la elevación de los derechos de importación y en la fijación de cuotas específicas o prohibiciones explícitas a la importación de bienes similares a los producidos en el país y, en menor medida, en la liberación de derechos de importación sobre las maquinarias y equipos requeridos.

(7) La creación del IAPI fue dispuesta por el Decreto N° 15.630 de 1946. Asimismo por el Decreto 8.503 del mismo año se nacionalizó el Banco Central de la República Argentina.

transnacionales ya instaladas en el país. En este contexto, se experimentó un crecimiento de la industria que estribaba principalmente en el incremento de la productividad acompañada por una menor participación de los salarios y la ocupación, con el consecuente debilitamiento del mercado interno.

Si bien el crecimiento de la industria resultó innegable, se destacó particularmente la sectorialización que la política de incentivos comenzó a evidenciar en el marco de la Ley N° 14.780 de 1958, donde se sancionaban beneficios impositivos vinculados a la formación de capital en el sector siderúrgico, petroquímico y celulósico. Por otra parte, en 1972 se creó el régimen fueguino a través de la Ley N° 19.640 (aún vigente), que centralmente eximió a las empresas radicadas en la isla del pago de aranceles para las materias primas utilizadas en la actividad de producción, además de la exención al pago de IVA por compras y ventas, del impuesto a las ganancias y otros beneficios impositivos. A pesar de la aplicación de estos instrumentos, el desarrollo industrial no logró superar la restricción estructural ligada a la dimensión del mercado interno antes mencionada.

En contraste con esta tendencia, en 1976 se inició la pauperización del entramado industrial. Desde el punto de vista de diversos autores, el cambio en el modelo de acumulación del capital basado en la hegemonía financiera representó el comienzo de un proceso hegemónico de "valorización financiera"⁸. El proyecto económico impulsado por la dictadura persiguió la apertura de la economía, la promoción del libre mercado de capitales y la desregulación financiera⁹. Asimismo, tuvo como objetivo la reducción de la participación del Estado en la vida económica del país y la redistribución del excedente por medio de una transferencia del sector asalariado a las ganancias del capital. La "promoción" de la época articuló con estos objetivos. Un ejemplo concreto lo representaba la Resolución N° 1.634/78 del Ministerio de Economía, mediante la cual se anunciaba un cronograma de reducciones arancelarias hasta 1984 (el arancel promedio pasaba del 29% al 15%). Al principio, el impacto de las reducciones arancelarias se vio atemperado por el abaratamiento de los costos laborales y una mayor explotación de los asalariados, pero más adelante la profundización de la apertura importadora con el retraso cambiario afectó directamente al sector manufacturero¹⁰.

(8) Sobre esta visión del patrón de acumulación del capital en la Argentina ver BASUALDO (2004) y AZPIAZU (2010)

(9) Se destaca la Ley N° 21.382 que hacía posible que las empresas de capital extranjero participaran de los beneficios promocionales en simetría con las firmas locales y la Ley N° 21.617 de transferencia de tecnología. En lo referido a la reforma financiera, se destaca la liberalización de las tasas de interés, la garantía estatal de los depósitos y la eliminación de las restricciones cambiarias para el movimiento de capitales.

(10) Con respecto al PBI el sector secundario redujo su participación en más de 5pp entre 1975 y 1982 (pasando de 27,8 a 22,2%).

El retorno de la democracia en 1983 implicó un nuevo cambio del modelo económico y un relanzamiento de las políticas de promoción. En este sentido, comenzó a definirse, un esquema de incentivos como política de desarrollo. A partir de entonces se percibió un cambio estructural que permitió diferenciar herramientas de análisis, acompañadas por el surgimiento de categorías del esquema de promoción que se mantienen hasta la actualidad.

A continuación se presentan tres etapas histórico-políticas, diferenciadas principalmente por el modelo económico y el andamiaje teórico dominante que le da sustento, analizadas a partir de grandes ejes conceptuales de estudio de la promoción, como son el tipo de mecanismo utilizado, la cobertura o alcance, el sector de destino y los distintos beneficiarios de los incentivos.

La promoción y el sistema democrático (1983-89)

Durante esta etapa, el esquema de promoción se articuló a través de políticas que intentaban generar la instalación de nuevas actividades productivas, especialmente las incluidas en el sector secundario. Los instrumentos ofrecidos buscaron impactar en el esfuerzo inicial de las inversiones, así como en el sostenimiento de costos operativos, al tiempo que se reforzaba la rentabilidad diferencial de los proyectos seleccionados a través del reaseguro que representaba la compra sostenida por parte del Estado. La combinación de estas características daba a la promoción un enfoque sectorial, a lo que se sumaba la tímida aparición de programas que comenzaban a fomentar regiones o provincias específicas.

La voluntad preponderante de las políticas de incentivo estuvo focalizada en la recomposición de las actividades con vistas en la satisfacción de las necesidades del mercado interno, sin plantearse explícitamente como parte de esa recomposición el estímulo del comercio externo. Sin embargo, comenzó a interpretarse la necesidad de mejorar los efectos de los instrumentos en lo referido a los productos transables, a través de la orientación de los objetivos específicos. Un ejemplo de ello fue la Ley N° 24.490 de Reembolso a las Exportaciones que se realizaran desde puertos patagónicos (incentivo regional y a las exportaciones). De esta manera, el intento de subsanar el sesgo "no-exportador" implícito en la dinámica de funcionamiento del sistema de promoción mediante un instrumento que subsidiaba las exportaciones se sumaba, en este caso con un enfoque de tipo regional.

Una de las particularidades de esta etapa, se evidenció en que la combinación de la instancia micro de los incentivos con la concentración existente en los distintos mercados, provocara que la promoción se diera prácticamente en términos de acuerdos a nivel de firma. De allí la acentuada concentración de los beneficios en un número reducido de grandes proyectos¹¹.

(11) Ver al respecto ASPIAZU y BASUALDO, *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*. Cántaro Editores, 1989.

Por otra parte, los instrumentos procuraron tanto la instalación como el desarrollo y el crecimiento de los proyectos y actividades involucradas, más que la búsqueda de un desempeño competitivo, basándose mayoritariamente en incentivos de carácter fiscal.

La reducción del espacio fiscal experimentada a fines de este período implicó un temprano desmantelamiento de estos programas, hecho que se vio reflejado en la escasa oferta que se mantiene en la actualidad de los instrumentos nacidos en esta época. Paradójicamente, en paralelo a la restricción de los incentivos, comenzaron a implementarse diferentes programas de capitalización de deuda relacionados con los importantes déficits del sector privado. Estos instrumentos se montaron, en la misma lógica que a principios de los noventa, en el proceso de privatización de las empresas públicas y resultaron paradigmáticos de esta "vieja" generación de políticas promocionales.

La apertura económica y la liberalización de la economía (1990-02)

Durante la década del noventa se crearon algunos instrumentos pensados para compensar parcialmente el atraso cambiario que acompañó a la vigencia del plan de convertibilidad (las llamadas "devaluaciones fiscales").

Frente a la necesidad de crear una respuesta a la indiscriminada apertura económica, entre los objetivos explícitos de las políticas promocionales se comenzó a incluir consideraciones en torno a la exigencia de modernizar productos y procesos, y de fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Esto dio lugar a una generación de instrumentos con un enfoque predominantemente horizontal, tendientes a promover las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, principalmente orientados a las pequeñas y medianas, y con el propósito declarado de desarrollar un mayor componente exportador. Con esta impronta, se sancionó la Ley N° 23.877, que creó incentivos para la investigación y el desarrollo científico.

En esta etapa, el diseño de la política de promoción acompañó la apertura económica que se imponía para los países en vías de desarrollo. Sin perjuicio de esto, se destacó también la creación de instrumentos de carácter sectorial, cuya finalidad genérica era el crecimiento y la modernización de actividades destacadas en el contexto de liberalización económica que imponía el régimen de convertibilidad.

Así, aparecieron casos originados en circunstancias y motivaciones diferentes: por un lado, los "nuevos" segmentos de ventajas naturales a gran escala, como la promoción de la minería (Ley N° 24.196 de Promoción de la actividad minera) o del sector forestal (Ley N° 25.080 de Inversiones para bosques cultivados); por el otro, los segmentos industriales considerados

"estratégicos", como la industria automotriz (en este caso apalancado por el alto nivel de integración en la división internacional propia de esta cadena de producción) a través del régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes (Decreto N° 774/05)¹². Paralelamente, se mantuvieron algunos otros instrumentos orientados a "sostener" actividades que se vieron amenazadas en su continuidad, como los correspondientes a la producción de tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola.

La promoción a partir del nuevo esquema macroeconómico (2003-09)

A partir de la crisis desatada en el año 2001 y el cambio del esquema macroeconómico en general, y del esquema cambiario en particular, comenzó paulatinamente a nutrirse el esquema de promoción con programas que tendieron a promocionar sectores específicos, que se destacaron dentro de una necesaria sustitución de importaciones o como nuevos segmentos estratégicos desde el punto de vista de la capacidad de innovación (Software, Biotecnología y Biocombustibles) y de la creación de empleo (Sector Naval y Motopartista).

De esta manera, se generó un tipo de instrumento que tendió a intervenir y acompañar por un lado, la necesidad de sostenimiento y aprovechamiento de ventajas relativas y, por otro, la intención de tomar a la promoción como herramienta estratégica para la generación de nuevas y mejores capacidades productivas. Así surgieron, los instrumentos que pusieron foco en grupos de firmas integrantes de una cadena productiva y concentradas geográfica y sectorialmente (Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) del FONTAR, Sistemas productivos locales). Se evidenció a través de estos programas que, durante este nuevo patrón económico, la política de promoción intentó corregir la falta de especificidad y complejidad en el diseño de los instrumentos. Pese a ello, el carácter horizontal siguió predominando fuertemente entre la oferta, especialmente en los incentivos a las exportaciones y la innovación tecnológica. Resulta distinguible la creación de programas que en lo sectorial delimitaron con mayor precisión la especificidad de los incentivos, además de la aparición de sectores estratégicos para la planificación económica como las economías regionales (clusters) y el sector energético (Petróleo y Refinación Plus, Gas Plus y Biocombustibles).

El consignado predominio de los instrumentos de carácter horizontal fue acompañado con acciones destinadas al sector de pequeñas y medianas empresas. En líneas generales, la gran mayoría de los instrumentos de promoción que apuntaban a la innovación y a la competitividad

(12) Para más detalle ver ficha en la pág.: XXX.

tuvieron como beneficiarios formales a este segmento empresario. Lo mismo ocurrió con gran parte de las medidas de emergencia adoptadas para fortalecer el desempeño de las firmas en el marco de la última crisis mundial. Sin embargo, esta matriz decididamente MiPyME fue menos importante entre los instrumentos de promoción de inversiones y de exportaciones.

En lo que se refiere a la promoción de inversiones, el panorama fue balanceado: si bien apareció un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital nuevos o usados, hubo también diversos regímenes sectoriales, cuyo impacto promocional pareció ser, en general, relativamente alto. En estos últimos años, las políticas públicas sectoriales se asentaron en la promoción de actividades específicas (software, automotriz, autopartes, biocombustibles) y en la sanción de un régimen general de promoción de inversiones en bienes de capital e infraestructura.

De esta manera, se llegó a la actualidad con un panorama de los instrumentos vigentes en la Argentina que reflejó las sucesivas etapas de la política promocional. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa¹³, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios¹⁴) propios del patrón previo.

(13) Para más información ver el apartado “Los instrumentos de intervención ante el cambio de modelo” ubicado en la página XX de esta publicación.

(14) Ejemplo de esto son la Ley 24.331 de promoción industrial (pág. xxx) y el régimen de incentivos a la competitividad de autopartes locales (pág xxx).



SECCIÓN 1

Caracterización de la oferta de instrumentos

1.1 Caracterización general de la oferta

Dimensiones básicas de la promoción

En el presente apartado se propone una caracterización general de la promoción productiva que lleva adelante la oferta de instrumentos reunidos en la BIDP, a partir del marco conceptual precedentemente desarrollado y que incluye como dimensiones básicas la temática, el mecanismo de incentivo y el alcance, registrados por estos instrumentos.

TEMÁTICA

Tal como se definió, la dimensión “Temática” o “Plano de actuación” refiere al objeto de la promoción, es decir que nos expresa qué es lo que se fomenta. De acuerdo con la BIDP, la temática presenta cuatro categorías de análisis: **Inversión; Competitividad; Exportaciones, y Otras**, además de sus eventuales combinaciones.

De este modo, si examinamos la oferta de instrumentos en función de las categorías propuestas, se observa que es la competitividad el plano de actuación que registra el mayor número de instrumentos, concentrando algo más de la mitad de los mismos (52%). Al interior de esta categoría, se destacan los programas y regímenes que apuntan al desarrollo de las capacidades productivas (a partir de la Asistencia técnica y de la incorporación de tecnología), a la optimización de la organización de la producción y el desarrollo local (formando cadenas productivas, grupos asociativos y *clusters*).

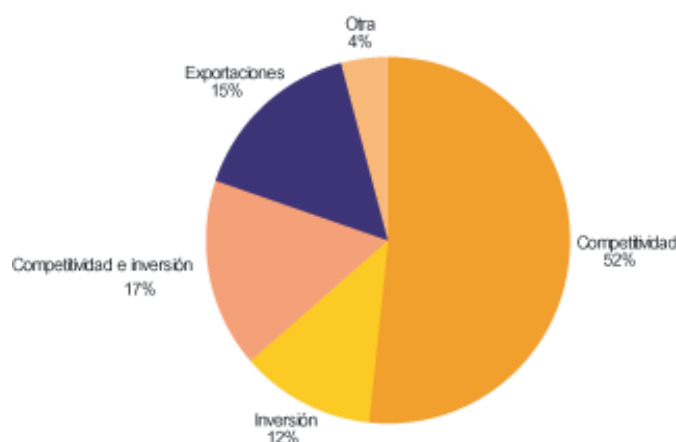
El resto de las categorías que forman parte de la dimensión “Temática”, es decir, las Exportaciones y la Inversión, así como la determinada por la combinación de la competitividad y la Inversión, exhiben una participación similar y en torno al 15%. Entre los instrumentos que

fomentan las Exportaciones pueden destacarse las diferentes líneas de financiación de los bancos públicos, los regímenes de *Draw-back* y admisión temporaria, y los instrumentos de la Fundación Export.Ar.

En el caso de las inversiones, sobresalen la Ley de Promoción de Inversiones, el Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión y las diferentes líneas de crédito para compra e importación de bienes de capital. Asimismo, entre aquellos que promueven de manera combinada la competitividad y la Inversión, se destacan los regímenes de fomento del sector autopartista y motopartista y las líneas de la Unidad de Financiamiento Agropecuario (FINAGRO).

Finalmente, existe un pequeño conjunto de instrumentos que, al no ser abarcados por la categorías pre-establecidas, fueron consignados en el grupo “otros”. En él, se destacan las herramientas del INAES que promueven la organización cooperativa como modo de producción.

Gráfico 1. Distribución de los instrumentos según temática. Año 2009

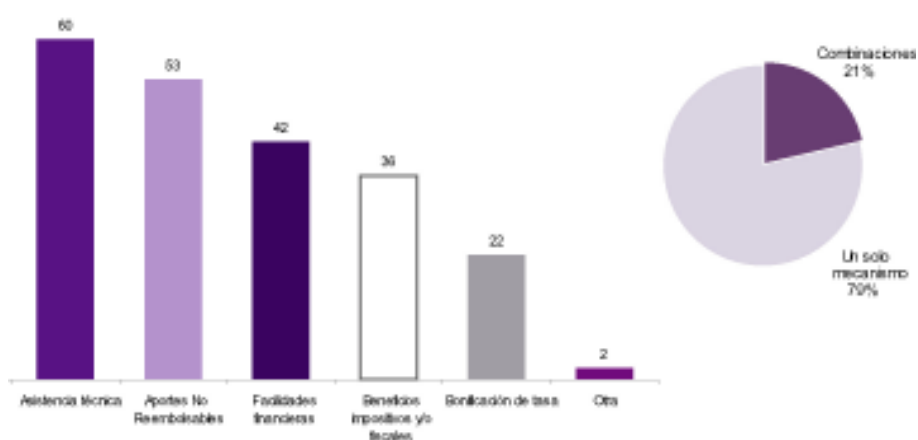


MECANISMOS

Bajo esta dimensión que, como ya se advirtió, alberga las herramientas de las cuales se vale el esquema de fomento para ejercer la promoción, se presentan 5 categorías de análisis: los **Aportes No Reembolsables (ANR)**; la **Bonificación de tasa**; las **Facilidades financieras**; la **Asistencia técnica** y los **Beneficios impositivos y/o fiscales**. Asimismo, se plantea el estudio de la integralidad partiendo del grupo de instrumentos que utilizan, en forma conjunta, al menos dos mecanismos de incentivo.

De acuerdo con la información de la BIDP, la Asistencia técnica y los ANR aparecen como los mecanismos mayormente utilizados, verificándose en 60 y 53 instrumentos, respectivamente. En un segundo nivel de empleo aparecen las Facilidades financieras (42) y los Beneficios impositivos y/o fiscales (36); y por último, la Bonificación de tasa se presenta como la alternativa de menor utilización, afectando a 22 instrumentos.

Gráfico 2. Distribución de los instrumentos según mecanismo. Año 2009



Centrando el análisis en aquellos instrumentos que emplean mecanismos de manera combinada, se puede avanzar en el estudio de la **integralidad**, definida tanto por el número de programas y regímenes que utilizan simultáneamente diferentes mecanismos de incentivo, como por la cantidad de herramientas que esos instrumentos combinan.

Lógicamente, el número de mecanismos del que un instrumento dispone es, en cierta medida, un indicador de la versatilidad del mismo, toda vez que a priori le permite adaptarse a diferentes requerimientos del agente demandante.

El análisis de la oferta de instrumentos revela que alrededor del 79% utiliza un sólo mecanismo de incentivo y tan sólo el 21%, es decir 35 instrumentos, mecanizan la promoción a partir de una combinación de incentivos.

Dentro de este último universo, se observa que predomina la utilización simultánea de no más de dos mecanismos. Los incentivos que suelen aparecer asociados son la Asistencia técnica, los ANR y las Facilidades financieras, incluso siendo empleados en forma simultánea en un subgrupo de siete instrumentos, entre los que se destacan el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) y el Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina, instrumento que incluso los combina con un cuarto mecanismo, la Bonificación de tasa.

Finalmente y con la salvedad de los programas arriba mencionados, vale señalar que en términos generales se aprecia un bajo nivel de integralidad en el diseño de los instrumentos, por lo que los esfuerzos avocados a la articulación entre los diferentes programas y regímenes existentes adquiere una importancia capital en la optimización de la política promocional.

