



asociación de economía para
el desarrollo de la argentina

Congreso Anual 2009:

“Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo de Argentina.
Lecciones de la post-convertibilidad”

Trabajo: La política industrial argentina 2003 – 2008. Transitando
por los suburbios de la micro

Autores: Braude, Hernán
Dragún, Pablo
García, Mariana
Ginsberg, Matías
Tavosnanska, Andrés

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 y 8 de Julio de 2009

La política industrial argentina 2003 – 2008. Transitando por los suburbios de la micro

1. - Introducción

Las discusiones en torno a la política económica que sucedió a la salida del régimen monetario y cambiario de la Convertibilidad han tendido a estar centradas en la dimensión macroeconómica. El establecimiento de un tipo de cambio alto, con flexibilidad regulada desde el Banco Central, y de una tasa de interés real que se fue tornando progresivamente negativa, aparecen en ese marco de análisis como dos parámetros fundamentales que se vieron modificados en relación a la década del '90.

A este cambio en los precios relativos y en el costo de oportunidad de la inversión en activos fijos se agregó una política de estímulo a la demanda agregada, a través de una fuerte inversión en obra pública, el aumento de las jubilaciones, la extensión de las mismas a aquellas personas que no hayan alcanzado la mínima cantidad de años de aporte, etc. Por esta vía, se estaría enviando las señales necesarias para apuntalar la inversión en los sectores transables, proveyendo así las condiciones para que el nivel de actividad crezca impulsado por la expansión de su producción, traccionando a su vez la demanda de empleo. Y, de esta manera, se estaría dando lugar a la conformación de un nuevo modelo (macro) económico.

A su vez, en el último tiempo estos abordajes han sido complementados por un creciente debate en torno a la medida en que la salida del régimen de convertibilidad y la instauración de este nuevo modelo (macro) económico fue acompañada por cambios en la estructura productiva y en las actividades que lideran el crecimiento (CEP, 2008).

Por el contrario, la discusión acerca de las políticas productivas en general -entendidas como aquellas específicamente dirigidas a los distintos sectores productores de bienes y servicios-, y en particular de las políticas establecidas con relación a las actividades industriales, se ha destacado por su ausencia.

Durante los años '90, dominados por la idolatría del mercado como institución destinada a asignar los recursos económicos, las definiciones estratégicas del estado en términos de la promoción de actividades que, desde la esfera pública, se identificasen como prioritarias para el desarrollo nacional, fueron acotadas. Seguramente, la más importante fue la que se adoptó en materia de explotación de los recursos mineros, aunque también puede mencionarse el establecimiento de criterios de funcionamiento para la industria automotriz. En el resto de las actividades, la principal definición fue, en todo caso, que el sector privado debía adquirir mayor protagonismo en el trazado de sus estrategias de desarrollo. En ese contexto puede enmarcarse la política de desregulación de la actividad agrícola-ganadera y la apertura al capital privado en la industria petrolera, así como la privatización de los servicios públicos y otras empresas que hasta entonces eran propiedad del estado.

¿Pero qué pasó desde la crisis del año 2001 hasta hoy? Ante el vacío antes referenciado, lo que pretende este trabajo es dar un primer paso en la caracterización de la política productiva en el período posterior a la salida de la Convertibilidad, focalizándose en el estudio de las políticas industriales. Este trabajo no pretende hacer un análisis

exhaustivo de toda la política productiva llevada a cabo en el período, sino estudiar una serie de herramientas seleccionadas para hacer un primer avance en el conocimiento del abanico de herramientas tendientes a fortalecer la política industrial en la Argentina.

Para ello, el trabajo se apoya en el análisis de los principales instrumentos de política aplicados desde la Secretaría de Industria, principal organismo encargado de llevar adelante los programas dirigidos a la actividad industrial en el ámbito del Ministerio de la Producción.

El objetivo radica en presentar las distintas capas geológicas que componen a la política industrial argentina actual (*a la* Baruj y Porta, 2005), discriminando entre instrumentos que vienen del período del régimen de Convertibilidad y anterior, así como a aquellos programas creados con el nuevo modelo (macro) económico referenciado anteriormente.

Con el fin de realizar una evaluación particular, se exponen las herramientas de política industrial según una matriz preparada para resaltar los puntos que cada uno de esos programas busca incentivar:

- Si son instrumentos de tipo horizontal o vertical.
- Promoción de inversiones o de desempeño.
- Promoción de exportaciones.
- Promoción de competitividad.
- Promoción de integración local.
- El tipo de actividad que se promueve (naciente o madura).
- El tipo de empresas a los que apunta cada programa.