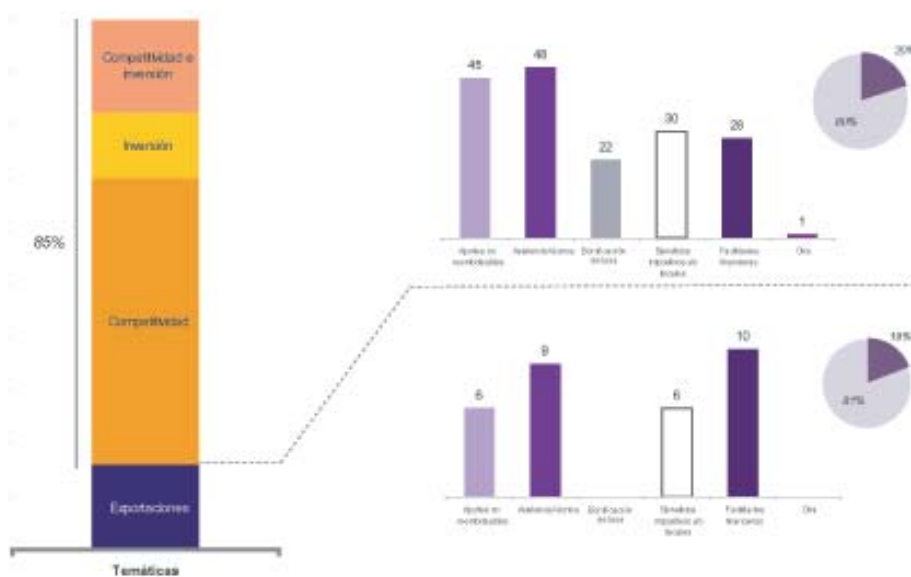
Temática y mecanismo

Cuando indagamos acerca de la existencia de relaciones estrechas entre el plano de actuación de la acción de fomento y el mecanismo de incentivo utilizado, es decir, entre qué y cómo se promueve, se revelan ciertas singularidades.

En este sentido, efectuando un agrupamiento de las temáticas Competitividad e Inversión, junto con su combinación, por un lado, y las Exportaciones, por otro, si bien se observa en ambos casos una fuerte utilización de Asistencia técnica y de Beneficios impositivos y/o fiscales, en el primer grupo predominan la Bonificación de tasa y los Aportes No Reembolsables. Estos últimos, contrariamente, aparecen con una participación muy diferente en lo que respecta al fomento de las Exportaciones.

Asimismo, en el fomento a las ventas externas prevalece notablemente la asistencia crediticia bajo la forma de Facilidades financieras, como herramienta de apoyo.

Gráfico 3. Distribución de mecanismo, en función de la temática abordada por el instrumento. Año 2009

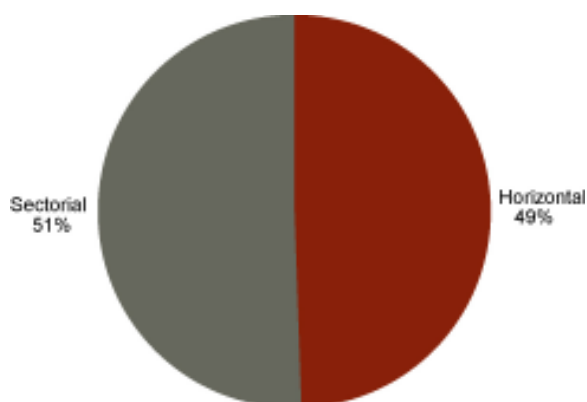


ALCANCE

Los instrumentos de promoción productiva, como se ha mencionado en el marco conceptual, pueden presentar desde su diseño una intervención de tipo de Sectorial u Horizontal. Obedecen al primer grupo aquellas herramientas que promueven un sector económico en particular, sea que éste se presente en forma agregada (Agro, Industria, Comercio o Servicios) o específica (Sector Autopartista, Editorial, etc), mientras que, la segunda categoría, refiere a aquellos instrumentos que no limitan la promoción a sectores de actividad concretos, ya que abarcan horizontalmente la actividad productiva.

Actualmente, la oferta de instrumentos presenta una incidencia similar en lo que respecta al alcance sectorial y horizontal. Esta situación estuvo mediada por la aparición en los últimos años de instrumentos sectoriales destinados a promover segmentos considerados estratégicos desde el punto de vista de la capacidad de innovación (Software, Biotecnología y Biocombustibles) y de la creación de empleo (Sector Editorial, Naval y Motopartista).

Gráfico 4. Distribución de los alcances. Año 2009



La delimitación geográfica como atributo adicional al alcance

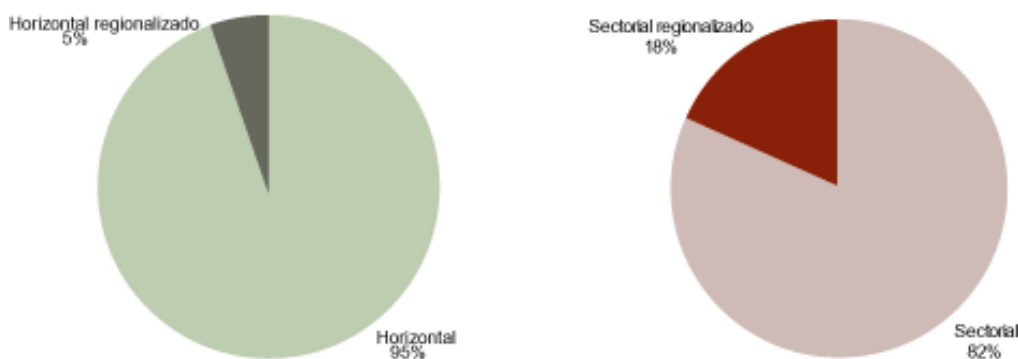
Un aspecto accesorio en el alcance de los instrumentos es la posibilidad de circunscribir su rango de acción a una extensión territorial específica. Dicha característica se observa en el 10% de los instrumentos relevados, que de manera explícita acotan su alcance a una provincia o región geográfica en particular.

Cuando analizamos la **regionalidad** de los instrumentos según su alcance, se advierte una diferencia no menor entre aquellos que indican un alcance horizontal y los de aplicación sectorial. En el primer caso, la restricción geográfica alcanza a 4 de los 78 instrumentos horizontales, es

decir al 5%, destacándose el Régimen Fiscal y Aduanero de la Provincia de Tierra del Fuego y el Reembolso a las Exportaciones por Puertos Patagónicos.

Haciendo foco en los instrumentos sectoriales, se observa un incremento en la proporción de aquellas herramientas que demandan una ubicación geográfica específica al beneficiario. En este caso, la regionalidad está presente para 14 de los 90 instrumentos (el 18%) destacándose entre estos la Promoción Industrial, el Programa de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras (PRAT) y las diferentes líneas crediticias del FINAGRO.

Gráfico 5. Cobertura regional de las categorías Distribución de los alcances. Año 2009



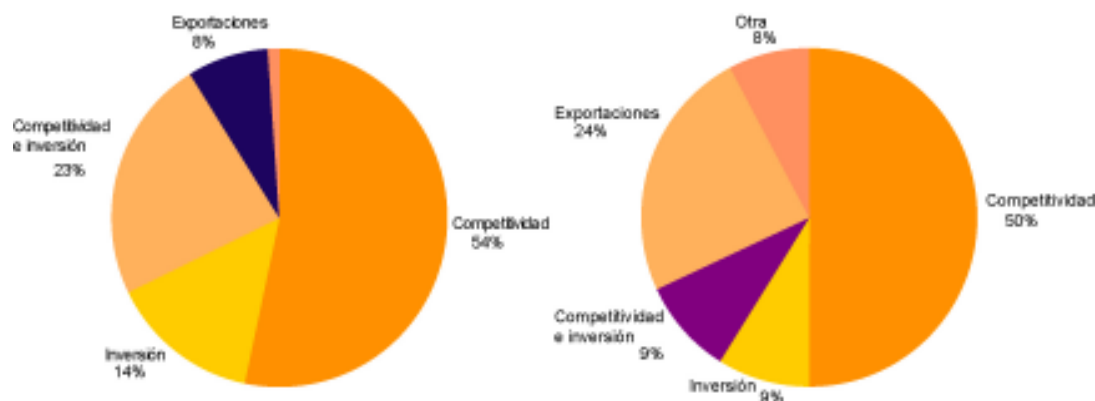
Alcance y temática

El análisis de la temática o plano de actuación de la promoción, a la luz del alcance que observan los instrumentos, señala algunas características interesantes. En este sentido, si bien tanto para los sectoriales como para los horizontales la «Competitividad» emerge, incluso con participaciones similares, como la temática mayormente promovida, se observan diferencias sustanciales en el caso, por ejemplo, del incentivo a las Exportaciones.

En ese sentido, mientras que la promoción de las ventas externas con enfoque sectorial cuenta con 7 programas, su fomento horizontal se practica a través de 19 instrumentos. Dicha situación indica que el apalancamiento del desarrollo exportador evidencia cierta desatención a las singularidades sectoriales.

Por otra parte y aunque de manera menos llamativa, se registra la ausencia de la promoción explícita del empleo y el cooperativismo a través del abordaje sectorial, puesto que el esquema de incentivos los ha definido como temas prioritarios con independencia de la actividad productiva que los invoca.

Gráfico 6. Temática según los distintos alcances. Año 2009



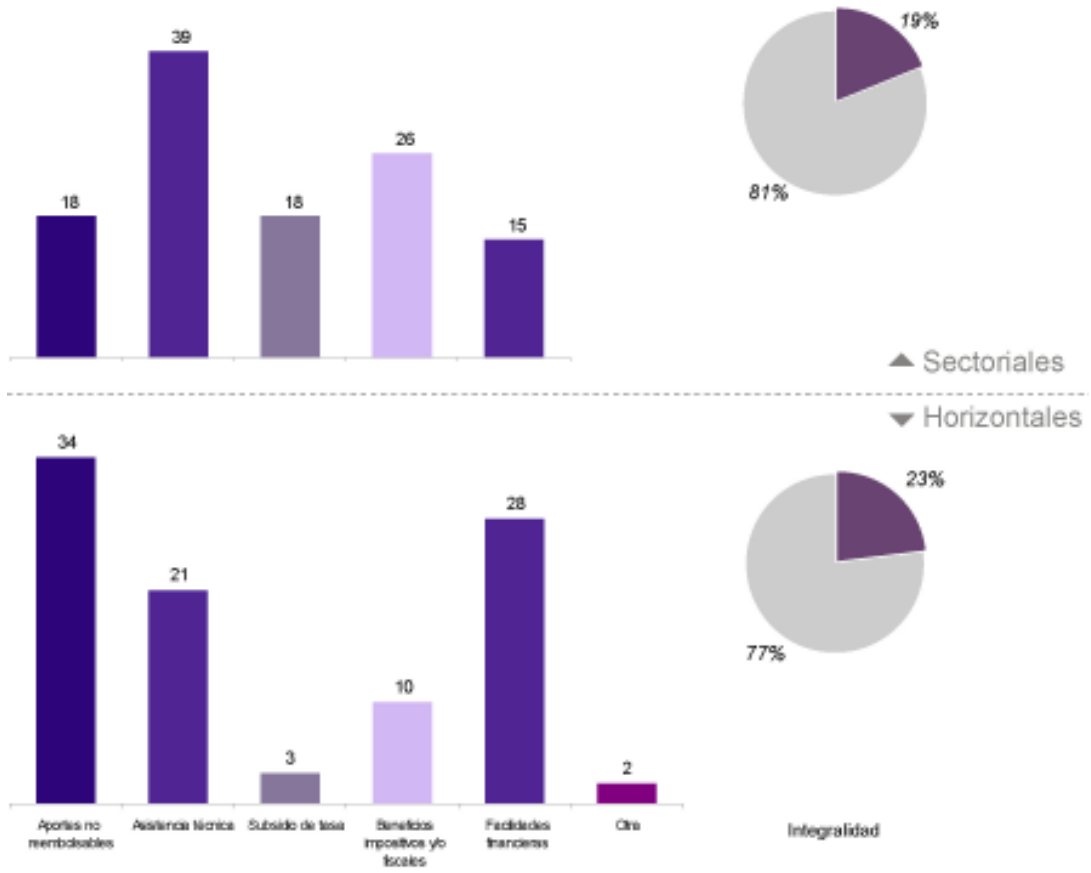
Alcance y Mecanismo

La relación entre el tipo de mecanismo de incentivo utilizado y el alcance que los instrumentos presentan, indica un vínculo estrecho entre la promoción horizontal y el otorgamiento de ANR. Por otra parte, los instrumentos sectoriales priorizan la concesión de Asistencia técnica para el fomento de actividades específicas. Con respecto al apoyo al financiamiento, la intervención sectorial pretende mecanizarlo a partir de líneas crediticias especiales, en tanto que en el abordaje horizontal prevalece la Bonificación de tasa articulado con entidades bancarias.

En términos del grado de integralidad de los instrumentos según su alcance, se destaca inicialmente una participación similar y en torno del 20% de programas que revelan un uso combinado de mecanismos. Afinando el análisis emerge como rasgo distintivo una mayor integralidad de los instrumentos de alcance horizontal, que se refleja en la combinación de un mayor número de mecanismos de incentivos. Por otra parte, dentro del alcance sectorial la mitad de las combinaciones emplean al menos tres incentivos (generalmente Asistencia técnica, Facilidades financieras y Aportes No Reembolsables) llegando incluso uno de ellos -el Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina- a combinar cuatro.

La integralidad de los instrumentos de alcance horizontal se caracteriza por combinar mayoritariamente sólo dos mecanismos, entre los que suelen repetirse la Asistencia técnica y los Aportes No Reembolsables.

Gráfico 7. Mecanismos según los distintos alcances. Año 2009



1.2 La promoción específica de actividades

En el presente apartado se profundiza el análisis de la promoción a partir de la definición de distintos grupos que presentan una estructura homogénea, sumando de esta manera un elemento más en la descripción de las particularidades que emergen en el diseño de las políticas de incentivos. En primera instancia, se analiza el segmento compuesto por los instrumentos que se definen por la actividad que buscan promocionar, siendo los dos grandes sectores estudiados, el **industrial** y el **agropecuario**.

Luego se analizan distintos grupos que se definen a partir de la especificidad que adquieren los incentivos, delimitados por actividades o beneficiarios transversales a distintos sectores de producción. De esta manera, se analiza el grupo de instrumentos que incentivan las **actividades de innovación**, teniendo en cuenta la creciente dinámica que éstos presentan durante los últimos años, especialmente a partir de la pos-convertibilidad. También se presenta la singularidad de la promoción para las **MiPyMES** y finalmente la de los **aglomerados productivos** (*clusters*).

Cada uno de los segmentos toma las características que surgen al identificar las dimensiones básicas de la promoción, los grupos presentados muestran su singularidad a partir de la temática, los mecanismos y el alcance de los instrumentos que lo componen. Además en cada caso, se realiza una breve descripción cualitativa y se discriminan los organismos responsables de la aplicación de los instrumentos.¹⁶

(16) Resulta importante destacar que existen instrumentos que integran más de un segmento, es el caso de los pertenecientes al FONSOFT que se encuentran dentro de los incentivos destinados a la industria, al igual que dentro de los direccionados a la promoción de la innovación.

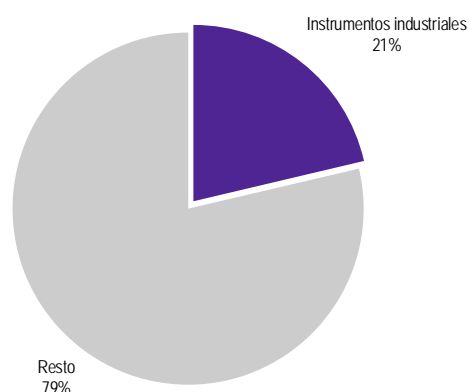
Promoción destinada al sector industrial

De acuerdo con la información sistematizada en la BIDP se destaca un conjunto de programas y regímenes dirigidos al sector industrial en general o bien al fomento de actividades específicas. Se trata de 36 instrumentos con sesgo industrial (21% de los incluidos en la Base).

Si bien cada uno de los instrumentos se enmarca en grandes temáticas de fomento, también persiguen objetivos específicos de política. Entre estos objetivos pueden mencionarse: el **desarrollo de sectores estratégicos** y la reconversión de otros, el **desarrollo regional**, el aumento de la **actividad exportadora** y la **protección del medioambiente**, entre otros.

Resulta notoria la cantidad de instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas, casi todos relativamente nuevos¹⁷, ya que lo habitual en años anteriores fue la promoción indiscriminada, que favoreció a las actividades con ventajas relativas iniciales.

Gráfico 8. Participación de los instrumentos industriales dentro de la BIDP. Año 2009

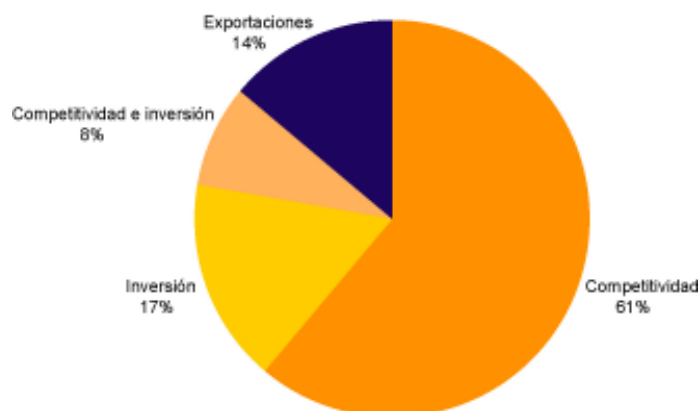


(17) Para mayor detalle ver el apartado de instrumentos pos-convertibilidad en la pág XXX

TEMÁTICA

La Competitividad y la Inversión constituyen las temáticas de promoción más frecuentes. Así, 22 instrumentos (el 61% del total) están orientados a mejorar la Competitividad y otros 6 promueven la Inversión, mientras que 3 combinan ambas temáticas. Otros 5 instrumentos están orientados a la promoción de Exportaciones. De la relación que surge al comparar esta distribución con la general, se desprende que la promoción a la industria no se especializa en la búsqueda de Exportaciones, con lo cual el aumento en la Competitividad se relativiza al mercado interno.

Gráfico 9. Distribución de los instrumentos industriales por temática. Año 2009



MECANISMOS E INTEGRALIDAD

El segmento manufacturero es promocionado mayoritariamente a través del otorgamiento de Beneficios fiscales (18 instrumentos) y la Asistencia técnica (12). Por su parte, cinco instrumentos se basan exclusivamente en el otorgamiento de Aportes No Reembolsables.

Como se observa en el gráfico 10, los instrumentos que poseen un solo mecanismo de incentivo representan el 92% del total. Esta situación pone de manifiesto la escasa integralidad de los instrumentos dirigidos a este grupo, ya que solo el 8% (3 instrumentos) presentan algún tipo de combinación.