El trabajo comienza con una breve historización de la evolución de la política industrial en Latinoamérica; la segunda sección analiza las políticas industriales aplicadas en Argentina desde el proceso de industrialización sustitutiva. En la tercera sección se analizan las principales herramientas de política industrial de la Secretaría de Industria. Finalmente, se concluye con un análisis general acerca del direccionamiento de la política industrial argentina y se sugieren posibilidades de mejora.

2. - Políticas para el sector industrial en América Latina

Las características y los objetivos de las políticas destinadas a promover la actividad industrial en América Latina experimentaron en las últimas décadas importantes transformaciones.

La crisis económica de los años '30 del siglo pasado y, posteriormente, el inicio de la Segunda Guerra Mundial, dieron lugar a una profunda reversión en los flujos de comercio internacional. La consecuencia más inmediata de este fenómeno fue el derrumbe de los esquemas de intercambio que hasta entonces aseguraban el aprovisionamiento de bienes manufacturados para los países de la periferia mundial. La imposibilidad práctica de proseguir por ese sendero generó el impulso para la espontánea emergencia de iniciativas privadas tendientes a cubrir las necesidades otrora satisfechas por medio de la importación.

Los cambios en la estructura económica mundial, signados por la consolidación de los Estados Unidos –una economía capaz de autoabastecerse de materias primas- como principal potencia productiva y financiera a nivel global, el ocaso del poderío económico de la Gran Bretaña y la precaria situación del sistema monetario que aceptaba los flujos de comercio internacional, y el crecimiento que la actividad industrial había observado a lo largo de 15 años en los países de la América Latina –sobre todo en aquellos de mayor cantidad de población- volvían inviable el retorno a los patrones de especialización productiva característicos del período previo a la Gran Depresión.

Asimismo, la crisis de los años '30 había asestado un duro golpe a la visión liberal del mundo económico. La profundidad de la debacle y la prolongación de la anemia económica advertían sobre la incapacidad del accionar atomizado de los agentes privados para revertir el cuadro depresivo. Posteriormente, la organización económica para una guerra a gran escala y de larga duración indujo una intervención aún más evidente del estado en la esfera de la producción y distribución de los bienes. Ambos fenómenos contribuyeron a que el período de post-guerra tuviese al estado como uno de los agentes rectores de la actividad económica.

Como advierte Peres (2006), durante la etapa que en América Latina se conocería como la de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, la política productiva o sectorial fue asimilada a la generación de políticas dirigidas a la industria manufacturera. En ese marco, el principal objetivo que inspiraba esa política era el de elevar el nivel de producción y, por lo tanto, de inversión en esas actividades. La política comercial, a través del establecimiento de aranceles que tornaban prohibitivos la importación, se transformó en el principal instrumento utilizado para alcanzar ese objetivo (Fajnzylber, 1983).

No obstante, en la medida que el proceso de industrialización de las economías latinoamericanas avanzaba se fue profundizando el grado de comprensión sobre su dinámica y los obstáculos a su desenvolvimiento. Como consecuencia, se fueron complejizando las políticas deliberadamente elaboradas para promover la actividad industrial, que era concebida como el vector que traccionaba el aprendizaje tecnológico y, en términos más generales, el desarrollo de las capacidades productivas nacionales.

A partir de los años '60 y más aún en la década del '70, cuando los países de tamaño medio de la región apuntaron a sustituir los bienes intermedios que hasta entonces importaban, fueron ganando protagonismo las intervenciones directas del estado en la esfera de la producción, así como también el otorgamiento de incentivos para impulsar la inversión privada en esos sectores.

A la vez, paulatinamente comenzó a adquirir mayor importancia la promoción de las exportaciones, de forma tal de atender a los sucesivos cuellos de botella que se afrontaban en el sector externo y que bloqueaban la posibilidad de ampliar el proceso de acumulación (CEPAL, 1975).

Sin embargo, en los años '80 la crisis de la deuda externa y el estancamiento económico con ella asociada haría más patente el disconformismo que distintos sectores de la sociedad latinoamericana manifestaban respecto al modelo de desarrollo vigente. Las percepciones negativas sobre la eficiencia y el grado de intervención del estado, las implicancias inflacionarias de la monetización de los abultados déficits fiscales, sumados al rechazo sobre el nivel de corrupción que primaba en los ámbitos de decisión del sector público (Peres, 2006), fueron generando las condiciones propicias para que tuviesen lugar una serie de reformas que invertirían la lógica de la acción estatal y que implicarían el abandono de la idea que identificaba a la industria manufacturera como el motor del desarrollo económico. A través de una serie de estímulos fundamentalmente fiscales se preservaría la voluntad de elevar el volumen de exportaciones, en línea con un modelo de desarrollo que perseguía una mayor integración con la economía mundial, aunque no se privilegiaría ninguna actividad productiva en particular.

En distintos momentos y a diferente ritmo, los países de la región encararon en la década del '90 una serie de transformaciones cuyo principio rector era el de desplazar al estado del ámbito de la producción e incluso limitar sensiblemente su capacidad de orientar el destino sectorial de la inversión privada.

Las privatizaciones de las empresas públicas, la apertura comercial y financiera, la desregulación de las actividades económicas locales y la eliminación de los subsidios caracterizaron al nuevo período, y sus impactos –apertura de nuevas áreas de negocios al capital privado en general, y al extranjero en particular, la disminución del costo de la importación, la liberalización del nivel de la tasa de interés- fueron el principal condicionamiento de las decisiones de inversión.

Pero hacia mediados de la década comenzó a hacerse evidente que el proceso de reformas resultaba insuficiente para apuntalar el crecimiento económico. Como consecuencia, tímidamente empezaron a discutirse nuevas alternativas de políticas públicas. Entre 1994 y 1996 diversos países avanzaron en la construcción de una nueva institucionalidad para la puesta en marcha de políticas estatales dirigidas a los sectores productivos. En esos años se crea el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia y se aprueba la Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica; en México se lanza el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior y en Brasil se publica el documento “Política industrial, tecnológica y de comercio exterior” (Melo, 2001).

Incluso en algunas actividades que habían sido especialmente afectadas por la mayor competencia externa, y que se caracterizaban por ser relativamente intensivas en mano de obra, se revirtió parcialmente la reducción de aranceles, como ocurrió en Brasil con

los sectores del calzado, los textiles y los juguetes (Sercovich, et.al., 1999). Pero la tendencia es a promover la inversión por medio de instrumentos que difieren de aquellos utilizados durante el período de la ISI. En lugar de la protección arancelaria, los subsidios fiscales y el racionamiento del crédito, suelen predominar las desgravaciones impositivas, los subsidios sobre tasas de interés a valor de mercado y las exenciones de gravámenes al comercio exterior para favorecer la producción con destino a la exportación (Peres, 2006).

El espíritu de la intervención pública en esta nueva etapa difiere significativamente de aquel que se expresara en la ISI. En lugar de apuntar a llenar los “casilleros vacíos” de la matriz de insumo-producto, las iniciativas apuntan a fortalecer la capacidad de la producción nacional para competir en los mercados internacionales. Más que promover el desarrollo de nuevas actividades, lo que se pretende es elevar la eficiencia de las ya existentes (Peres, 2006), sin establecer prioridades entre ellas. Lo que predominan son políticas de impacto presuntamente neutral en términos de sectores, a través de las cuales se trata de estimular la modernización tecnológica, incentivar la inversión en capacitación de recursos humanos y asegurar la competencia (Melo, 2001). En este marco, las políticas que apuntan a promover los esfuerzos innovativos de las firmas van adquiriendo un creciente protagonismo¹.

De todas maneras, cabe advertir que las políticas sectoriales no desaparecieron completamente durante la década de los '90. La diferencia radicó en su peso relativo dentro del conjunto de herramientas destinadas a apuntalar la producción nacional y, sobre todo, en el repliegue de la industria manufacturera como destino de las mismas. A excepción de lo ocurrido con la industria automotriz en los países más grandes de la región, los estímulos específicos tuvieron generalmente como objeto actividades vinculadas con la explotación de recursos naturales –como la minería y los hidrocarburos- o el desarrollo de servicios como el turismo, sobre todo en las naciones centroamericanas (Peres, 2006).

Más recientemente se ha evidenciado una mayor disposición para implementar programas que busquen incidir directamente sobre el patrón de especialización sectorial. En ese sentido, en 2002 México estableció la Política Económica para la Competitividad, donde se definieron doce ramas de producción prioritarias, con el fin de que fuesen objeto de acciones particulares.

En la misma dirección, pero un año más tarde, Brasil fijó las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, que identifica como opciones estratégicas a las actividades vinculadas con la producción de semiconductores, software, fármacos y medicamentos y bienes de capital, creando un nuevo organismo -la Agencia Brasileña de desarrollo industrial- encargado de implementar las políticas hacia ellas dirigidas (Peres, 2006). No obstante, la importancia de las acciones efectivamente implementadas a partir de estas definiciones ha sido escasa, aunque el BNDES ha aplicado programas específicos dirigidos a esas actividades (Laplane y Sarti, 2006).

¹ Sobre esta materia, también existen matices al interior de la región. Así, la política chilena de estímulo a la innovación productiva tiene un carácter predominantemente horizontal, mientras que en el caso brasileño se han desarrollado una serie de programas que apuntan a sectores específicos, como el Fondo sectorial de petróleo y gas natural, el Fondo sectorial para la energía, el Fondo sectorial para la tecnología de la información o el Fondo sectorial para los agronegocios (CEPAL, 2004).