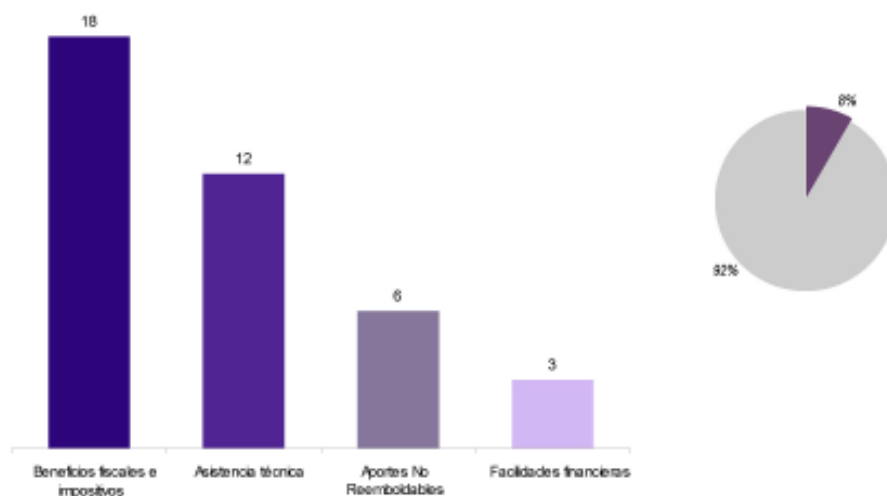
Circunscribiendo el análisis a estos tres instrumentos, se aprecia que en ningún caso se observa más de dos combinaciones. La particularidad saliente, es que las Facilidades financieras emergen como factor común, es decir, que en los tres casos aparece combinado con algún otro tipo de beneficio.

Los programas y regímenes donde se verifica la combinación de mecanismos son: el Programa de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos (PROARGEX), que com-

bina las Facilidades financieras con Asistencia técnica; el régimen establecido por la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley N° 26.360), que combina las Facilidades financieras con Beneficios impositivos y/o fiscales, y el Programa Créditos Exporta - FONSOFT, que combina las Facilidades financieras con Aportes No Reembolsables.

Resulta importante destacar que el liderazgo de los beneficios impositivos dentro de la industria contrasta fuertemente con el 8% que éstos observan en la distribución total. Además, este segmento posee la mayor cantidad de instrumentos que utiliza este mecanismo en relación al resto de los sesgos presentados. En este sentido, la Asistencia técnica también posee una mayor incidencia en relación al total de la BIDP. Contraria y paradigmáticamente, no se observan registros en la utilización de tasas bonificadas para incentivar el sector secundario.

Gráfico 10. Distribución de los instrumentos industriales por mecanismo. Año 2009



ALCANCE

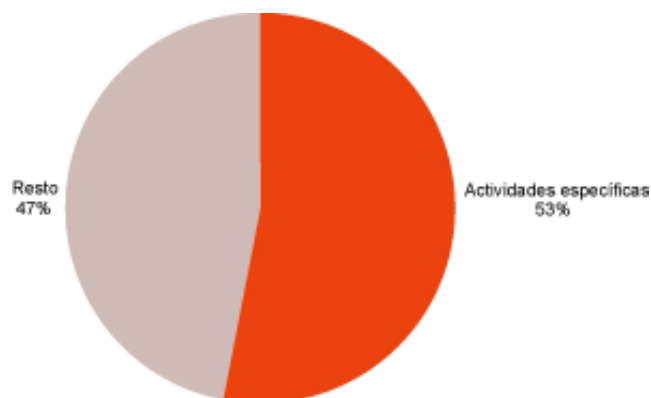
Al tratarse de un segmento destinado a la industria, el alcance de los instrumentos es exclusivamente sectorial, de los 36 instrumentos con sesgo industrial, sólo dos limitan su alcance regionalmente. Ellos son el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, establecido por la Ley N° 19.640, que sólo es de aplicación en esa Provincia y la Promoción Industrial establecida por la Ley N° 22.021, régimen específicamente destinado a estimular la radicación de plantas industriales, la ampliación de las existentes y su modernización en las provincias de La Rioja, San Juan, San Luis y Catamarca. Los restantes son de aplicación en todo el país.

Gráfico 11. Distribución de los instrumentos industriales por alcance. Año 2009



Como se expresara anteriormente, resulta notoria la cantidad de instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas. Estos instrumentos alcanzan un total de 19 (más de la mitad del segmento), que promueven específicamente el desarrollo del software (7 instrumentos), la industria automotriz, de autopartes y motopartes (3 instrumentos), la industria alimenticia (2 instrumentos), la producción de bienes de capital, el diseño, la producción y uso de biocombustibles, el desarrollo de tecnologías derivadas de la microbiología, el desarrollo de tecnologías derivadas de la biotecnología, la industria editorial y la naval (1 instrumento cada una).

Gráfico 12. Distribución de los instrumentos industriales orientados a actividades específicas. Año 2009



Es de destacar que las empresas industriales también son abarcadas (beneficiadas) por otros instrumentos de promoción vigentes a nivel nacional, principalmente de naturaleza horizontal. En los hechos, en muchos casos estos instrumentos pueden tener un sesgo hacia las empresas manufactureras inducido por criterios de priorización o por contar con condiciones competitivas más favorables de acceso.

ORGANISMOS INTERVINIENTES Y SUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS

En el listado presentado a continuación se enumeran los instrumentos dirigidos a las empresas industriales en general o bien de rubros específicos, clasificados por organismo responsable. Además, se refiere el número de página donde se encuentra la ficha que describe cada uno (esto falta).

Ministerio de Industria y Turismo

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital – Decreto N° 379/01
 Régimen Automotriz MERCOSUR
 Ley de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional – Ley N° 26.393
 Régimen de Promoción de la Industria del Software – Ley N° 25.922
 Registro de Importaciones del Sector Editorial (RISE)
 Régimen de Importación de la Industria Naval – Decreto N° 1010/04
 Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes – Ley N° 26.457
 Plan Nacional de Diseño

Otros instrumentos:

Saldo Técnico del IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)
 LPI - Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley N° 26.360)
 Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión – Resolución ME N° 256/00
 Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas
 Régimen de Admisión Temporaria
 Régimen de draw back
 Régimen de Aduana en Factoría
 Zonas Francas – Ley N° 24.331
 Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ley N° 19.640

Proyecto de Reducción de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono – PRESAO
Unidad de Medio Ambiente (UMA)
Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)
Planes de Desarrollo Industrial Regional – PNUD ARG 08/001
Innovación en cadenas de valor – PNUD ARG 08/001

Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

Programa de software – INTI
Programa para la promoción del software libre (INTI-SOL)
Programa de microbiología – INTI

Otros instrumentos:

Programa de medio ambiente – INTI
Programa de unidades productivas tipo – INTI

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

FONARSEC - Fondo Sectorial Biotecnología (fabio 2009)
FONSOFT, ANR Capacitación
FONSOFT, Aportes no reembolsables
FONSOFT, Créditos Exporta
FONSOFT, Subsidios a emprendedores

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

Programa de Calidad de Alimentos Argentinos (PROCAL)
Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos (PROARGEX)

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

Promoción industrial - Ley N° 22.021

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Instrumentos orientados a la promoción de actividades específicas:

Régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles

Promoción destinada del sector agropecuario

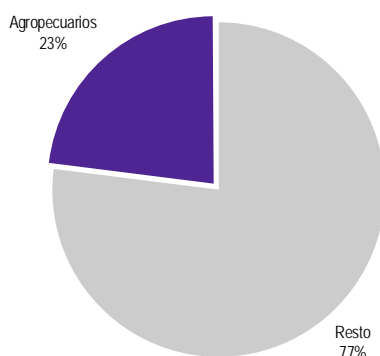
Existen 39 instrumentos sobre un total de 168 que tienen como destinatarios a productores o empresas agropecuarias y forestales, alcanzando entonces una proporción del 23% del total de instrumentos analizados en la base.

La representatividad numérica de los instrumentos es más que suficiente para justificar la elección de este sesgo sectorial, característico en cualquier clasificación taxonómica de la economía o la producción, situación que se reafirma en la importancia histórica que este sector de actividad adquiere en la generación de producto, las exportaciones o la recaudación impositiva nacional.

Además, algunos de los atributos de la actividad agropecuaria determinan o condicionan las características de los instrumentos analizados, diferenciándolos de los pertenecientes a otros segmentos. En este sentido, el tratamiento de la problemática propia del sector configura sin duda un conjunto de instrumentos que, ajustando los incentivos utilizados, llega a atender situaciones diferenciadas que van desde el apoyo a la competitividad de sectores con tecnología de punta, hasta la atención de familias en situación de pobreza mediante programas de agricultura familiar y desarrollo rural.

En este conjunto de instrumentos y observando el asentamiento territorial diferenciado de los beneficiarios atendidos por ellos, es frecuente además que el alcance regional esté determinado por la espacialidad propia de las actividades agropecuarias.

Gráfico 13. Participación de los instrumentos agropecuarios dentro de la BIDP. Año 2009



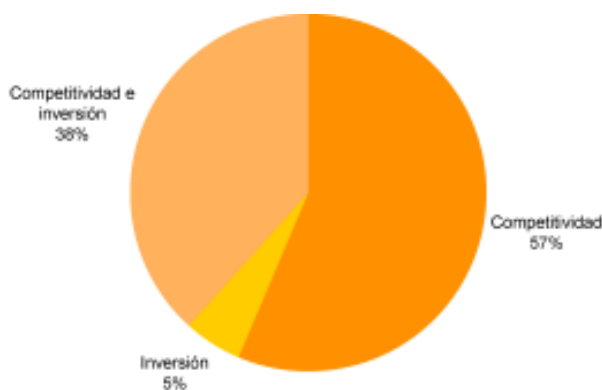
TEMÁTICA

Cuando se analiza la distribución temática de instrumentos, se visualiza que la Competitividad sola o en combinación con la Inversión, son casi excluyentes dentro de la misma. A diferencia del análisis del total de instrumentos de la base, no surgen en el segmento agropecuario los instrumentos dirigidos a promover la Exportación, mientras que los que promueven la Inversión lo hacen en menor medida; hecho que define que, la Competitividad y ésta en su combinación con la Inversión, deriven en porcentajes superiores a los obtenidos en el análisis que toma a todos los instrumentos de la Base.

La ausencia de la promoción de Exportaciones parece relacionarse con la naturaleza de este sector, en el que la mayor parte de sus productos ya participan de dichos mercados.

Entre los instrumentos analizados, se destacan los que apuntan a la búsqueda de mayor Competitividad en el minifundio, como es el caso del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA), el Programa Social Agropecuario y el Programa para Productores Familiares y el de Minifundio del INTA.

Gráfico 14. Distribución de los instrumentos agropecuarios por temática. Año 2009



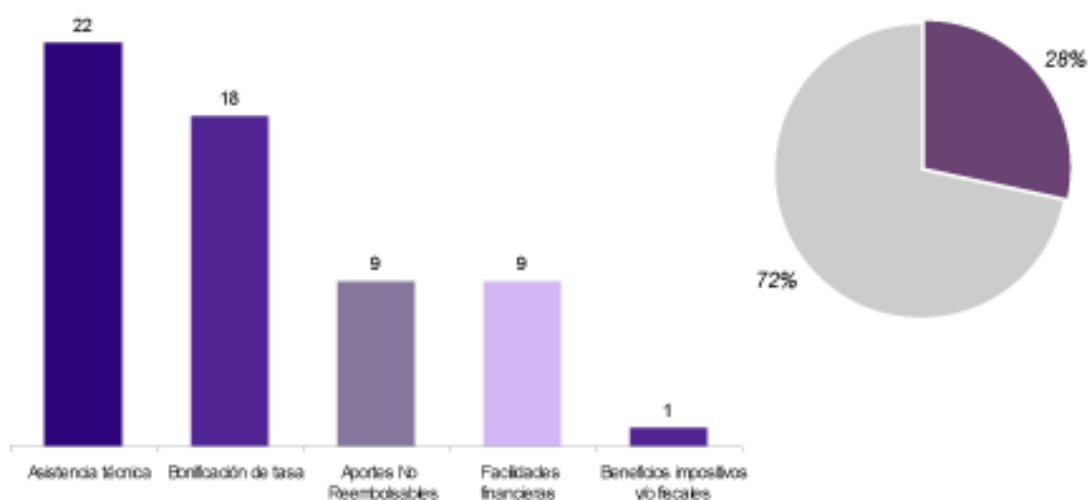
MECANISMO E INTEGRALIDAD

En el análisis de los mecanismos seleccionados para la aplicación de los instrumentos y confirmando una tendencia visible en las políticas para el sector, se observa la elección de la Asistencia técnica en 22 instrumentos y de la Bonificación de tasa en otros 18. Estas distribuciones resultan mucho más elevadas que las que se registran en el resto de los segmentos y en el análisis de la base en su conjunto, donde por ejemplo, la Bonificación de tasa está presente sólo en el 8 % de los instrumentos. La elección de estos mecanismos pone en evidencia el uso de instrumentos muy probados en el sector como lo son la “extensión”¹⁸, paradigma de la Asistencia técnica en el agro o las históricas líneas de crédito del Banco de la Nación Argentina, bonificadas con aportes de la cartera agropecuaria.

La aparición de los ANR, con una baja participación en el total de los instrumentos de la base, es algo novedoso en el agro y su uso está orientado principalmente en aquellas herramientas que promueven la equidad, como son los Proyectos de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que se generalizaron después del 2000 junto con la aparición de una línea específica en el caso del PROSAP.

Por su lado, considerando las combinaciones de más de un mecanismo se llega a un total de 11 instrumentos (21%), siendo destacable que 9 de los mismos incluyen a la Asistencia técnica. La cantidad de instrumentos combinados presenta la misma participación que la observada en la distribución general, sin embargo ésta resulta elevada al compararse con la del segmento dirigido a la innovación, donde llega al 14 %, o con la del sector industrial donde representa el 8 %; Estos datos ponen en evidencia que existen instrumentos que se han ido ajustando con el tiempo, evolucionando hacia otros de mayor complejidad.

Gráfico 15. Distribución de los instrumentos agropecuarios por mecanismo. Año 2009

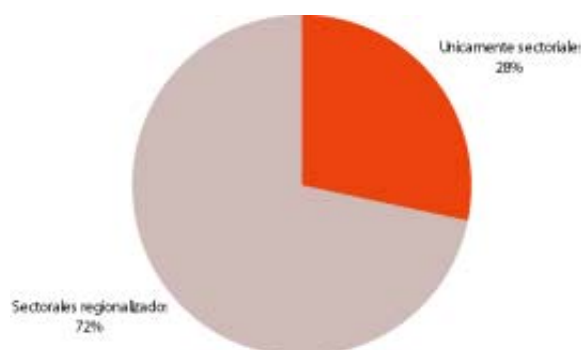


(18) Concepto originado en EEUU y adoptado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde su creación y que define el proceso de difusión/comunicación de la tecnología agropecuaria para su aplicación por parte de los productores.

ALCANCE

Observando la distribución del total de instrumentos según su alcance, resalta la regionalidad como una de las características de los instrumentos diseñados para el sector, hecho que se verifica en 11 de los 39 instrumentos analizados (28%).

Gráfico 16. Distribución de los instrumentos agropecuarios por alcance. Año 2009



Este porcentaje probablemente se vincule con la propia determinación del hecho biológico que sustenta cada actividad agrícola y que define regiones de suelo y clima excluyentes para su desarrollo.

Por ello, un comentario pertinente es que mas allá de la especificación regional presente en la formulación de los instrumentos, existe una especificación del alcance territorial implícita en actividades que por limitaciones de suelo o clima resultan restringidas a determinadas áreas geográficas, como puede ser el caso de la actividad forestal, la frutícola o la vitivinícola. La consideración de este criterio regional implícito, elevaría aún mas la «regionalidad» de los instrumentos de este sesgo.

ORGANISMOS INTERVINIENTES Y SUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS

En el listado presentado a continuación se enumeran los instrumentos dirigidos al sector agropecuario, clasificados por organismo responsable. Además se refiere el número de página donde se encuentra la ficha que describe cada uno.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

- Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA)
- Línea de crédito para financiar al sector avícola y porcino, Santa fe- FINAGRO
- Plan frutícola integral

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

- Línea de crédito para financiar a productores tamberos, Entre Ríos - FINAGRO

Programa de reprogramación con bonificación de tasa- FINAGRO
Programa social agropecuario
PROFEDER - Programa para productores familiares (PROFAM)-INTA
Línea de crédito para financiar al sector primario avícola y porcino, Entre Ríos - FINAGRO
Ley 25.422 para la recuperación de la ganadería ovina
Programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios- INTA
Programas nacionales de investigación-INTA
PROFEDER - Minifundio - INTA
Trigo plus y maíz plus
Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina
Programa de asistencia para productores apícolas

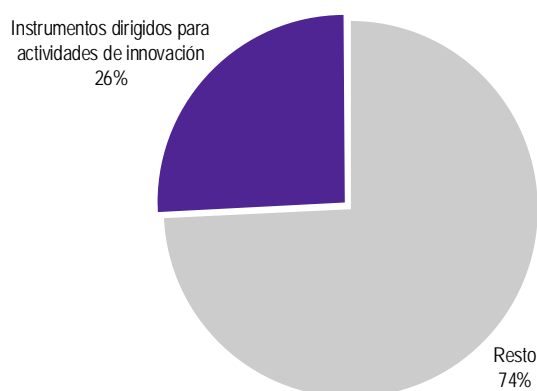
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria - SENASA

Programa nacional de sanidad silvoagícola - SENASA
Programa nacional de supresión de carpocapsa - SENASA
Programa de brucelosis bovina - SENASA
Programa nacional de prevención y erradicación picudo algodonerero - SENASA
Programa de fiebre aftosa - SENASA
Programa de encefalopatías espongiiformes transmisibles - SENASA

Instrumentos dirigidos a las actividades de innovación

La aparición del paradigma de la «sociedad del conocimiento» y el acelerado desarrollo tecnológico que se verifica en todos los sectores de la economía, promovió el diseño de instrumentos de promoción de la innovación. En efecto, hoy se registran 44 instrumentos vigentes en la BIDP orientados a financiar (algunos con diferentes líneas) distintos tipos de proyectos del proceso de innovación. Principalmente se encuentran vinculados con el desarrollo tecnológico, la modernización tecnológica, la capacitación y la asistencia técnica, los servicios tecnológicos, el diagnóstico de problemas de base tecnológica, la protección de los resultados de la innovación y las incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos, los que resultan significativos para la realización de un análisis de este subconjunto. De esta manera, la creciente dinámica que observan los instrumentos de este grupo, se vio reflejada en una mayor participación en la BIDP. Los mismos, alcanzan el 26% del total de instrumentos analizados por la base e intervienen en las distintas fases del proceso innovador como la investigación y desarrollo, el desarrollo de nuevos materiales, productos, procesos y servicios, los ensayos, las pruebas piloto, el escalonamiento industrial, la asistencia técnica y la transferencia tecnológica.

Gráfico 17. Participación de los instrumentos innovativos dentro de la BIDP. Año 2009



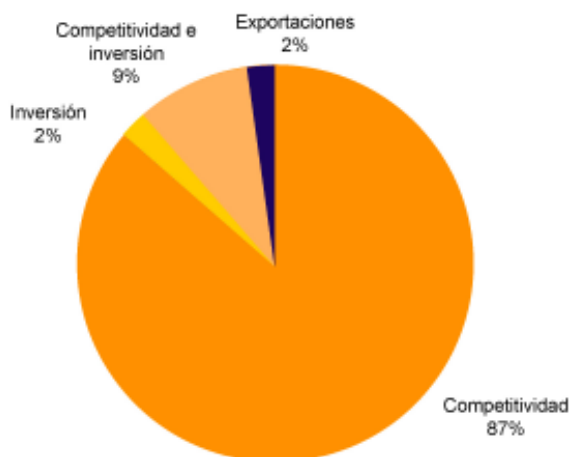
Estos instrumentos de fomento a las actividades de innovación son administrados en su mayoría (28 instrumentos) por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través de los fondos que los motorizan, estos son: el FONTAR; el FONCyT, para proyectos de investigación de instituciones públicas y privadas sin fines de lucro; el fondo fiduciario FONSOFT, para la promoción de las actividades de producción de software y el FONARSEC creado para desarrollar capacidades críticas en áreas de alto impacto potencial y transferencia permanente al sector productivo. El FONCyT y el FONTAR constituyen las principales herramientas de políticas de innovación tecnológica y forman parte del complejo argentino de ciencia y tecnología.

Con menor participación relativa en el número de instrumentos, aunque con mayor historia y mediante programas específicos, el INTI y el INTA también atienden tanto procesos de generación de tecnología, como aquellos de transferencia apoyando productores individuales y empresas.

TEMÁTICA

En cuanto a la distribución de instrumentos según su temática o tema principal de fomento, se destaca la Competitividad con un total de 38 instrumentos sobre los 44 analizados, lo que representa un 87 % de los casos. Esta elevada participación que hace casi excluyente la promoción de la Competitividad, es una de las características principales de estos instrumentos que promueven en su búsqueda la incorporación de tecnologías y de conocimiento científico en general. Por lo expuesto, se deduce que el segmento de innovación se configura como el de principal incidencia en la participación de la Competitividad dentro de la distribución total.

Gráfico 18. Distribución de los instrumentos innovativos por temática. Año 2009



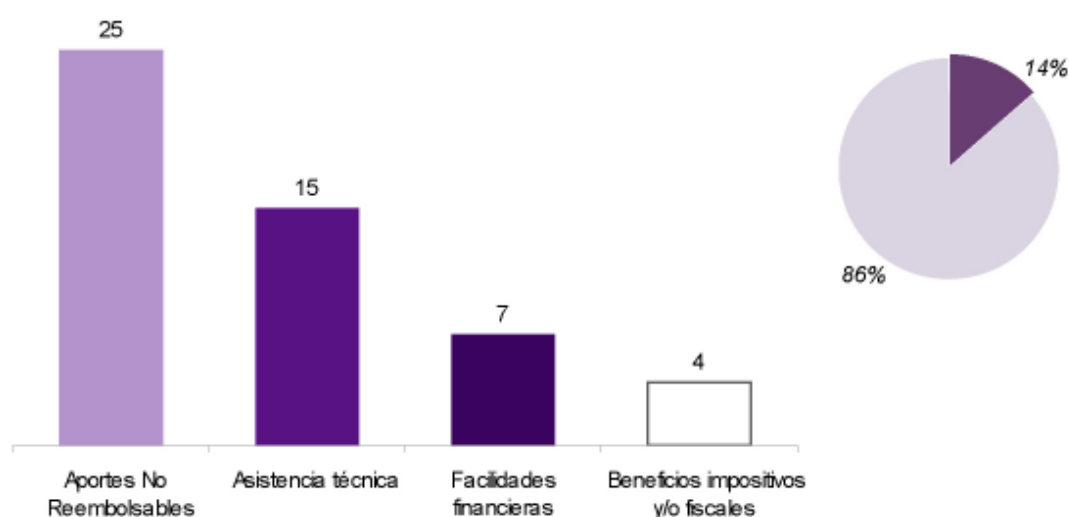
Cabe mencionar que a diferencia de los instrumentos del INTA y el INTI que financian centralmente proyectos en el sector público, los incentivos que conduce el MINCyT se enmarcan en el enfoque de la política de ciencia y tecnología, centrado sobre la demanda de conocimientos e innovación del sector privado que comienza a predominar a partir de la década de los noventa.

MECANISMO E INTEGRALIDAD

En la distribución por mecanismo utilizado, se observa la elección mayoritaria de los Aportes No Reembolsables (25 instrumentos) y la Asistencia técnica (15). En un segundo plano aparecen las Facilidades financieras y los Beneficios impositivos y/o fiscales con 7 y 4 instrumentos respectivamente.

En lo referente a la integralidad, se observa que el 86% de la promoción dirigida a este segmento utiliza un sólo beneficio como mecanismo de incentivo. El 14% restante (6 instrumentos), articula dos beneficios; sobresaliendo la combinación de ANR con Facilidades financieras. Por su parte, el instrumento que escapa a este grupo, es el programa Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC), el cual utiliza tres mecanismos (ANR, Asistencia técnica y Facilidades financieras).

Gráfico 19. Distribución de los instrumentos innovativos por mecanismo. Año 2009



ALCANCE

Como puede verse en el Gráfico 24, los instrumentos que atienden la innovación presentan alcance horizontal en un 57 % de los casos (25 instrumentos) y sectorial en un 43 % (19 instrumentos).

Gráfico 20. Distribución de los instrumentos innovativos por alcance. Año 2009



La ausencia del alcance regional es absolutamente coherente con la falta de especificidad y la naturaleza transversal de las actividades de innovación.

En este sentido, se incorporó una nueva modalidad de intervención que integra coordinadamente instrumentos de promoción tanto del FONTAR como del FONCyT, con el fin de financiar actividades de investigación, desarrollo e innovación en las que intervengan grupos de empresas, centros de investigación y formación superior vinculados a un aglomerado productivo. Esta modalidad, lanzada en 2006, se denomina Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) y está financiando ideas de proyectos como las de apoyo a la maquinaria agrícola y agropartes de la región centro, la apicultura en el NOA y el sector vitivinícola de Jujuy, Salta, Mendoza y Río Negro. Asimismo, busca una mayor integralidad entre la oferta y demanda de conocimientos, privilegiando las concentraciones territoriales de empresas que presentan cierta especialización productiva en una cadena de valor común.

ORGANISMOS INTERVINIENTES Y SUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS

En el cuadro presentado a continuación se listan los instrumentos orientados a la promoción de las actividades de innovación incluidos en la BIDP, clasificados por organismo responsable. Además se refiere el número de página donde se encuentra la ficha que describe cada uno.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

FONLAR:

- ANR iberoecka 2009
- Aportes Reembolsables a instituciones (ARAI)
- ANR patentes
- Créditos regionales
- ANR Producción más limpia
- ANR Programas de Consejerías Tecnológicas (PCT)
- Proyectos integrados de aglomerados productivos (PI-TEC)
- Artículo 2º - Créditos para proyectos de modernización
- ANR PROYECTOS creación de laboratorios I+D en empresas
- ANR 600 - Desarrollo tecnológico (PDT)
- Programa de crédito fiscal

FONCyt:

- Programa de recursos humanos (PRH)
- Proyectos de adecuación y/o mejora de infraestructura (PRAMIN)
- Certificados de calificación
- Créditos Exporta
- Proyectos de investigación científica y tecnológica orientados (PICTO)
- Proyectos de investigación científica y tecnológica (PICI)
- Reuniones Científicas (RC)
- Programa de Áreas Estratégicas (PAE)
- Proyectos de Modernización de Equipamiento (PME)
- Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID)

FONSOFT:

- Programa de capital de riesgo para las empresas del área de ciencia, tecnología e innovación productiva
- ANR capacitación
- Aportes No Reembolsables
- Subsidios a emprendedores

FONARSEC:

- Fondo sectorial biotecnología (FSBio 2009)
- Proyecto de infraestructura y equipamiento tecnológico (PRIETEC)
- Programa de formación de gerentes y vinculadores tecnológicos (GTEC)
- Empretecno - ffp (facilitadores del flujo de proyectos)

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

PROFEDER-prohuerta
PROFEDER-cambio rural
PROFEDER-Programa para Productores Familiares (Profam)
PROFEDER -minifundio
Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios
Programas nacionales de investigación

Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Programa de microbiología
Programa para la promoción del software libre del inti (inti-sol)
Programa de unidades productivas tipo
Programa de software
Programa de medio ambiente

Ministerio de Industria y Turismo

Régimen de promoción de la industria del software (ley 25.922)
Apoyo tecnológico al sector turismo (ASETUR)
Innovación en cadenas de valor – PNUD Arg 08/001

Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable

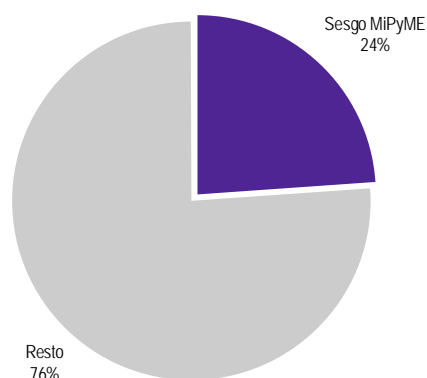
Financiamiento verde - medio ambiente

El perfil MiPyME de la promoción

En el actual proceso de crecimiento, el análisis de los instrumentos de apoyo a las MiPyMES aparece como un vector fundamental en el estudio de la política de incentivos a la producción, en función de las características propias de este tipo de empresas, a saber: mano de obra intensiva, capital local, estructura diversa, etc.. Estas particularidades las convierten en piedra angular para un desarrollo equilibrado y exitoso de las capacidades productivas.

En este contexto se identificaron 40 instrumentos (24% del universo de instrumentos de la base) del ámbito Nacional dirigidos a MiPyMEs. Aquí se incluyen los instrumentos orientados al general de estas empresas como a los que refieren a MiPyMEs involucradas en alguna actividad en particular. El análisis presentado a continuación excluye los relacionados al fomento de los pequeños y medianos productores agropecuarios, por formar parte de la política de desarrollo del sector. De esta manera, se excluyeron cinco instrumentos catalogados como pequeñas empresas agropecuarias.

Gráfico 21. Participación de los instrumentos dirigidos a las MiPyME dentro de la BIDP. Año 2009



La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, es la entidad nacional que tiene la función de diseñar, implementar y supervisar políticas públicas con el objetivo de impulsar el desarrollo de las MiPyMEs. Sin embargo, también existen otros organismos de la administración central cuyo accionar tiene a las unidades económicas pequeñas y medianas como uno de sus público-objetivo (la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el Consejo Federal de Inversiones).

El marco institucional de fomento para este tipo de beneficiario, se completa con otras entidades de jurisdicciones provinciales y municipales, que a través de diversos instrumentos asisten el desarrollo de las MiPyMEs (los Ministerios de la Producción provinciales o las Agencias de Desarrollo provinciales). Asimismo, se adiciona el sector privado con diversas iniciativas en esa dirección (Asociaciones Gremiales, ONG's, etc.)

Es de destacar que el estrato MiPyMEs, se beneficia además de programas y regímenes de naturaleza horizontal o sectorial dirigidos a las empresas en general e implementados por diversas áreas del gobierno, configurando un complejo marco institucional de fomento productivo para este estrato de firmas.

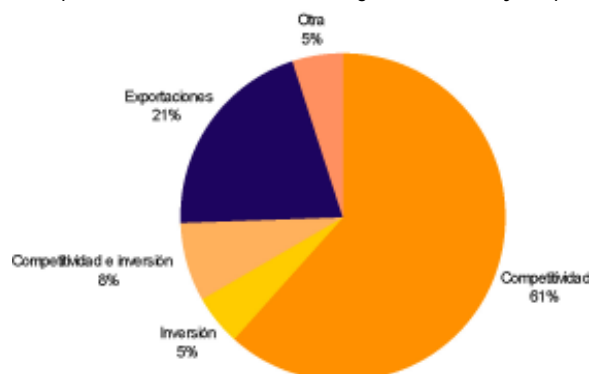
La descripción de los instrumentos que desde el diseño explicitan un apoyo a las MiPyMEs presentada a continuación, se focaliza principalmente en el alcance de las acciones, los objetivos instrumentales y los mecanismos de incentivos involucrados.

TEMÁTICA

El fomento de la Competitividad MiPyME constituye el objetivo instrumental más importante, seguido en orden de importancia por la promoción de la Exportación y la Inversión donde predominan particularmente los programas de apoyo de alcance horizontal. En particular, se destaca la especialización que este sesgo denota a través de la promoción de las Exportaciones.

La promoción de la Competitividad y la Inversión se combinan en tres instrumentos, tal es el caso del FONAPYME. En este punto, los instrumentos orientados al apoyo de las MiPyMES muestran una estructura similar a la registrada en el nivel general de los instrumentos.

Gráfico 22. Participación de los instrumentos dirigidos a las MiPyME por temática. Año 2009

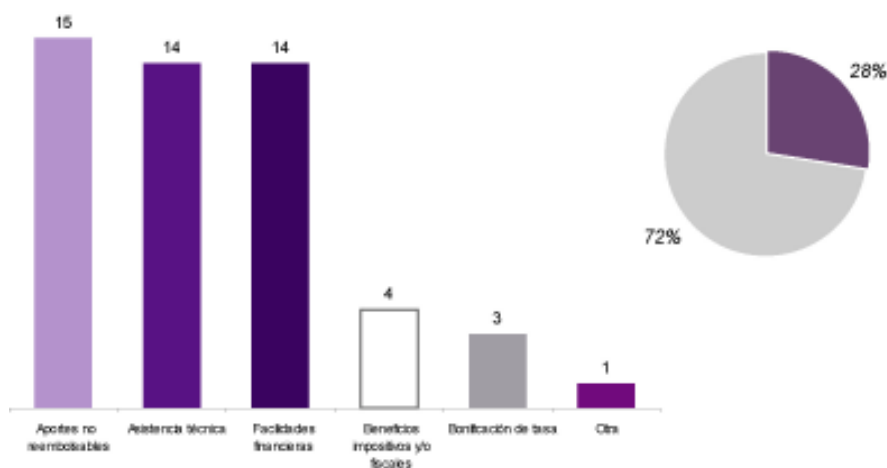


MECANISMOS E INTEGRALIDAD

Entre las herramientas dirigidas a las MiPyMEs se observa que la Asistencia técnica, los Aportes No Reembolsables y las Facilidades financieras son los mecanismos más utilizados para promover a este segmento. En segundo plano, con una participación mucho menor, aparecen los Beneficios fiscales y/o impositivos y la Bonificación de tasa.

En lo referido a la integralidad, el 28% de los instrumentos mecaniza la promoción a partir de una combinación de incentivos. Esta participación se destaca sensiblemente tanto, en relación a la distribución general de los mecanismos de la Base, como en comparación con los segmentos del agro, la industria y la innovación. En este sentido, las combinaciones son impulsadas principalmente por la Asistencia Técnica y los ANR, surgiendo como rasgo distintivo que ninguna de las combinaciones utiliza a la Bonificación de tasa y que ninguno de los instrumentos combina más de dos mecanismos. En particular los beneficios impositivos se encuentran asociados principalmente a programas de capacitación.

Gráfico 23. Distribución de los instrumentos dirigidos a las MiPyME por mecanismo. Año 2009



ALCANCE

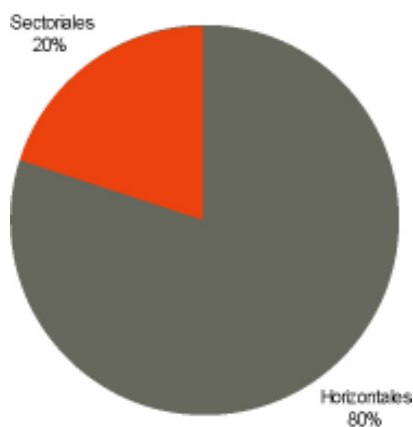
La mayor parte de la oferta de instrumentos de apoyo a la MiPyMEs tiene alcance horizontal y está orientada a fortalecer los aspectos críticos que obstaculizan su desarrollo: asistencia financiera, competencias técnicas y organizaciones, investigación y desarrollo tecnológico e inserción externa.

Esta fuerte concentración en el alcance de tipo horizontal se contrapone con la situación de distribución equitativa que se observa en el universo general de los instrumentos

En años recientes esta oferta se completa con instrumentos basados en políticas activas orientadas a algunos pocos sectores específicos (servicios informáticos y turismo) o bien a proyectos diseñados con una perspectiva más amplia, tales como el desarrollo de complejos productivos. Es decir, acciones de política sectorial y vertical que apuntan a la asistencia de conjuntos articulados de firmas y sistemas territoriales.

Entre los instrumentos con ese enfoque de intervención se destacan el PROGRAMA AGENCIA DE DESARROLLO TURÍSTICO E INCUBADORA DE EMPRESAS y el FONTAR. Se trata de nuevas iniciativas de intervención con alto potencial de complementariedad de esfuerzos intra e interinstitucionales.