En resumen, luego de un período signado por el desarme de la estructura de incentivos que prevaleciera en el período de la ISI y por la reducción de la política económica a la administración de las variables macro, se observa una resurrección de las políticas destinadas directamente a las actividades productivas. Los instrumentos han cambiado, como también lo han hecho los sectores que operan como objetivos de los programas. La industria manufacturera ha dejado de tener la atención que otrora ostentara, aunque en los últimos años pareciera querer retomar cierto protagonismo, sobresaliendo en esa dirección las actividades intensivas en conocimiento.

3. – Política industrial en Argentina

Se puede dividir a la política industrial argentina previa al año 2003 en tres etapas. Por un lado, entre las décadas de 1940 y 1970, las principales medidas consistían en acciones promocionales de inversiones en actividades seleccionadas específicamente, es decir que el foco se basaba en acciones de tipo vertical. Las principales medidas, que detallaremos más adelante, consistían en medidas fiscales con el objetivo disminuir los costos de inversión con una “reserva” del mercado futuro. No había objetivos de eficiencia y competitividad. A partir del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), si bien continúa la promoción industrial, ciertas herramientas de peso relevante como la política arancelaria, comienzan a perder fuerza. Mientras que desde 1990, las políticas destinadas al sector industrial disminuyeron en importancia a comienzos de esa década y desde mediados de la misma, se generaron algunas herramientas de corte horizontal, con algún foco en PyMEs, pero con el objetivo puesto en la eficiencia y en la competitividad externa. No obstante, esas herramientas tuvieron un impacto reducido.

a) 1940 – 1970

Durante el período de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el Estado tuvo un rol activo en el desarrollo industrial a partir de diversas políticas, tales como la arancelaria, que protegía al mercado local de las importaciones, las compras del Estado, la crediticia, otorgando fondos a intereses bajos o incluso negativos, a través del Banco Nacional de Desarrollo o la política de subsidios directos, a través de la desgravación impositiva. Huelga señalar que estas herramientas no tuvieron una adecuada evaluación costo – beneficio de las mismas, ni *ex ante* ni *ex post* (Schvarzer, 1987). Estas políticas no fueron industriales en sentido explícito, pero fueron importantes para el desarrollo de la industria manufacturera. Va de suyo afirmar que estas políticas fueron de corte netamente horizontal.

Por otra parte, se destaca durante el período comprendido entre 1940 y 1980, las políticas que tuvieron mayor auge fueron las de promoción industrial puntual direccionada específicamente a un sector o empresa y desde un organismo público con poder de decisión. Estas políticas verticales de diferenciación tenían como objetivo la instalación o consolidación de grandes empresas en sectores básicos, como la siderurgia o el aluminio. Los instrumentos utilizados se basaban preponderantemente en incentivos fiscales (Baruj y Porta, 2006).

No obstante, cabe destacar que estas políticas, si bien eficaces a la hora de buscar su primer cometido, fallaron en una segunda instancia, ya que no se diagramó un programa de desarrollo sectorial que siguiera la senda iniciada con la instalación de la planta y, por consiguiente, no se buscó avanzar con estas firmas en eslabones que produjeran bienes de mayor valor agregado y complejidad tecnológica. Más allá de ello, los efectos que tuvieron estas políticas sobre el entramado industrial fueron significativos.

A pesar de la fuerza que tuvo el sector público para otorgar subsidios que permitieron el desarrollo industrial, no hubo un sistema estructurado para calcular los costos de los mismos. Es de vital relevancia para este hecho el estado de crisis política y social casi permanente ocurrido en la segunda mitad del siglo veinte. Esta característica dio lugar a la formulación de leyes que en reiteradas ocasiones fueron promulgadas poco antes de la caída de un gobierno en particular, favoreciendo en numerosas ocasiones a sectores

afines al poder político de ese momento. Estas leyes que se van superponiendo una sobre otra es una evidencia de las “*capas geológicas de la política industrial*”, como la señalan Baruj y Porta (2006).

Esto confluye en un escenario donde el sector público repartió fondos masivos de los cuales no se conocen ni la magnitud, los beneficiarios ni los resultados que se obtuvieron. A su vez, el sector privado fue el gran beneficiario de la promoción industrial, dado que pudieron constituir su posición monopólica u oligopólica en los distintos mercados sin tener que estar sujetos a una contrapartida en sentido explícito. Una vez constituidas como tales, estas empresas adoptaron una actitud defensora del statu quo obtenido que permitiese mantener sus condiciones obtenidas sin ninguna obligación a cambio.