Gráfico 24. Participación de los instrumentos dirigidos a las MiPyME por alcance. Año 2009



ORGANISMOS INTERVINIENTES Y SUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS

Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

- Programa de financiación bajo modalidad de contrato de leasing financiero para la adquisición de bienes de capital
- Programa de crédito para la producción y el empleo en la provincia de San Juan
- Programa destinado a la financiación de capital de trabajo de las MiPyMES

Banco de la Nación Argentina

- Prefinanciación de exportaciones argentinas
- Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales
- Financiación a empresas exportadoras
- financiación de exportaciones argentinas
- Avales de importación
- Programa para el desarrollo regional y sectorial (PRODER)

Fundación Exportar

- Grupos de exportadores

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

- Programa de calidad de alimentos argentinos (PROCAL)
- Promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos (PROARGEX)

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva*FONTAR:*

- ANR Iberoeka 2009
- Artículo 2º - créditos para proyectos de modernización
- ANR producción más limpia
- ANR programas de consejerías tecnológicas (PCT)
- ANR 600 - desarrollo tecnológico (PDT)

FONSOFT:

- Créditos exporta
- Aportes No Reembolsables
- Subsidios a emprendedores

Ministerio de Desarrollo Social

- Programa de capacitación en cooperativismo – INAES

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

- Programa de competitividad del norte grande

Ministerio de Industria y Turismo

- Programa nacional de capacitación
- Crédito fiscal para capacitación
- Programa de ayuda a la inserción comercial internacional de las PyMES - PROARGENTINA
- Fondo nacional para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (FONAPyME)
- Fondo de garantía para la micro, pequeña y mediana empresa (FONAPyME)
- Apoyo a sistemas productivos locales – PACC
- Apoyo directo a empresas - PACC
- Compre nacional
- Plan nacional de diseño
- Sociedades de garantía recíproca - SGR
- Red de agencias de desarrollo productivo
- Sistemas productivos locales - cluster y redes productivas
- Programa agencia de desarrollo turístico e incubadora de empresas
- Régimen de bonificación de tasas de la SEPyme
- Programa nacional de apoyo al empresariado joven

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Reducción de contribuciones patronales por zona geográfica
- Régimen de crédito fiscal para MiPyME y grandes empresas

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

- Financiamiento verde - medio ambiente

La asociatividad y los conglomerados productivos (*clusters*) dentro de la promoción

El fomento de la asociatividad entre los distintos agentes de la producción y, en particular, de los conglomerados productivos emerge como una nueva generación de instrumentos que, con un diseño de incentivos reformulado, buscan no sólo potenciar sectores rezagados, sino que, además, intentan favorecer, la sinergia natural propia de los *cluster* según su definición¹⁹, aprovechando las ventajas derivadas de la proximidad geográfica.

Específicamente, los programas que benefician a complejos productivos se caracterizan por tener un alcance efectivo de tipo regional y si bien, desde el diseño, aparecen como horizontales o sectoriales, por la territorialidad de los beneficiarios observada en la ejecución el alcance termina siendo regional (como es el caso del Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola o el del Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina).

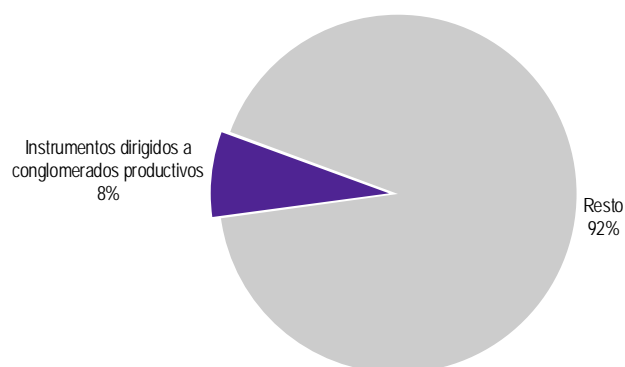
Asimismo, los instrumentos que apuntan a la promoción de la asociatividad tienden a combinar distintos tipos de mecanismos de incentivo, privilegiando la mixtura de la Asistencia técnica, los Aportes No Reembolsables y las Facilidades financieras. Consistentemente con la estrategia de promoción que intenta potenciar las ventajas naturales que brinda la cercanía geográfica, la temática de Competitividad resulta la relevante.

En la BIDP se incluyen 13 instrumentos orientados a la promoción de la asociatividad y los clusters (8% del total). Si bien este segmento es el de menor participación, resulta estratégica la caracterización de su promoción por las particularidades descritas precedentemente.

(19) El Ministerio de Industria y Turismo identifica como clusters al conjunto de empresas que, dentro de un espacio geográfico, presentan cierta especialización productiva en una cadena de valor común y entre las cuales se desarrollan instancias de análisis y prospección compartidas, vínculos cooperativos e iniciativas de asociación. A raíz de ello, los clusters aparecen como una forma de superar las limitaciones en cuanto a escala, requerimientos tecnológicos, poder de compra, innovación y acceso al comercio exterior, entre otras ventajas.

En este sentido, la asociatividad determinada por el territorio, habilita la identificación de las condiciones naturales favorables para una mejor sinergia entre actores, incluyendo entre éstos al Estado y su rol en el diseño estratégico de la política productiva.

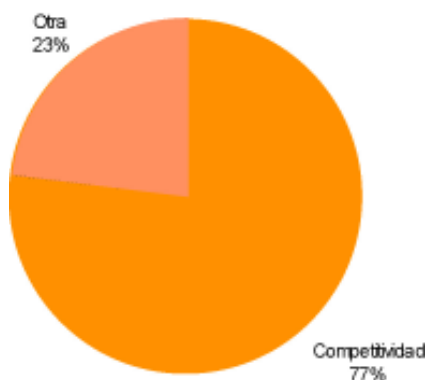
Gráfico 25. Participación de los instrumentos de conglomerados productivos dentro de la BIDP. Año 2009



TEMÁTICAS

De los 13 instrumentos destinados a promover la asociatividad y los clusters, 10 tienen por temática la Competitividad y los otros tres escapan a la clasificación tradicional: se trata de instrumentos de los que dispone el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, dirigidos especialmente a la promoción de la acción cooperativa y mutual.

Gráfico 26. Distribución de los instrumentos de conglomerados productivos por temática. Año 2009



MECANISMOS E INTEGRALIDAD

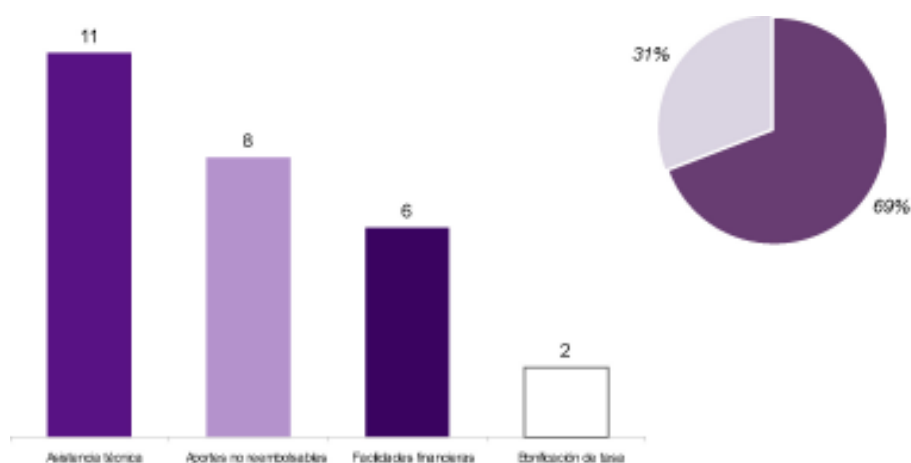
El análisis de la oferta de instrumentos con destino a este grupo, revela que la Asistencia técnica, los ANR y las Facilidades financieras aparecen como los mecanismos de incentivo mayormente utilizados. Por otra parte, se destaca el escaso empleo de la Bonificación de tasa y la nula utilización de los Beneficios fiscales y/o impositivos.

La particularidad saliente de los instrumentos destinados a promover la asociatividad y los *clusters*, es que combinan la utilización de dos o más mecanismos de promoción en un 69% (9

instrumentos). Es decir que poseen un importante componente de **integralidad** en el diseño de su promoción y establecen un parámetro en la singularidad de los instrumentos creados a partir del año 2003.

De los nueve instrumentos que asocian mecanismos, la Asistencia técnica y los ANR lideran la participación. En lo referido a la cantidad de combinaciones se destaca el «Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina» que concentra cuatro categorías de mecanismos, luego aparecen tres instrumentos que combinan tres mecanismos²⁰ y el resto alterna el par de componentes.

Gráfico 27. Distribución de los instrumentos de conglomerados productivos por mecanismo. Año 2009



ALCANCE

En lo referido al alcance, se observa que la distribución se orienta levemente a los incentivos de tipo horizontal. Además, sólo uno de los incentivos de este grupo explicita su alcance regional, junto con su carácter horizontal o sin discriminación sectorial, éste es el **Programa de Competitividad del Norte Grande**²¹.

(20) Estos son: PROYECTO INTEGRACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES A LA CADENA VITIVINICOLA; PROYECTOS INTEGRADOS DE AGLOMERADOS PRODUCTIVOS (PI-TEC) – FONTAR y PROGRAMA DE ASISTENCIA PARA PRODUCTORES APÍCOLAS.

(21) Este programa además de la ficha descriptiva posee más información en el anexo XX.

Gráfico 28. Distribución de los instrumentos de conglomerados productivos por alcance. Año 2009



ORGANISMOS INTERVINIENTES Y SUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS

En el cuadro presentado a continuación se listan los instrumentos orientados a la promoción de la asociatividad y los *clusters* incluidos en la BIDP, clasificados por organismo responsable. Además, se refiere el número de página donde se encuentra la ficha que describe cada uno.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

- Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola
- Programa Social Agropecuario
- Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina
- Programa de Asistencia para Productores Apícolas

Ministerio de Industria y Turismo

- Apoyo a Sistemas Productivos Locales - PACC
- Sistemas Productivos locales - Cluster y Redes Productivas
- Programa Agencia de Desarrollo Turístico e Incubadora de Empresas
- Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes (PROFODE)

Ministerio de Desarrollo Social

- Programa de Capacitación en Cooperativismo – INAES
- Proyectos de Desarrollo Cooperativo y Mutual – INAES
- Programa de Ayuda Financiera – INAES

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

- Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) – FONTAR

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

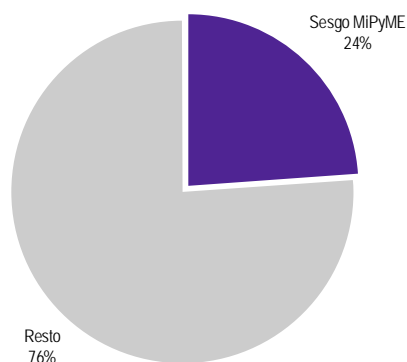
- Programa de Competitividad del Norte Grande

El financiamiento en el esquema de incentivos a la producción

La política crediticia constituye una herramienta clave para el desarrollo equilibrado e inclusivo de las capacidades productivas del país. De los 168 instrumentos relevados 104 (el 60% del universo estudiado) ofrecen mecanismos con impacto en la disponibilidad financiera del beneficiario.

Estos instrumentos ofrecen herramientas crediticias diseñadas para alcanzar a los sectores que no son objeto de crédito en el mercado financiero o que sólo acceden a fondos a tasas muy altas, como los identificados bajo el mecanismo Aportes No Reembolsables. También se registran instrumentos orientados a flexibilizar las condiciones de crédito, tales como las Facilidades financieras y la Bonificación de tasa. De esta manera, se busca llevar recursos a sectores estratégicos con capacidades productivas latentes que están aun en una instancia inicial o intermedia de desarrollo.

Gráfico 29. Participación de los instrumentos financieros en la BIDP. Año 2009



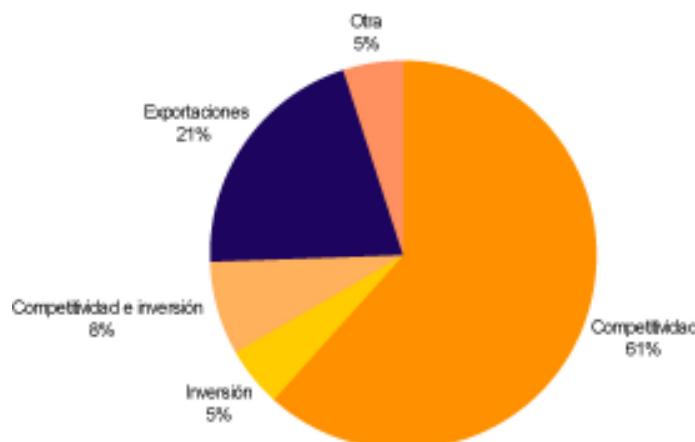
TEMÁTICA

De los instrumentos orientados a otorgar financiamiento un 59% tiene como temática el fomento de la Competitividad (46% de manera específica y un 13% combinado con el fomento a la Inversión). Esto indica una acumulación en la temática Competitividad ligeramente menor en comparación con el universo de los instrumentos relevados en la Base.

En el resto de los programas predomina la temática Exportaciones con un 21% seguido de Inversión con un 15%. Estas temáticas tienen mayor representatividad que la que arroja el análisis sobre el universo de los instrumentos.

Cabe destacar, que los instrumentos destinados a promover la Inversión tienen en su mayoría una aplicación Sectorial, sin embargo, en el caso de la promoción de la Competitividad o las Exportaciones los instrumentos son de alcance Horizontal.

Gráfico 30. Participación de los instrumentos financieros por temática. Año 2009



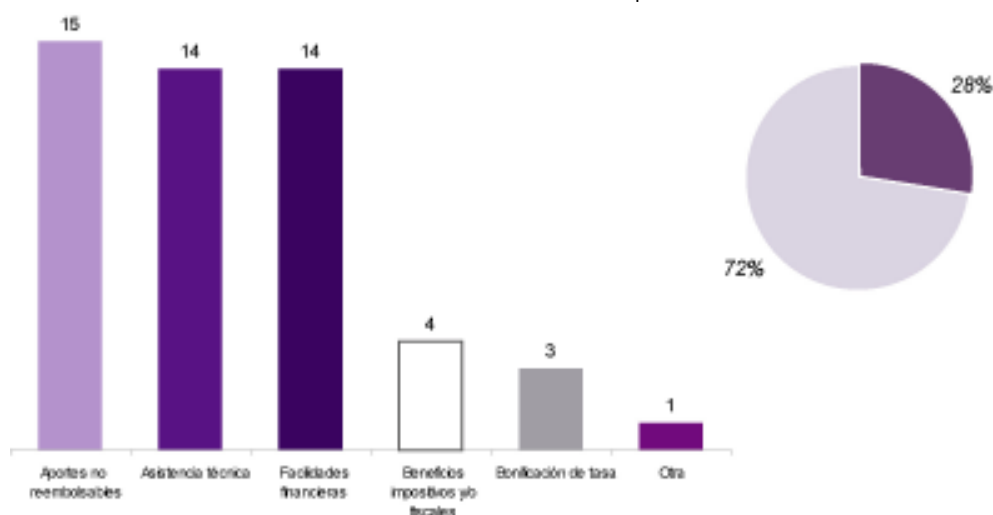
MECANISMO E INTEGRALIDAD

Entre los instrumentos dirigidos a levantar o amortiguar la restricción al financiamiento, el mecanismo más utilizado son los ANR, seguido por las Facilidades Financieras y la Bonificación de tasa. Cabe aclarar que, por la naturaleza del segmento, la participación de la Asistencia técnica y los Beneficios impositivos dentro de este grupo vienen determinados por la combinación de estos mecanismos con los mencionados inicialmente.

Desde la óptica de la integralidad el 32% de los instrumentos emplea como herramienta la combinación de mecanismos. Dentro de este grupo la mayoría de las combinaciones se da por

medio de dos mecanismos y en nueve se utilizan tres herramientas. Además la mayoría de las combinaciones se da entre los dos dispositivos que lideran la utilización.

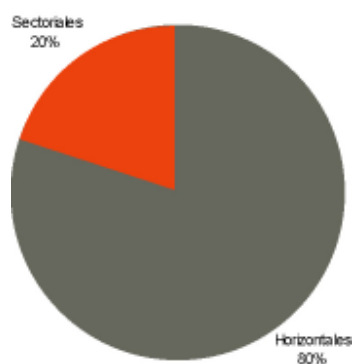
Gráfico 31. Distribución de los instrumentos financieros por mecanismo. Año 2009



ALCANCE

En cuanto al análisis del Alcance de los instrumentos observamos que el 61% es Horizontal y el 39% de alcance Sectorial. Esto difiere fuertemente respecto del análisis del total de los instrumentos relevados en la Base, donde observamos una mayoría de instrumentos de tipo sectorial.

Gráfico 32. Participación de los instrumentos financieros por alcance. Año 2009



Si se introduce como vector de análisis en los instrumentos su característica Regional, observamos que de un total de 104 instrumentos orientados al financiamiento, sólo 14 poseen dicho alcance y son a su vez, mayoritariamente de tipo Sectorial. Estos instrumentos Regionales-Sectoriales son ofrecidos desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y se basan principalmente en la Bonificación de Tasa.

ORGANISMOS INTERVINIENTES

En cuanto a la estructura institucional se observa que los instrumentos volcados a otorgar liquidez analizados, son ofrecidos por numerosos ministerios, entidades bancarias públicas y fundaciones. Sin embargo, la mayor parte de éstos (69%) son ofrecidos por tres ministerios: el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (29 instrumentos), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (28) y el Ministerio de Industria y Turismo (15).

Los instrumentos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, están principalmente basados en el mecanismo de Bonificación de Tasa, todos ellos de alcance Sectorial y centrados en el incentivo a la Competitividad.

En cuanto a los instrumentos ofrecidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva funcionan mediante el mecanismo de Aportes No Reembolsables, son Horizontales y tiene a la «Competitividad» como temática.

Finalmente, para el caso del Ministerio de Industria y Turismo los instrumentos son mayoritariamente combinaciones entre Aportes No Reembolsables y Asistencia Técnica, de alcance Horizontal y relacionados con el apoyo a la «Competitividad».

La articulación de esta herramienta desde la Banca Pública permite tender un puente entre el potencial de la producción nacional y los medios necesarios para su realización. En la Argentina los principales actores de la Banca Pública a nivel nacional son el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Banco de la Nación Argentina (BNA). Estas entidades cuentan con 19 instrumentos de crédito orientados a brindar Facilidades financieras para los beneficiarios, siendo en general, de tipo Horizontal y se centrados en el apoyo a las MiPyME y a los exportadores.

El BICE ofrece 11 instrumentos que brindan Facilidades Financieras y buscan en su mayoría apuntalar la Inversión. Estos son de carácter Horizontal con la excepción de una línea destinada a la Financiación de Inversiones en Turismo.

El Banco Nación por su parte cuenta con 8 instrumentos principalmente bajo el mecanismo de Facilidades financieras y de carácter Horizontal. Estas líneas buscan fortalecer la Exportaciones y la Inversión.

Por otro lado, bajo otra forma institucional aparece la Fundación Exportar. Esta institución mixta publico/privada cuenta con 4 instrumentos de carácter Horizontal que buscan promover las Exportaciones mediante Aportes No Reembolsables, Asistencia técnica y Facilidades financieras.

Cabe destacar, que el Ministerio de Economía y Finanzas Publicas ofrece 3 herramientas de financiamiento que actúan a través de Aportes No Reintegrable y Asistencia técnica. Estas son de carácter Horizontal y están bajo la temática «Competitividad».

Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

- Financiación de producción y comercialización de bienes y servicios destinados a la exportación
- Régimen de financiación de los servicios para la implementación de normas de calidad y estudios de impacto ambiental
- Programa destinado a la financiación de inversiones en energía renovable
- Programa destinado a la financiación de inversiones – tasa combinada
- Programa de financiación bajo modalidad de contrato de leasing financiero para la adquisición de bienes de capital
- Programa de crédito para la producción y el empleo en la provincia de San Juan
- Programa destinado a la financiación de inversiones en turismo y hotelería
- Financiación de Exportaciones de bienes de capital y de contratos de exportación llave en mano, de origen argentino, a mediano y largo plazo (mediante descuento de letras de cambio avaladas)
- Financiación de exportaciones de bienes y servicios (posfinanciación)
- Programa destinado a la financiación de capital de trabajo de las MiPyMES
- Programa destinado a la financiación de inversiones

Banco de la Nación Argentina

- Financiación de importaciones
- Prefinanciación de exportaciones argentinas
- Nación leasing
- Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales
- Financiación a empresas exportadoras
- Financiación de exportaciones argentinas
- Avales de importación
- Programa para el desarrollo regional y sectorial (PRODER)

Fundación Exportar

- Participación en ferias internacionales
- Grupos de exportadores
- Viajes de promoción sectorial
- Rondas internacionales de negocios

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

- Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA)
- Línea de crédito para financiar al sector avícola y porcino, Santa fe- FINAGRO
- Plan frutícola integral
- Línea de crédito para productores tamberos, Córdoba - FINAGRO
- Línea de crédito para agroindustria y producción primaria - FINAGRO
- Proyecto integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola
- Programa de reordenamiento de las áreas tabacaleras (PRAT)
- Promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos PROARGEX
- Programa de servicios agrícolas provinciales (PROSAP)
- Inversiones para bosques cultivados (Ley 25.080)
- Plan ganadero nacional
- Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER)
- Plan de desarrollo sustentable y fomento de la producción algodonera
- Línea de crédito para financiar al sector ganadero, todo el país - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar a productores ganaderos, Entre ríos - FINAGRO
- Línea de crédito para el sector porcino, todo el país - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar el sector avícola, todo el país - FINAGRO
- Línea de crédito para mejoramiento de infraestructura para actividades ganaderas y/o apícolas en zona de islas de entre ríos - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar al sector lácteo, todo el país - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar al sector tambero, La pampa - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar al sector tambero de Buenos aires - FINAGRO
- Línea de crédito para financiar a productores tamberos, Entre ríos - FINAGRO
- Programa de reprogramación con bonificación de tasa- FINAGRO
- Programa social agropecuario
- Línea de crédito para financiar al sector primario avícola y porcino, entre ríos - FINAGRO
- Ley 25.422 para la recuperación de la ganadería ovina
- Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina
- Programa de asistencia para productores apícolas

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

FONTAR:

- ANR iberoeka 2009
- Aportes Reembolsables a instituciones (ARAI)
- ANR patentes

Créditos regionales
 ANR producción más limpia
 ANR programas de consejerías tecnológicas (pct)
 Proyectos integrados de aglomerados productivos (PI-TEC)
 Artículo 2° - Créditos para proyectos de modernización
 ANR PROYECTOS creación de laboratorios I+D en empresas
 ANR 600 - Desarrollo tecnológico (PDT)
 Programa de crédito fiscal

FONCyt:

Programa de recursos humanos (PRH)
 Proyectos de adecuación y/o mejora de infraestructura (PRAMIN)
 Certificados de calificación
 Créditos exporta
 Proyectos de investigación científica y tecnológica orientados (PICTO)
 Proyectos de investigación científica y tecnológica (PICT)
 Reuniones científicas (RC)
 Programa de áreas estratégicas (PAE)
 Proyectos de modernización de equipamiento (PME)
 Proyectos de investigación y desarrollo (PID)

FONSOFT:

Programa de capital de riesgo para las empresas del área de ciencia, tecnología e innovación productiva
 ANR capacitación
 Aportes No Reembolsables
 Subsidios a emprendedores

FONARSEC:

Fondo sectorial biotecnología (FSBio 2009)
 Proyecto de infraestructura y equipamiento tecnológico (PRIETEC)
 Programa de formación de gerentes y vinculadores tecnológicos (GTEC)
 Empretecno - ffp (facilitadores del flujo de proyectos)

Ministerio de Desarrollo Social

Proyectos de desarrollo cooperativo y mutual - INAES
 Programa de ayuda financiera - INAES

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Programa de fortalecimiento institucional productivo y de gestión fiscal provincial (PROFIP)
 Unidad de preinversión (UNPRE)
 Programa de competitividad del norte grande

Ministerio de Industria y Turismo

- Programa nacional de capacitación
- Proyecto de reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono (PRESAO)
- Reembolsos a exportaciones por puertos patagónicos (Ley N° 24.490)
- Programa de ayuda a la inserción comercial internacional de las PyMES - PORARGENTINA
- Fondo nacional para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (FONAPyME)
- Apoyo a sistemas productivos locales - PACC
- LPI- Ley de Promoción de Inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (Ley 26.360)
- Sociedades de garantía recíproca - SGR
- Fondo de garantía para la micro, pequeña y mediana empresa (FONAPyME)
- Sistemas productivos locales - cluster y redes productivas
- Apoyo tecnológico al sector turismo (ASETUR)
- Programa de promoción de inversiones privadas en turismo
- Régimen de bonificación de tasas de la SEPyme
- Apoyo directo a empresas - PACC
- Programa nacional de apoyo al empresariado joven

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

- Programa de energías renovables en mercados rurales (PERMER)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Programa de inserción laboral en el sector privado
- Programa de capacitación laboral

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

- Financiamiento verde - medio ambiente

Síntesis de la promoción específica de actividades

Cada uno de los segmentos propuestos desde la perspectiva de las actividades específicas, describió una caracterización singular que sustentó su propio análisis diferenciado. A continuación se exponen las características más destacables de cada uno de los sesgos presentados:

SECTOR INDUSTRIAL

- El 21% de los instrumentos de la BIDP, indican programas y regímenes dirigidos al sector industrial.
- En este grupo predominan los destinados al fomento de actividades específicas, entre los cuales se destacan aquellos que impulsan el desarrollo de sectores estratégicos y que se presentan como herramientas relativamente nuevas en el esquema vigente.
- La temática mayormente promovida es la Competitividad y el mecanismo prevaleciente es el constituido por el otorgamiento de Beneficios impositivos y fiscales, indicando un bajo grado de integralidad en el empleo de incentivos.

SECTOR AGROPECUARIO

- Los instrumentos que tienen como destinatarios a productores o empresas agropecuarias y forestales constituyen el 23% del total de la oferta.
- La Competitividad y su combinación con la Inversión emergen como los bloques temáticos mayormente promovidos, sin registrarse estímulos directos a la exportación de productos primarios agropecuarios.
- Los mecanismos con mayor participación son la Asistencia técnica y la Bonificación de tasa, observándose en forma adicional una creciente participación de los ANR destinados principalmente a desarrollo de los pequeños productores.
- En las políticas de apoyo al agro se registra, además, una fuerte participación de instrumentos que presentan un alcance regionalizado.

ASOCIATIVIDAD Y CONGLOMERADOS PRODUCTIVOS

- Sin perjuicio de representar a una pequeña fracción de la oferta de instrumentos (8%), el segmento de instrumentos destinados a favorecer los lazos asociativos y la aparición y desarrollo de conglomerados productivos aparece como una modalidad en franca expansión.
- Lógicamente, la temática preponderante es la Competitividad promovida a través de las sinergias generadas por los actores participantes en los procesos asociativos. En consecuencia la participación de los instrumentos que combinan mecanismos (69%) se destaca no sólo en comparación con otros segmentos, sino también en función del nivel general.
- La versatilidad necesaria para abarcar las singularidades que se desprenden de este tipo de experiencias se refleja en el extendido empleo de combinaciones de mecanismos.

MiPyMEs

- La atención de las necesidades de las MiPyMEs se canaliza a través del 24% de los instrumentos de promoción.
- Si bien la temática mayormente fomentada es la Competitividad, en este segmento toman relevancia las políticas apuntadas al desarrollo exportador y a la formación de capital.
- Los mecanismos más utilizados son los ANR, la Asistencia técnica y las Facilidades financieras. Además, se observa un significativo grupo de instrumentos que apelan a la combinación de incentivos (28%).
- La modalidad de intervención es de tipo horizontal, alcanzando la sectorialización a apenas al 20% de los instrumentos.

ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN

- El 26% de las políticas de promoción relevadas se encuentran orientadas a fomentar la innovación, alentando el desarrollo y la modernización tecnológica, la capacitación y asistencia técnica para su empleo y la elaboración de diagnósticos de problemas de base tecnológica.
- En este grupo se destaca una serie de instrumentos relativamente nuevos que llevan a cabo el fomento a través del apoyo directo a empresas y al estímulo de las sinergias entre institutos de investigación y unidades productivas.
- La mecanización de la promoción en el segmento se efectúa básicamente a través de ANR y Asistencia técnica, y apunta casi con exclusividad a la mejora en la Competitividad de las firmas.

FINANCIAMIENTO

- Dentro del universo de la promoción, existen alrededor de 100 instrumentos (59% del total) que fomentan la asistencia financiera.

- Si bien la Competitividad se presenta como la temática prioritaria, observan significativa participación los instrumentos destinados al fomento exclusivo de la Inversión y de las Exportaciones.
- El mecanismo más utilizado son los ANR, seguido por las Facilidades financieras y la Bonificación de tasa. Además, la integralidad viene determinada en su mayoría por medio de dos mecanismos.
- La banca pública, a través del BNA y el BICE, aporta 19 instrumentos que apuntan mayoritariamente a promover las Exportaciones de manera horizontal, con especial énfasis en la participación de las MiPyMEs como beneficiarias.

El punteo precedente, obtenido a través del análisis secuencial de los cortes propuestos en la presente sección, puede complementarse con algunas conclusiones que emergen al hacer foco, primero en las dimensiones básicas de la BIDP, y luego en las diferencias que surgen entre los segmentos promovidos. A continuación se exponen las características más relevantes de dicho análisis:

La distribución asimétrica de los mecanismos en función de la especificidad de los estratos productivos, la temática o los destinatarios en los que impacta, estaría manifestando cierta relación al momento de diseñar los instrumentos, entre los escenarios donde se consolida la política y el «como» se implementa. Esta conclusión aparecía vedada en el nivel general, dónde la integración de los mecanismos sólo contemplaba el 20% de los instrumentos.

Sin embargo, teniendo en cuenta la integralidad decisiva que manifiesta la promoción de los *clusters* sumada a la especialización en la Competitividad que estos instrumentos denotan, resulta razonable mantener la búsqueda de integralidad sin perder de vista la complejidad que conlleva impactar armónicamente sobre temáticas específicas.

Por otra parte, la importancia relativa que adquiere la Exportación en los sesgos industriales y MiPyME advierte la utilización de la política promocional como herramienta en la búsqueda de soluciones específicas.

Finalmente, uno de los principales desafíos del esquema de incentivos es la necesidad de solucionar el acceso al crédito. En este sentido, se refuerza la demanda de un organismo estatal que se especialice en el financiamiento de la actividad productiva, atendiendo conjuntamente la capacidad de centralizar la oferta de crédito y la presencia territorial, contribuyendo de esta manera, en la superación de las desigualdades productivas y regionales, y operando como facilitador en la búsqueda de congruencia entre los planes estratégicos diseñados por el Gobierno Federal y la política de promoción a nivel micro.

1.3

La promoción desde vectores especiales de análisis

El presente apartado plantea el estudio de la promoción productiva, focalizando el análisis en la «edad» de los instrumentos (específicamente en aquellos surgidos en la etapa definida como pos-convertibilidad) y en los recursos fiscales que asigna o resigna el Estado Nacional para llevarla a cabo.

De esta forma, se intenta vislumbrar las particularidades que evidencian las nuevas formas de intervención, aún indagando en las diferencias emergentes respecto de los instrumentos preexistentes. Asimismo, se estima el costo fiscal que deriva del sostenimiento de un conjunto de instrumentos que representan la piedra angular del esquema de fomento, señalando los recursos que, bajo la forma de gastos directos y/o de tratamientos impositivos y fiscales especiales, involucran al Estado en el desarrollo de la actividad productiva.

Los instrumentos de intervención del Modelo Productivo 2003-09

La oferta de instrumentos de promoción está siempre relacionada con la interacción entre los campos de aplicación de esas políticas (industrial, agropecuario, energético, tecnológico, laboral, etc.) y las diferentes etapas o momentos históricos, sus marcos de referencia, objetivos macroeconómicos y tipos de instrumentos privilegiados en cada una. El propósito de este apartado es el análisis de un subconjunto de estos instrumentos definidos e implementados a partir del quiebre del plan de convertibilidad, situación con un peso determinante en el reemplazo de instrumentos anteriores y en la generación de otros coherentes con sus estrategias y modalidad de intervención, nítidamente diferenciales de las del período anterior.

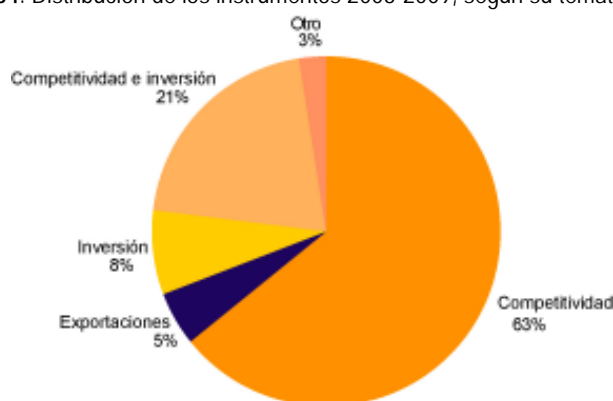
A los fines analíticos, no resultó sencillo precisar el conjunto de instrumentos asociados al período 2003-09 ya que si bien casi un centenar de los incluidos en la BIDP tenían indicado un año de inicio y más de la mitad quedaban incluidos preliminarmente en el período de referencia, varios eran en realidad producto de la evolución de instrumentos anteriores con algún grado de reformulación o refinanciación²². Por esta razón, el universo de los instrumentos analizados pertenecientes a este período fue de 34, un número significativamente inferior a aquellos que indicaban inicio aparente entre los años 2003-09 y alrededor de un 20% del total de los instrumentos.

Como en los anteriores sesgos, el análisis de los instrumentos de este segmento se realizó trabajando con las dimensiones básicas. De ellas y como surge en los siguientes gráficos y su interpretación, algunas permiten una mejor expresión de los atributos de los instrumentos. Por ejemplo, en términos de la temática de los instrumentos, los mismos atienden la búsqueda de la Competitividad en un 63% de los casos, los que sumados al 21% de los que lo hacen en forma

(22) Algunos ejemplos de la «reformulación» de instrumentos son los inscriptos dentro del FONTAR y el FONCyT pertenecientes al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; o las Líneas de Crédito con bonificación de tasa administradas por FINAGRO del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Dentro de los «refinanciados» aparecen los Proyectos MINIFUNDIO, PROHUERTA, o CAMBIO RURAL del INTA o la Fundación EXPORTAR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

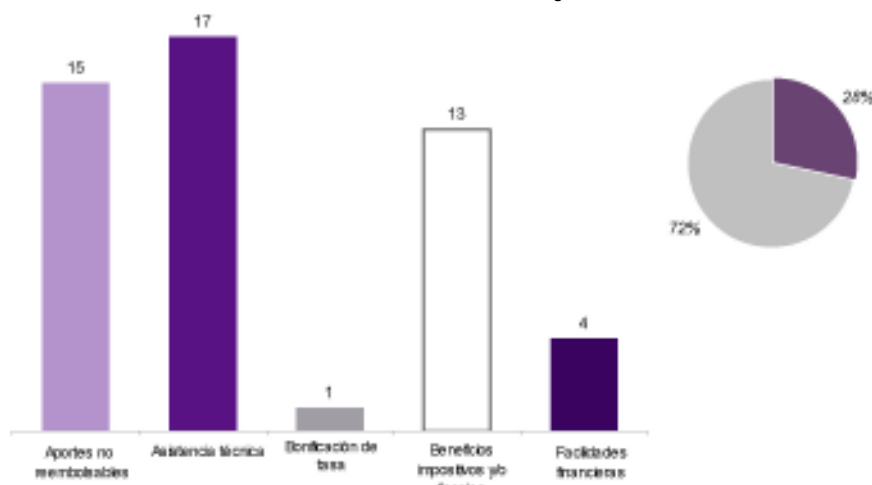
combinada con la Inversión, eleva la presencia de la Competitividad al 84%, valor que supera al 69% del cálculo homólogo del total de los instrumentos. Esta representación en el segmento analizado, asume entonces un valor de 15 puntos porcentuales por encima del total, demostrando que la necesidad de relanzar el aparato productivo con un perfil de Competitividad recibió en el periodo especial atención.

Grafico 34. Distribución de los instrumentos 2003-2009, según su temática. Año 2009



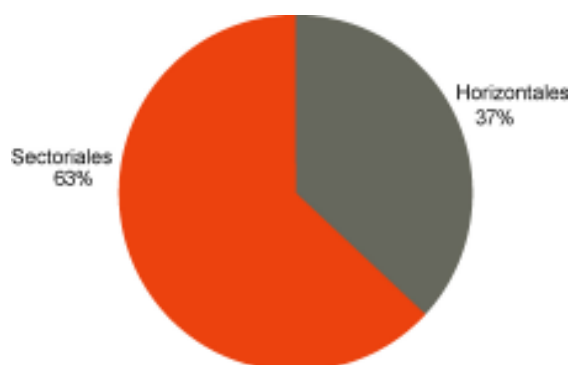
Por su parte, en términos de los mecanismos utilizados por los instrumentos, cabe señalar que no difieren significativamente del total de los presentes en la Base, con preeminencia de aquellos que utilizan los beneficios impositivos y en menor proporción la Bonificación de tasa. Sin embargo, una diferencia destacable vinculada esencialmente con su «modernidad» es un mayor número de instrumentos combinados, es decir con dos o más mecanismos en un mismo instrumento, lo que asume en el segmento un valor de casi diez puntos porcentuales más que el total, ascendiendo al 28% de los instrumentos clasificados.

Grafico35. Distribución de los instrumentos 2003-09, según su mecanismo. Año 2009



En cuanto al alcance de éste subconjunto, aquellos instrumentos con alcance sectorial en las acciones de fomento prevalecen nítidamente sobre los horizontales. En el total de la base, las acciones de fomento de alcance sectorial tienen una representación del 51% y las de tipo horizontal un 49%, hecho que difiere con el valor de 63% para los sectoriales en los instrumentos de la post-convertibilidad. Este direccionamiento más claro hacia sectores de la actividad económica, superando en más de diez puntos porcentuales a los del total de la base, da cuenta de una especificidad surgida de la atención de sectores en crisis o de la opción de operar sobre sectores clave por su potencialidad de crecimiento.

Gráfico 36. Distribución de los instrumentos 2003-09 según su alcance. Año 2009



Un comentario aparte merecen los instrumentos que buscan el desarrollo de sectores de tecnología de punta o que, dicho de otra forma, se mueven en la frontera del conocimiento, representados en instrumentos como el FONSOFT (software) o el FONARSEC (nanotecnología, biotecnología, energía, etc.) ambos del área del MINCyT, que por sí solos llegan a representar casi un 30% de los instrumentos del segmento post-convertibilidad de la base.