Tal como señala Azpiazu (1987), las políticas de promoción industrial durante la década de 1974-1983 consistieron en meros mantenimientos de reservas de mercado a empresas ya constituidas como monopolios u oligopolios, con escaso énfasis en la eficiencia. A su vez, no hubo ni una adecuada medición de los gastos públicos realizados ni una política de seguimiento de las obligaciones que debían cumplir las empresas beneficiarias tanto en términos de lapsos como de empleo de los fondos asignados.

Una de las principales falencias de esta ausencia de seguimiento de los cumplimientos de las empresas acabó siendo la no generación de un proceso de desarrollo autosostenido. Si tomamos en cuenta las experiencias de Corea del Sur, por ejemplo, está claro que el sector público tuvo un rol de control insoslayable a la hora de hacer ese proceso de desarrollo sostenido en el tiempo.

A mediados de los 80' se pusieron en funcionamiento una serie de medidas tendientes a compensar el sesgo anti-exportador implícito en la dinámica de funcionamiento de los esquemas de la ISI, con distintos instrumentos de subsidio a las exportaciones que, si bien tenían un enfoque de tipo horizontal, en la práctica era netamente sectorial. Estos instrumentos fueron desmantelados tempranamente por las crecientes restricciones fiscales propias de la década, así como por el creciente establecimiento de un parámetro de comercio multilateral contrario a estas medidas de política (Baruj y Porta, 2006). En este apartado, puede denotarse otra evidencia de la existencia de distintas “*capas geológicas*” que permanecían en simultáneo.

Un párrafo aparte merece la profusión de promociones industriales provinciales, cuyo auge se presentó en la década de 1980. Si bien la experiencia de Tierra del Fuego en términos de establecimiento de empresas fue exitosa², hubo otras promociones regionales con resultados menos satisfactorios. La promoción de la región patagónica, de Tucumán, de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan. Estas promociones no arrojaron la creación de empresas de carácter local sino que atraieron firmas extra-provinciales cuya motivación era pura y exclusivamente instalarse con buenas condiciones pero lo más cerca que pudiesen estar de las áreas de consumo (la zona de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba)³. Por otra parte, ese excedente económico generado en las regiones, no permanecía allí, sino que era pasible de ser derivado a otros lugares

² La promoción de la instalación de empresas en esta provincia será discutido en el apartado siguiente.

³ Un ejemplo de esto es que la promoción de la Región Patagónica beneficiaba a toda el área por debajo del paralelo 42°. La concentración fue particularmente significativa en el entorno de esa línea en el extremo norte de la protección

del país. La mera instalación de plantas no traía aparejado un proceso de crecimiento regional autosostenido. Por último, se remarca que al promocionarse muchas provincias distintas a la vez con menores recursos, no se beneficiaba claramente a una zona, compitiendo las mismas entre sí (Schvarzer, 1987). Esto ocurrió particularmente con las provincias del oeste del país. Sin embargo, no debe dejarse de tener en cuenta el efecto positivo que el establecimiento de las plantas trajo sobre el empleo regional.

b) 1990 – 2003

El inicio de esta etapa ocurre como consecuencia, en buena medida, de la caída de la etapa anterior, provocada por la crisis de la deuda externa y el estancamiento económico, sumado al proceso hiperinflacionario sufrido por el país hacia fines de la década de 1980. El rechazo al rol intervencionista del estado, al igual que en toda Latinoamérica como ya fuera señalado, generó las condiciones adecuadas para dismantelar buena parte de los regímenes regulatorios de la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). A su vez, se hicieron una serie de reformas “pro-mercado” (apertura, privatizaciones, desregulación) que afectaron fuertemente las conductas empresariales (Kosacoff, 2003).

A pesar del desmembramiento institucional del esquema promocional vigente durante la ISI, se afianzaron algunas políticas de corte vertical con objetivos bien determinados dentro de la lógica neoliberal de favorecer a los “nuevos” segmentos de ventajas naturales a gran escala (minería metálica y actividad forestal), así como de protección a determinados sectores en particular por su carácter estratégico, como lo fue y continúa siéndolo la industria automotriz. Todos estos regímenes operaron con un objetivo genérico de crecimiento y modernización de esas actividades.

En el caso de la minería, se otorgaban fuertes incentivos y exenciones impositivas de distinto grado, cobrando finalmente una tasa impositiva efectiva del 41%, 20 puntos por debajo de lo que ocurre en Estados Unidos y Australia (Baruj y Porta, 2006). Es esta, básicamente, una estrategia de promoción de inversiones, sin buscar a cambio ni competitividad ni un desarrollo productivo ni promoción de exportaciones. Estos instrumentos permanecen vigentes en la órbita del Ministerio de Planificación.