Este ejercicio de realizar la descripción cualitativa de los instrumentos introduciendo nuevas categorías, robustece el corte temporal de este segmento ya que aquellos que asumen una orientación estrictamente horizontal quedan reducidos al 20% del total, o sea casi la mitad de los instrumentos analizados con las categorías usuales, legitimando la realización de este apartado dentro de esta publicación sobre la BIDP.

De la misma manera, otro aspecto novedoso visible en las iniciativas más recientes se refiere a la aparición de mecanismos de intervención con foco en grupos de firmas, cadenas o clusters, que integran una trama productiva y están concentradas geográficamente, apuntando a promover la asociatividad y la cooperación, atendiendo prioritariamente las micro y pequeñas empresas.

Análisis de la promoción según la asignación de los recursos fiscales

En las secciones precedentes se abordó la caracterización de la promoción productiva a partir de las dimensiones básicas que desde el diseño presentan los instrumentos de fomento. Luego se profundizaron algunas de esas categorías y se realizaron cortes transversales que evidenciaban características específicas. En este módulo se continúa diversificando el análisis y se agrega a éste la arista de los recursos involucrados en el fomento.

La información referida a los montos involucrados en los instrumentos que componen esta muestra²³, proviene por una parte de los datos brindados por las autoridades de aplicación de los mismos y por otra del presupuesto consolidado para el año 2009, cuya elaboración se encuentra a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El objetivo de este apartado es caracterizar los recursos destinados por el Estado Nacional a la promoción de la producción durante el período citado²⁴. El flujo de estos recursos se engloba dentro de lo que se denomina como **costo fiscal** y para el análisis específico de la promoción, resulta relevante aplicar una desagregación conceptual que presentan dos categorías:

Gasto directo: montos definidos en el presupuesto o que poseen origen en tributos específicos que financian aquellas políticas públicas destinadas a una rama de actividad o sector concreto de la producción.

Gasto tributario: montos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos²⁵.

(23) El total de instrumentos recabados para al cálculo del costo fiscal asciende a 69, estos representan el 54% de los plausibles de cálculo (quedan excluidos los instrumentos que utilizan a las facilidades financieras).

(24) Se contabilizaron los recursos incluidos en el año 2009. Sin perjuicio de esto existen algunos instrumentos que poseen ejecución durante este período de montos presupuestados para el año 2008.

(25) Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

En el caso de esta segunda categoría es importante destacar que se consideran aquellos instrumentos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación, lo cual implica que no se tienen en cuenta los regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada del impuesto al Valor Agregado, debido a que *la pérdida de recaudación que provocan estos beneficios será compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores*²⁶. Además quedaron por fuera de esta muestra los tratamientos impositivos específicos, que no impactan desde el punto de vista de la producción (o que sí lo hacen, pero de una forma indiscriminada sin generar ventajas diferenciales) y sí son considerados contablemente como gasto tributario; ejemplo de esto son las exenciones del impuesto a las ganancias de las operaciones financieras, las alícuotas reducidas del IVA o los diferenciales sobre impuesto a los combustibles.

Tampoco se contabilizaron como costo fiscal, los regímenes que generan al Estado un costo de carácter financiero. Habitualmente éste no es contabilizado, principalmente porque resulta dificultosa la cuantificación monetaria de un beneficio de estas características.

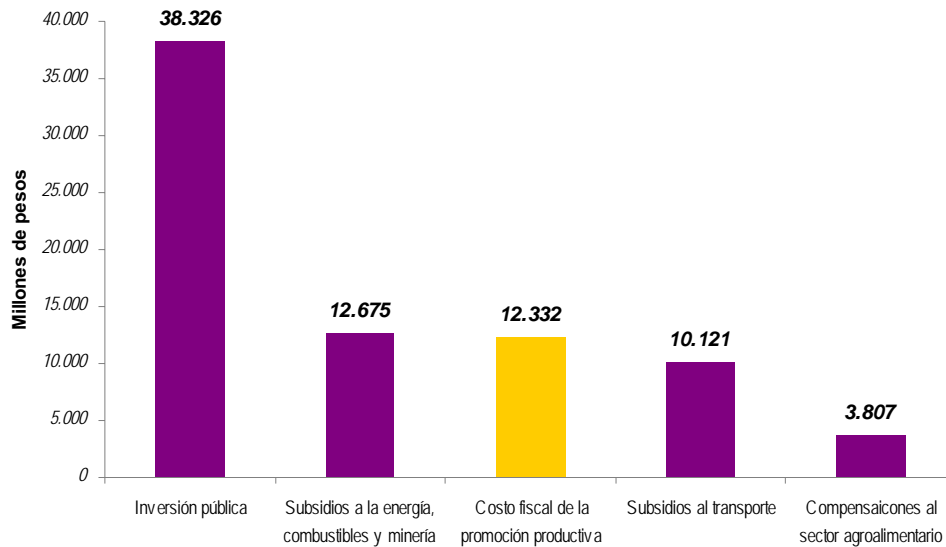
La delimitación metodológica del universo de instrumentos que contienen información sobre sus recursos, implica que desde el punto de vista de los mecanismos de incentivo, la muestra quede conformada por Aportes No Reembolsables, Bonificación de tasa, beneficios impositivos y asistencias técnicas; quedando excluidos los instrumentos que tienen a las Facilidades financieras como único mecanismo de fomento.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL COSTO FISCAL A TRAVÉS DE LAS DIMENSIONES BÁSICAS DE LOS INSTRUMENTOS

El costo fiscal que abarcó la promoción productiva durante el año 2009 superó los \$ 12.147 millones de pesos. Este monto representa el 1,1% del PBI a precios corrientes y un 5,1% de la IBIF del mismo período, dentro del gasto público a nivel nacional, las herramientas de incentivo se llevaron el 3,3%.

(26) Idem al anterior. Si bien los mencionados regímenes generan al Estado un costo de carácter financiero, habitualmente éste no es contabilizado como Gasto Tributario en los informes que se elaboran sobre el tema.

Gráfico 37. Costos fiscales según categorías de gasto. Año 2009



Dentro del costo fiscal, el monto categorizado como gasto tributario observa una mayor participación respecto a los gastos directos. En este sentido, el 74,7% de los recursos se concentra en solo cinco instrumentos liderados por los Regímenes de reintegros a la exportación (\$2.628 millones), Reducción de contribuciones patronales por zona geográfica (\$2.328 millones) y el de la provincia de Tierra del Fuego (\$1.854 millones), todos ellos mecanizados a través de Beneficios impositivos y/o fiscales.²⁷

Vale señalar que el primero de los instrumentos mencionados tiene como objetivo restituir, total o parcialmente, los importes que se hubieran pagado en concepto de tributos interiores por la mercadería exportada. Al interior de la estructura de erogaciones de este régimen se observan como principales receptores a la industria automotriz, los productores de maquinaria y manufacturas de fundición y plástico, y el sector frutícola.

El régimen de reducción de contribuciones patronales por zona geográfica, por su parte, contempla la disminución en dos puntos porcentuales de la alícuota de contribuciones patronales respecto de trabajadores que inicien su relación laboral a partir de la entrada en vigencia del Dto. 766/97, prestando servicios en zonas geográficas del norte del país y de la región patagónica.

El tercer régimen destacado, que tiene como beneficio la exención del pago del IVA y de los derechos de importación al amparo del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego (AAETF),

(27) El 73% de la concentración en cinco instrumentos se da sobre un total de 69 incentivos.

presenta como principales sectores usuarios a la Electrónica, Textil, Confección, Plástico, Mecánica y Pesca.

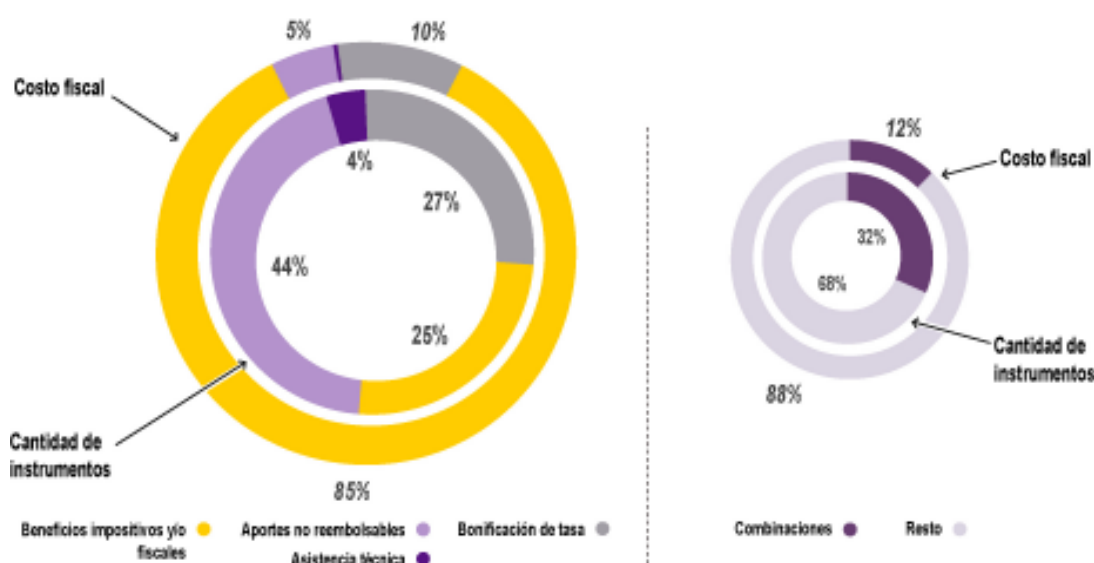
Cuadro 38. Distribución por categoría de costo fiscal. Año 2009

Categoría	Montos	
	Millones de pesos	%
Gasto directo	3.119	25,3
Gasto tributario	9.214	74,7
Costo fiscal total	12.332	100

Una de las consecuencias directas de la significativa participación que el gasto tributario tiene en el costo fiscal, se visualiza al imputar los montos según el mecanismo de incentivo. En este análisis los Beneficios impositivos y/o fiscales lideran con el 85% la distribución de los recursos públicos. Cuando se compara esa distribución con la generada según la cantidad de instrumentos, este mismo mecanismo posee tal magnitud en el aumento de la participación, que el resto de las categorías ve reducida su intervención.

Otro rasgo distintivo en la distribución del monto por mecanismo es que el 10% que acapara la Bonificación de tasa, se explica en un 95% por el régimen que brinda la SEPyME. Además, la cuantificación ponderada por los fondos otorgados bajo la forma de ANR's, disminuye notablemente su participación.

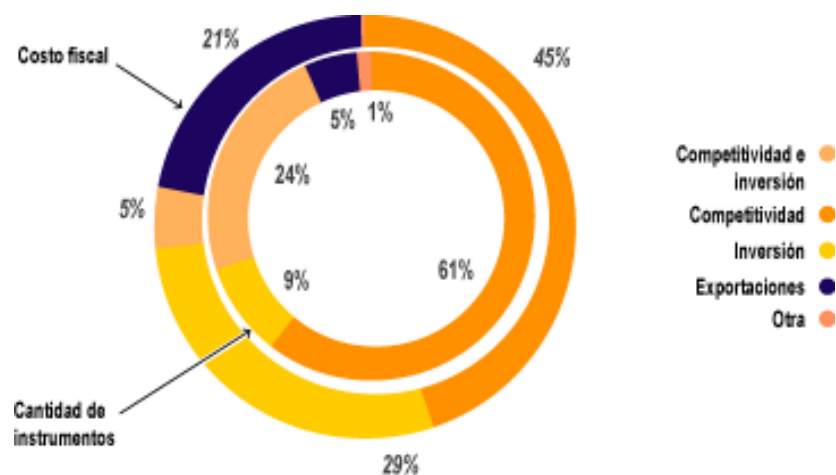
Gráfico 39. Distribución de los instrumentos ponderados por monto según mecanismo, en función de la cantidad y los recursos comprometidos. Año 2009



En lo que refiere al análisis de la integralidad se visualiza una disminución de los instrumentos que combinan mecanismos para el caso de la muestra ponderada por el costo fiscal. En particular los instrumentos que lideran dicho grupo son el Programa de Reordenamientos de las Áreas Tabacaleras (PRAT) y el Plan Ganadero Nacional.

La apertura temática también presenta variaciones en la distribución al ponderar por los montos la distribución unitaria. En primera instancia, la Competitividad deja de liderar el destino de la promoción dejando la mayor participación para la Inversión, además las Exportaciones aumentan significativamente su intervención cuando se tiene en cuenta los fondos involucrados

Gráfico 40. Distribución de los instrumentos según temática, en función de la cantidad y los recursos comprometidos. Año 2009



Cuando se observan globalmente las características de la distribución por mecanismo y temática, puede inferirse que, a diferencia de lo expuesto en el análisis agregado que tuvo en cuenta el diseño de los instrumentos, la distribución ponderada por el costo fiscal presenta una especialización de los instrumentos que promueven Exportaciones en mecanismos del tipo beneficios impositivos y en cuanto al bloque que incluye a la Competitividad y la Inversión se los emparenta más directamente (y proporcionalmente) con los mecanismos combinados y de la Bonificación de tasa.

En lo respectivo al alcance, la distribución según los recursos fiscales no observa mayor diferencia con las participaciones presentadas en el análisis general. Sin perjuicio de esto, cuando se observa la regionalización de cada una de las categorías, la participación de los instrumentos sectoriales que se regionalizan presenta una importante diferencia (del 9% al 33% del total) traccionada casi exclusivamente por el régimen que beneficia la producción en la provincia de Tierra del Fuego.



SECCIÓN 2

Diagnóstico y prospectiva de la política de promoción

2.1 Síntesis de las principales características de los instrumentos de promoción

El esquema de fomento al desarrollo productivo vigente a nivel nacional está integrado por un importante número de instrumentos de promoción. La tarea que viene desarrollando en este sentido el equipo administrador de la BIDP, se constituye como una experiencia destacada no sólo desde el plano analítico, sino también por el aporte a la difusión y a la coordinación de las políticas de promoción que la base lleva adelante.

En este documento se interpeló el universo integrado por los casi dos centenares de programas que forman la base, permitiendo caracterizar una visión integral de la oferta de incentivos. Asimismo, la profundización del análisis se generó a partir de las dimensiones básicas que destacan las políticas, resaltando el destino de los instrumentos; el alcance de los mismos, los mecanismos y su integralidad (en términos de la combinación que estos presentan) y los destinatarios finales de la promoción.

Como emergentes del análisis realizado, surgieron características a nuestro juicio centrales en el esquema de incentivos, como el amplio andamiaje institucional que lo aplica y la vigencia de instrumentos diseñados en diferentes contextos político-económicos. Además, por lo expuesto en términos de la caracterización histórica de la política de incentivos, la utilización de instrumentos de promoción como definición de las políticas públicas trazó un recorrido que permite esquematizarse de manera definida a partir del retorno de la democracia en 1983. En este sentido, se precisaron las dimensiones que utilizan como insumo básico la BIDP y que permiten sintetizar agregadamente la oferta de los instrumentos vigentes²⁸. A continuación presentamos los principales emergentes:

- La **Competitividad** es el plano de actuación que registra el mayor número de instrumentos, concentrando algo más de la mitad de los mismos (52%);
- Las **Exportaciones**, la **Inversión** y la combinación de estas temáticas complementan el resto de la distribución por plano de actuación con participaciones en torno al 15%;

(28) Instrumentos vigentes al mes de diciembre del año 2009

- La **innovación** aparece como el factor de mayor influencia entre las consideraciones relativas al campo de la **Competitividad**;
 - Los programas orientados a incentivar la **Exportación** brindan mayoritariamente **asistencia crediticia** y no están diseñados para la promoción de un sector específico.
 - La **Asistencia técnica** y los **ANR** aparecen como los mecanismos mayormente utilizados. En un segundo nivel aparecen las Facilidades financieras y los beneficios impositivos; y por último, la Bonificación de tasa se presenta como la alternativa de menor utilización;
 - Siguiendo con los mecanismos, se registra asimismo un **bajo nivel de integralidad**. Alrededor del **80%** de los instrumentos utiliza **un solo mecanismo** de incentivo y tan sólo el **20%** mecaniza la promoción a partir de una **combinación** de estos, prevaleciendo una utilización simultánea de no más de dos mecanismos;
 - Si se relaciona la temática de los incentivos con su mecanización, se advierte que dentro de la Competitividad y la Inversión, junto con su combinación, toman relevancia las bonificaciones de tasa y los Aportes No Reembolsables. En las Exportaciones prevalece notablemente la asistencia crediticia bajo la forma de Facilidades financieras, pero no se utiliza la Bonificación de tasa como herramienta de apoyo.
-
- La oferta de instrumentos presenta una **incidencia similar** entre las políticas que afectan a **sectores de actividad** en especial y aquellas que actúan de manera **horizontal**.
 - El **10%** de los instrumentos relevados circunscribe su rango de acción a una **extensión territorial específica**. Segmentando a partir del alcance, en el caso horizontal se regionaliza el 5% y en los de aplicación sectorial el 16%.
 - Existe un vínculo estrecho entre el otorgamiento de **Beneficios impositivos y/o fiscales** y la promoción **horizontal**; en contraposición los instrumentos **sectoriales** priorizan la concesión de **Aportes No Reembolsables** para el fomento;
 - Se observa como rasgo distintivo una mayor **integralidad** de los instrumentos de alcance **sectorial**. Además, la mitad de las combinaciones emplean al menos tres incentivos (generalmente Asistencia técnica, Facilidades financieras y Aportes No Reembolsables);
 - Cuando se agrupan los incentivos según su alcance, y aunque la Competitividad continúa siendo la temática mayormente promovida tanto para los horizontales como los sectoriales, en el caso de los últimos se evidencia cierta desatención al desarrollo de las Exportaciones.

Adicionalmente a la determinación que surge en el análisis general de la oferta contenida en la BIDP, esta publicación se propuso complementar la descripción cualitativa a través de la segmentación de los instrumentos que componen la Base.

En este sentido, se presentó la caracterización de la promoción de actividades específicas (industria, agro, innovación, MiPyMES, asociatividad y *clusters*, y financiamiento). Tales «cortes» al sistema de promoción permitieron detectar diferentes sub-sistemas para los cuales el fomento analizado a través de sus dimensiones básicas presenta un mayor grado de **especificidad**. Además, se resaltó la distribución diferenciada de los mecanismos en función de la especificidad de los estratos productivos, la temática o los destinatarios en los que impacta, manifestando cierta relación, al momento de diseñar los instrumentos, entre los escenarios político-económicos y la implementación de la promoción.