Otra política vertical fue la promoción de la industria automotriz argentina desde 1991, básicamente con fines estratégicos al constituirse el Mercosur para no perder con las industrias brasileñas que poseían una escala mucho mayor por su mercado interno. A partir de 1995 con la firma del acuerdo automotor entre Argentina y Brasil, este régimen se convirtió en el Régimen Automotriz Mercosur, cuyas principales beneficiarias fueron y siguen siendo las terminales automotrices y las empresas autopartistas. La lógica de esta política es promover inversiones, exportaciones y capacidades (Baruj y Porta, 2006). La promoción a este sector es histórica en el país y corresponde en buena parte al *lobby* que realizan las empresas extranjeras con filiales radicadas en el país para poder comercializar sus vehículos, a pesar que no se encuentren a la vanguardia de los productos fabricados a nivel mundial (Schvarzer, 1987).

Recién a partir de mediados de los 90’, luego de la caída de buena parte de los regímenes de promoción del período de la ISI⁴ y con años de ausencia de políticas

⁴ Con la excepción del régimen de Tierra del Fuego, del cual se ahondará más adelante.

promocionales fuera de las lógicas previamente consignadas, se llevó a cabo una política industrial de promoción de tipo “reactiva” para compensar en cierta medida el atraso cambiario del Régimen de Convertibilidad, con ciertas “devaluaciones fiscales”. En la etapa de la crisis desde 1998, se enfatizó en el apuntalamiento del desempeño productivo en las condiciones recesivas del momento.

Estas políticas, algunas de las cuales continúan vigentes, consistieron en herramientas de tipo horizontal con objetivos de promoción de exportaciones y capacidades y competencias tecnológicas.

Adicionalmente, a mediados de la década del 90’ comienzan a aparecer ciertas preocupaciones por la problemática de las PyMEs, a partir de la sanción en 1995 de la primera Ley PyME y la posterior creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Más allá de ello, no hubo demasiadas medidas claras, con una estrategia de país adecuada, ni con plazos ni mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición. La mayoría de las medidas surgieron como fruto de la presión de determinados grupos de poder (Baruj y Porta, 2006). Más allá de estas consideraciones, buena parte de las políticas implementadas, la mayoría de los programas fueron de carácter horizontal. Se profundizará en la temática PyME al momento de analizar los principales programas existentes en la órbita de la Secretaría de Industria.

4. - Programas elegidos

En el cuadro 1, presentado a continuación, se mencionan los programas de política industrial desarrollados en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME de acuerdo a su período histórico y aquellos que han sido elegidos para su análisis en este trabajo.

Cuadro 1: Principales instrumentos de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME elegido para su análisis

Preconvertibilidad y Convertibilidad	Postconvertibilidad
Régimen Especial Fiscal y Aduanero de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640/72)	Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley 25.924/04)
Régimen de incentivos para la Producción de Bienes de Capital (Decreto 379/01)	Régimen de Promoción de la Industria del Software (Ley 25.922/04)
Régimen de Importación de Bienes Integrantes de "Grandes Proyectos de Inversión" (Resolución 256/00)	Régimen de Incentivos a la Competitividad de Autopartes Locales (Decreto 774/05)
Saldo técnico de IVA (Resolución 72/01)	Licencias No Automáticas. Si bien su concepción es previa, fue relanzada activamente en el año 2004
Sociedad de Garantías Recíprocas (Promoción de las PyM Es. Ley 24.467/95)	Complejos Productivos Regionales-Clusters. Programa ARG 05/024, 2005)
Régimen de importación de "líneas de producción usadas" (Resolución 511/00)	
Reembolso Exportaciones Puertos Patagónicos (Ley 24.490/96)	
Programa de Bonificación de Tasas (Promoción de las PyM Es. Ley 24.467/95)	
Programa de Reestructuración Empresarial (Marzo 1997)	
Programa Global del Crédito (Decreto 993/99)	
Crédito Fiscal para capacitación (Decreto 819/1998)	
PROARGENTINA (Decreto 1037/98)	

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Industria, Comercio y PyME.

Nota: Los trabajos remarcados son los que se analizan a continuación.

Seguidamente, en el cuadro 2, se presentan los **Regímenes y Programas aplicados en el mismo ámbito que han tenido en el año 2007 un costo fiscal superior a los 2 millones de pesos**, como también ciertos Regímenes y Programas que por su propia morfología no conllevan costo fiscal alguno pero que han sido sumamente importantes para las firmas que han accedido a los mismos.

Cuadro 2: Principales instrumentos de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME de acuerdo a su importancia en el costo fiscal

Recursos utilizados por la Secretaría de Industria -año 2007-	Monto (MM de \$)
Reintegros a la exportación	1.965,0
Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur	1.325,0
Régimen de incentivos para la producción de bienes de capital	890,0
Promoción de Inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura	419,5
Régimen de importación de bienes integrantes de "Grandes Proyectos de Inversión"	140,4
Saldo técnico de IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)	104,0
Sociedad de Garantía Recíproca	103,2
Régimen de Promoción de la Industria del Software	75,2
Régimen de Incentivos a la Competitividad de Autopartes Locales	62,0
Reembolsos a exportaciones de puertos patagónicos	28,0
Régimen de Importación de "líneas de productos usadas"	21,7
Régimen Bonificación de Tasas	20,0
Programa de Reestructuración Empresarial	20,0
Crédito fiscal para Capacitación	16,0
Programa de Biotecnología Industrial	4,9
Porargentina	3,1
Régimenes de financiamiento de IVA a la compra o importación de bienes de capital	2,7
Complejos Productivos Regionales	2,0
Total Secretaría de Industria, Comercio y PyME	5.202,7
Total Políticas Productivas	8.141,0

Fuente: Secretaría de Industria, Comercio y PyME.

Cabe destacar que el costo fiscal de los Regímenes y Programas de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME representaron en 2007 aproximadamente un 65% del costo fiscal total de las políticas productivas. Asimismo, los regímenes surgidos en el período 2003-2008 acaparan únicamente alrededor del 10% del costo fiscal de los regímenes de la Secretaría de Industria en el 2007.

A lo largo del trabajo centraremos el análisis en los Regímenes seleccionados y nos enfocaremos en los mecanismos de asignación de beneficios (si son herramientas de corte horizontal o vertical), los objetivos (qué busca promocionar), los tipos de empresas que pueden acceder a los beneficios (PyMEs versus Grandes firmas) y la importancia que tienen en el costo fiscal agregado.

Los Regímenes analizados son el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640/72), el Régimen de Incentivo para la producción de Bienes de Capital (Decreto 379/01), el Programa Global de Crédito, el Régimen de Promoción de la Industria del Software y Servicios Informáticos (Ley 25.922/04), Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley 25.924/04), Régimen de Incentivo de la Competitividad de las Autopartes locales (Decreto 774/05) y el Programa de Bonificación de tasas.

Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640/72)

El Régimen **promueve la producción** de las empresas industriales radicadas al amparo de la Ley N°19.640 en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur con el **objetivo de compensar las desventajas en materia de externalidades y de distancia de centros de consumo**. Para ello exime del pago de todo impuesto

nacional que pudiera corresponder a las actividades u operaciones que se realicen en la provincia.

Los **principales sectores beneficiados** el régimen del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego (AAETF) fueron: **Electrónica, Textil, Confección, Plástico, Mecánica y Pesquero.**

Algunos de los bienes que se producen en el Área son:

- Industria Electrónica: Televisores, Videocámaras, Reproductores de DVD, Monitores, teléfonos celulares, hornos.
- Industria Textil: Tejidos, hilados, lana, tela recubierta, et.
- Industria Plástica; Preforma de PET, sorbato de Potasio, compuesto de PVC, Caños PBD bujes, film de polietileno y para silos, cajas plásticas, envases plásticos, frentes y tapas para TV, INPOEX, tapas.
- Industria Química: plaguicida.
- Industria de la Confección: Sábanas, colchas, cubrecamas, fundas, manteles, toallas, frazadas.
- Industria Mecánica: Válvulas de control, tubos de refrigeración, Grupos de acondicionamiento

En el año 2003, mediante el Decreto 490/03, se abrió una nueva convocatoria para presentar proyectos de radicación, cuyo cierre se produjo el 31 de diciembre de 2005. Durante ese lapso, se presentaron 76 nuevos proyectos de inversión, de los cuales se aprobaron 34, y de ese total, sólo 9 se pusieron en marcha, todos relacionados con el rubro electrónico. Adicionalmente, durante 2007 fueron aprobados **12 proyectos** con un monto agregado de **inversiones comprometidas superior a los 156 millones de pesos.** Asimismo, los nuevos proyectos suponen la generación de más de 650 puestos de trabajo. Durante 2008, estaban en evaluación 13 proyectos, con inversiones fijas previstas en alrededor de 700 millones de pesos

Cuadro 3: Cantidad de empresas instaladas en TDF por tipo de producción – 2007

Sector	Cantidad
Electrónicas	22
Textiles	8
Confeccionistas	8
Plásticos	9
Mecánicas	3
Pesqueras	2
Varios	6
Total	58

Fuente: Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640/72)

Se trata de un Régimen de **carácter horizontal** en cuanto abarca un amplio abanico de sectores, aunque se encuentra **particularmente concentrado en la industria electrónica.** Ésta es uno de los motores principales de la producción en Tierra del Fuego. Dado que en buena parte de los productos mencionados no existen otras fuentes de producción local, estas empresas compiten mayoritariamente con bienes importados.