En otro sentido y desde vectores especiales de análisis, se planteó el estudio de la promoción productiva focalizando el análisis por un lado en la «edad» de los instrumentos (específicamente en aquellos surgidos en la etapa 2003-09) y, por otro, en los recursos fiscales que asigna o resigna el Estado Nacional para llevarla a cabo.

En la especialización de los instrumentos del período 2003-09, se destacó la presencia de incentivos sectoriales, el liderazgo de la Competitividad, la mecanización por medio de la Asistencia técnica y los ANR, que sumados al importante crecimiento en la integralidad demostrada por los instrumentos creados a partir del 2002, reforzaron la hipótesis de entender las políticas de incentivo como un componente integral en el desarrollo productivo y a la vez robustecen la relación entre éstas estrategias y las bases del modelo económico actual.

Por otra parte, el análisis realizado en términos de los recursos utilizados, buscó caracterizar el esfuerzo monetario destinado por el Estado Nacional para la promoción de la producción. De esto surgió como dato relevante que el costo fiscal durante el año 2009 superó los \$12.332 millones. Este monto se presentó como el 1,1% del PBI a precios corrientes, el 5,1% de la IBIF y el 3,3% del gasto público para el mismo período.

El monto categorizado como gasto tributario, observó una mayor participación con respecto a los gastos directos, indicando un escenario en el que la promoción se cristaliza muchas veces a partir de la exención de obligaciones impositivas a los privados. Asimismo, se observó que el 73% de los recursos se concentra en sólo cinco instrumentos, todos ellos mecanizados a través de Beneficios impositivos y/o fiscales. Un rasgo distintivo en la distribución del monto por mecanismo es que el 9% de los recursos está destinado a la Bonificación de tasa.

Por otra parte, la articulación de los instrumentos con su costo fiscal presentó diferencias marcadas con respecto a la distribución general, los beneficios impositivos capturaron la mayor parte del costo fiscal (75%) a través de 14 instrumentos que aplican este mecanismo. En la

apertura temática se apreciaron algunas variaciones significativas con respecto al nivel general, como en el caso de la Competitividad que dejó de liderar el destino de la promoción, cediendo el primer lugar a la Inversión y haciendo que la promoción de Exportaciones aumente significativamente su importancia.

Finalmente y ya determinado el diagnóstico, en el siguiente capítulo se abordan diferentes aspectos que podrían contribuir a avanzar hacia una mayor sistematización y coordinación del esquema de promoción productiva.

2.2 Elementos de discusión para el diseño y sistematización de instrumentos de fomento productivo

Por lo expuesto en la introducción de esta publicación, en donde se analiza históricamente la relación entre los esquemas de promoción y el andamiaje teórico que define la política económica, resulta evidente el papel protagónico que la política de incentivos asumió en la estructuración productiva, tecnológica y territorial del país, así como en el auge y consolidación de procesos más recientes.

De esta manera, se cimienta el rol de la promoción como aspecto indispensable en el ejercicio de la planificación económica, debiendo asumir su rol interventor en la simbiosis entre el contexto macroeconómico y el territorio.

En este sentido dentro de las características distintivas que los incentivos adjetiven, debería encontrarse como acción central evitar que la política de promoción quede sujeta a la asignación que las variables del mercado realicen. Resulta evidente la necesidad de combinar la búsqueda de rentabilidad ejercida por las firmas con un desarrollo autónomo y sustentable del proceso productivo y en este sentido, la significación de la legislación de fomento, como mecanismo apropiado para orientar y dinamizar el patrón de comportamiento de la actividad productiva, resulta insoslayable. De la misma manera, entre las características preferenciales de los instrumentos aparece como un rasgo distintivo de los nuevos²⁹ programas de promoción la selectividad y priorización de los sectores a beneficiar. Dicho rasgo, que se destaca como un elemento a prolongar y reforzar, debe inducir una asignación de recursos compatible con los intereses de la política de desarrollo alentando la formación de capital en actividades estratégicas.

Sobre ese último punto e imaginando un esquema de fomento en el cual el Estado Nacional practique una activa intervención en la asignación de recursos, cabría replantearse la viabilidad del ejercicio de la promoción a través del otorgamiento de beneficios impositivos y fiscales, puesto

(29) Para información sobre este tipo de instrumentos puede observarse la categorización realizada en el sesgo de temporalidad de la página XXX.

que ellos implican una resignación de recursos que debiera percibir el fisco en pos de su asignación por parte del mercado.³⁰

Asimismo, la generalización en el diseño de los instrumentos en cuanto a la adopción de un esquema de requisitos y metas contrastables por parte del receptor de la promoción y del otorgamiento de un horizonte temporal claro por parte del promotor, aparecen como aspectos sumamente deseables. El establecimiento del esquema de metas y requisitos podría tener en cuenta, por ejemplo:

- el valor agregado,
- el potencial exportador y/o sustitutivo de importaciones,
- la capacidad de la generación de empleo,
- el tipo de empleo generado,
- los efectos multiplicadores asociados,
- el perfil innovador,
- la competitividad derivada de prácticas asociativas,
- el desempeño ambiental,
- la estructura de mercado de la actividad promocionada.

Otro elemento que resulta destacable en el diseño de los instrumentos, es el de la **integralidad**. Esta característica se define por medio de la aplicación de los mecanismos, en función de la cantidad y el tipo de combinaciones que presenten, y dotan de versatilidad a la herramienta de apoyo, permitiéndole adaptarse a diferentes necesidades.

De esta manera, teniendo en cuenta la importancia de generar instrumentos que contengan distintos mecanismos para la consecución de finalidades específicas, en lo que respecta a la relación entre integralidad y alcance de los incentivos, se señala que el instrumental de naturaleza horizontal puede potencialmente articularse a estrategias de fortalecimiento para los distintos eslabones de una cadena productiva, si simultáneamente tienen la capacidad de atender la focalización de proyectos estratégicos que abarquen los tres vectores de intervención (Competitividad, Inversión y Exportaciones), señalando planos de intervención al identificar ejes de Competitividad por agrupaciones de empresas (tramas productivas, cadenas de valor, *clusters*,

(30) Los beneficios impositivos y fiscales históricamente tuvieron una influencia importante en el esquema de promoción. Por ejemplo, en el caso de los emprendimientos radicados en La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, existían amplios diferimientos en el pago de impuestos y algunas exenciones en IVA y Ganancias. Además de esas ventajas, en el caso de las firmas radicadas en Tierra del Fuego, las mismas gozaban de la eximición del pago de aranceles aduaneros.

aglomeraciones) y orientando los esquemas de incentivos hacia la promoción de entramados productivos.

Asimismo, aparece como deseable tender hacia un sistema de incentivos que realce el rol interventor del Estado, logrando que prevalezca la promoción a través del gasto directo en lugar de a partir de la resignación de recursos por tratamientos impositivos y fiscales especiales.

Finalmente, considerando la existencia de un amplio número de organismos e instituciones de distinto nivel gubernamental, responsables en la aplicación de instrumentos promocionales, se presentan como acciones de capital importancia, la profundización de las tareas de coordinación intra e interinstitucional para la formulación y aplicación de las iniciativas de fomento productivo; la optimización de la accesibilidad a la información sobre instrumentos para el universo empresarial, gubernamental y público en general; y el avance en la sistematización de la información sobre esquemas de promoción productiva vigentes a nivel provincial.



SECCIÓN 3

Instrumentos y organismos

3.1

Listado de las fichas de instrumentos por organismo

Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)

- Financiación de producción y comercialización de bienes y servicios destinados a la exportación (prefinanciación)
- Régimen de financiación de los servicios para la implementación de normas de calidad y estudios de impacto ambiental
- Programa destinado a la financiación de inversiones en energía renovable
- Programa destinado a la financiación de inversiones - tasa combinada
- Programa de financiación bajo modalidad de contrato de leasing financiero para la adquisición de bienes de capital
- Programa de crédito para la producción y el empleo en la provincia de San Juan
- Programa destinado a la financiación de inversiones en turismo y hotelería
- Financiación de exportaciones de bienes de capital y de contratos de exportación llave en mano, de origen argentino, a mediano y largo plazo (mediante descuento de letras de cambio avaladas)
- Financiación de exportaciones de bienes y servicios (posfinanciación)
- Programa destinado a la financiación de capital de trabajo de las mipymes
- Programa destinado a la financiación de inversiones

Banco de la Nación Argentina

- Financiación de importaciones
- Prefinanciación de exportaciones argentinas
- Nación leasing
- Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales
- Financiación a empresas exportadoras
- Financiación de exportaciones argentinas
- Avales de importación

Programa para el desarrollo regional y sectorial (proder)

Fundación Exportar

Participación en ferias internacionales - fundacion exportar
Programa de promoción sectorial - fundación exportar
Grupos de exportadores - fundacion exportar
Capacitación para la exportación - fundacion exportar
Viajes de promoción sectorial - fundacion exportar
Programa de inserción de productos argentinos - fundacion exportar
Rondas internacionales de negocios - fundacion exportar
Promociones en grandes tiendas comerciales - fundación exportar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

PROFEDER-Prohuerta
PROFEDER-Cambio rural
PROFEDER - Programa para productores familiares (PROFAM)
PROFEDER-Minifundio
Programa Nacional de apoyo al desarrollo de los territorios
Programas nacionales de investigación

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Programa de microbiología
Programa para la promoción del software libre del INTI (INTI-sol)
Programa de unidades productivas tipo
Programa de software
Programa de medio ambiente

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA)
Línea de crédito para financiar al sector avícola y porcino, santa fe- FINAGRO
Plan frutícola integral
Programa de Calidad de Alimentos Argentinos (PROCAL)
Línea de crédito para productores tamberos, Córdoba - FINAGRO

Línea de crédito para agroindustria y producción primaria - FINAGRO

Proyecto integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola

Programa de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras (PRAT)

Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos - PROARGEX

Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)

Inversiones para bosques cultivados (Ley N° 25.080)

Plan ganadero nacional

Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)

Plan de desarrollo sustentable y fomento de la producción algodonera

Línea de crédito para financiar al sector ganadero, todo el país - FINAGRO

Línea de crédito para financiar a productores ganaderos, Entre Ríos - FINAGRO

Línea de crédito para el sector porcino, todo el país - FINAGRO

Línea de crédito para financiar el sector avícola, todo el país - FINAGRO

Línea de crédito para mejoramiento de infraestructura para actividades ganaderas y/o apícolas en zona de islas de Entre Ríos - FINAGRO

Línea de crédito para financiar al sector lácteo, todo el país - FINAGRO

Línea de crédito para financiar al sector tambero, La Pampa - FINAGRO

Línea de crédito para financiar al sector tambero de Buenos Aires - FINAGRO

Línea de crédito para financiar a productores tamberos, Entre Ríos - FINAGRO

Programa de reprogramación con bonificación de tasa- FINAGRO

Programa social agropecuario

Línea de crédito para financiar al sector primario avícola y porcino, entre ríos - FINAGRO

Ley 25.422 para la recuperación de la ganadería ovina

Trigo plus y maíz plus

Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina

Programa de asistencia para productores avícolas

Programa nacional de sanidad silvoagrícola - SENASA

Programa nacional de supresión de carpocapsa - SENASA

Programa de brucelosis bovina - SENASA

Programa nacional de prevención y erradicación picudo algodonero - SENASA

Programa de fiebre aftosa - SENASA

Programa de encefalopatías espongiiformes transmisibles - SENASA

Programa nacional de control y erradicación de la mosca de los frutos - SENASA

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

ANR Iberoeka 2009 - FONTAR

Programa de recursos humanos (PRH) - FONCyT

Proyectos de adecuación y/o mejora de infraestructura (PRAMIN) - FONCyT

Certificados de calificación - FONCyT

Créditos exporta - FONSOFT

Aportes Reembolsables a Instituciones (ARAI) - FONTAR

Programa de capital de riesgo para las empresas del área de ciencia, tecnología e innovación productiva

ANR capacitación - FONSOFT

Proyectos integrados de aglomerados productivos (Pi-Tec) - FONTAR

Artículo 2º - créditos para proyectos de modernización -FONTAR

ANR patentes - FONTAR

Créditos regionales - FONTAR

ANR producción más limpia - FONTAR

ANR programas de consejerías tecnológicas (pct) - FONTAR

ANR proyectos creación de laboratorios i+d en empresas - FONTAR

Aportes No Reembolsables - FONSOFT

Subsidios a emprendedores - FONSOFT

Fondo Sectorial Biotecnología (FSBIO 2009) - FONARSEC

Proyecto de infraestructura y equipamiento tecnológico (PRIETEC) - FONARSEC

ANR 600 - desarrollo tecnológico (PDT) - FONTAR

Proyectos de investigación científica y tecnológica orientados (PICTO) - FONCyT

Proyectos de investigación científica y tecnológica (PICT) - FONCyT

Programa de crédito fiscal - FONTAR

Programa de formación de gerentes y vinculadores tecnológicos (GTEC) - FONARSEC

Empretecno - FFP (facilitadores del flujo de proyectos) - FONARSEC

Reuniones científicas - FONCyT

Programa de Áreas Estratégicas (PAE) - FONCyT

Proyectos de Modernización de Equipamiento (PME) - FONCyT

Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) - FONCyT

Ministerio de Desarrollo Social

- Programa de capacitación en cooperativismo - INAES
- Proyectos de desarrollo cooperativo y mutual - INAES
- Programa de ayuda financiera - INAES

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

- Promoción industrial
- Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de gestión fiscal provincial (PROFIP)
- Unidad de Preinversión (UNPRE)
- Ley 22.021 Promoción no Industrial
- Programa de competitividad del norte grande

Ministerio de Industria y Turismo

- Saldo técnico del IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)
- Programa nacional de capacitación
- Proyecto de Reducción de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (PRESAO)
- Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de tierra del fuego, Antártida e islas del atlántico sur (Ley N° 19.640)
- Reembolsos a exportaciones por puertos patagónicos (Ley N° 24.490)
- Crédito fiscal para capacitación
- Programa de ayuda a la inserción comercial internacional de las PyMES - PROArgentina
- Fondo nacional para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (FONAPyME)
- Programa de Apoyo a Sistemas Productivos Locales - PACC
- Régimen de incentivos para la producción de bienes de capital - Decreto N° 379/01
- Compre nacional
- Régimen de promoción de la industria del software (Ley N° 25.922)
- LPI- Ley de Promoción de Inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (Ley N° 26.360)
- Plan nacional de diseño
- Sociedades de Garantía Recíproca - SGR
- Fondo de Garantía para la micro, pequeña y mediana empresa (FOGAPyME)
- Zonas francas (Ley N° 24.331)
- Régimen de draw back

Régimen de admisión temporaria
Régimen de importación de líneas de producción usadas
Régimen de exportación planta llave en mano
Régimen de reintegro a la exportación
Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital
Unidad de Medio Ambiente (UMA)
Régimen automotriz MERCOSUR
Red de agencias de desarrollo productivo
Sistemas productivos locales - cluster y redes productivas
Régimen de importación de bienes integrantes de "grandes proyectos de inversión" (Res. N° 256/00)
Programa agencia de desarrollo turístico e incubadora de empresas
Programa de Fortalecimiento y Estímulo a destinos turísticos emergentes (PROFODE)
Apoyo Tecnológico al Sector Turismo (ASETUR)
Programa de promoción de inversiones privadas en turismo
Régimen de bonificación de tasas de la SEPyme
Apoyo directo a empresas - PACC
Ley de desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional (Ley N° 26.393)
Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes (Ley N° 26.457)
Programa nacional de apoyo al empresariado joven
Registro de Importaciones del Sector Editorial (RISE)
Régimen de aduana en factoría
Régimen de Importación de la industria naval (Dec. N°1010/04)
Planes de desarrollo industrial regional - PNUD Arg 08/001
Innovación en cadenas de valor - PNUD Arg 08/001
Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles
Programa de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER)
Programa refinación plus
Programa petróleo plus

Reintegro especial a las exportaciones de la puna argentina

Programa gas plus

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Programa integrado de promoción comercial y desarrollo de mercados externos

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Reducción de contribuciones patronales por zona geográfica

Régimen de crédito

Agradecimientos

Se agradece la colaboración que las siguientes personas brindaron en la confección y desarrollo de la información contenida en esta publicación:

- Silvia Fernandez Moreno, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Alejandro Spolar, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Gustavo Zazkin, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Marina Romani, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Juan Flaquer, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Ariel Rebello, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Emmanuel Agis, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Armando Bertranou, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
- Carlos León, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
- Juliana Mirsky, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
- María Laura Olocco, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
- Ailen Aguer, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
- Horacio Colombet, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Natalia Ramundo, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Javier Carcaterra, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Andrea Fabiana García, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Luis Castillo Marín, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- Mónica Muscolino, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- Martín Colodner, Banco de Inversión y Comercio Exterior
- Karina Fernandez, Banco de la Nación Argentina

- Pablo Ospital, Fundación Exportar
- Roxana Fusco, Fundación Exportar
- Celia De Luca, Ministerio de Industria
- Santiago Rodríguez, Ministerio de Industria
- Maximiliano Arevalo, Ministerio de Industria
- Alejandra Maldonado, Ministerio de Industria
- Alejandra Di Marzio, Ministerio de Industria
- Alejandro Vicchi, Ministerio de Industria
- Guillermo Genta, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Sebastián Mini, Prosperar

Bibliografía

- AZPIAZU Daniel y BASUALDO Eduardo, *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires (1990).
- AZPIAZU Daniel y SCHORR Martín, *Hecho en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A., Buenos Aires (2010).
- BARUJ Guillermo, KOSACOFF Bernardo y PORTA Fernando, *Políticas nacionales y la profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile (2006).
- BARUJ Guillermo y PORTA Fernando, *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile (2006).
- BASUALDO, Eduardo y AZPIAZU Daniel. *Cara y contracara de los grupos económicos: estado y promoción industrial en la Argentina*. San Martín : Cántaro, Buenos Aires (1989)
- GARCÍA Pablo y MARSANASCO Ana. *Un enfoque metodológico de los clusters*, Buenos Aires (2006).
- KATZ Jorge y STUMPO Giovanni, *Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional*, Revista CEPAL N° 75, CEPAL (2001).
- MIRANDA Miguel, *Cómo se dirigió nuestra economía y retrasó el progreso industrial del país*, en: Hechos e Ideas, N° 42, Buenos Aires (1947).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA y FINANZAS PÚBLICAS, *Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. Años 2008-2010. Documento incluido en el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional del año 2010*, (<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>) Buenos Aires (2010)

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, *Anuario FONTAR 2008*, Anuario FONCyT, Buenos Aires (2009).

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, *Gestión 08-09 Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*, Buenos Aires (2010).

NOVICK Susana, *IAPI: auge y decadencia*, Centro de Editores de América Latina, Buenos Aires (1986).

OSLAK Oscar, *La formación del estado argentino. Origen, proceso y desarrollo nacional*; Editorial Planeta, Buenos Aires (1997).

PORTA Fernando, *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2008).