El Régimen **de Tierra del Fuego** es el **segundo en términos de costo fiscal**, representando por sí solo poco **más de un cuarto de los recursos de la Secretaría de Industria** destinados al desarrollo productivo.

Cabe señalar que el Régimen ha incentivado la radicación de empresas que generalmente venden productos que cuentan con un muy alto contenido de insumos importados. A pesar de que el Régimen tiene ya más de tres décadas de antigüedad, no parece haber logrado la radicación de proveedores locales de insumos que sustituyan a los importados ni generar un proceso de acumulación de capacidades dinámicas que hagan la producción sustentable en el mediano plazo sin la necesidad de recibir beneficios impositivos. En ese sentido, ha mostrado pobres resultados en cuanto a la agregación de valor en relación a los recursos que requiere.

Sin embargo, el Régimen tiene una **importancia** destacada en **la generación de empleo** de la provincia y, por ende, se trata de una medida de importancia geopolítica tendiente a promover la ocupación del territorio nacional.

Régimen de Incentivo para la producción de Bienes de Capital (Decreto 379/01)

El **objetivo** de este Régimen es **promover, a través de la entrega de un bono fiscal, la fabricación nacional de bienes de capital**. En el año 2001 se redujo el arancel a la importación de bienes de capital de 14 al 0% con el objetivo de promover la competitividad de la economía argentina disminuyendo el precio de estos bienes. Dado el impacto que la rebaja arancelaria iba a tener sobre la producción local, se decidió complementar esta política con un régimen compensatorio que otorgue un subsidio equivalente al arancel anterior.

Como se mencionó, el **beneficio** consiste en percibir un **bono fiscal** que puede ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un **valor equivalente al 14% del importe que resulta, luego de restarles al precio de venta, el valor de los insumos de origen importado incorporados a su fabricación, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%**.

El bono puede ser utilizado para pagar impuestos ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) siendo elegibles los siguientes tributos: Impuesto a las Ganancias, Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), etc. El bono tiene vigencia por el plazo de 36 meses a partir de su fecha de emisión.

Los **beneficiarios** son todos los **fabricantes de bienes de capital con establecimientos industriales radicados en el Territorio argentino**. Sin embargo, si se analiza el programa de mejora de competitividad en su totalidad, los beneficiarios no serían los productores de bienes de capital, quienes se encuentran en una situación similar a la anterior al 2001, con un subsidio equivalente al arancel que recibían antes. Por lo tanto, los **beneficiarios efectivos** de este régimen serían los **compradores de bienes de capital**, los cuales disfrutaban de la disminución del costo de sus inversiones. En ese sentido, puede señalarse que se trata de una **política de corte horizontal**.

Este régimen muestra un **elevado direccionamiento hacia pequeñas y medianas empresas**. En efecto, el 98,6% de las firmas beneficiadas presentan una facturación

anual menor a los 60 millones de pesos. El sesgo del Régimen hacia las PYMES se explica en cuanto entrega el beneficio a empresas de un sector que tiene una fuerte preponderancia de empresas de pequeño y mediano porte.

Cuadro 4: Distribución de los recursos por tamaño y sector demandante. Año 2007

Facturación en millones de pesos	Cantidad de empresas	% de empresas	Exportaciones/ Ventas	Ventas	Beneficio	% de Beneficio
> 60	25	1,4%	22%	2.460,4	243,1	22,8%
Entre 30 y 60	48	2,6%	27%	1.967,8	179	16,8%
Entre 15 y 30	114	6,3%	18%	1.886,2	202	19,0%
Entre 7,5 y 15	190	10,5%	16%	1.449,4	165,6	15,5%
Entre 1,25 y 7,5	745	41,1%	13%	1.991,3	221,5	20,8%
Menos de 1,25	692	38,1%	6%	439,9	54,5	5,1%
Total	1.814	100%		10.195	1.065,7	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Industria.

En relación a los compradores de bienes de capital se puede observar un fuerte protagonismo por parte de la industria manufacturera (21%) y el sector agropecuario (20%). Además, se ven beneficiados numerosos sectores ligados al comercio, la intermediación financiera, el suministro de electricidad, el transporte, las comunicaciones, entre otros. Este programa es, entonces, de **corte horizontal** en tanto tiene como objetivo la reducción del costo de las inversiones de todos los sectores de la economía.

Cuadro 5: Sectores compradores. Año 2007

Sector comprador	Compras	%
Industrias manufactureras	1.759,7	21%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.684,3	20%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	963,9	12%
Construcción	391,0	5%
Explotación de minas y canteras	350,6	4%
Intermediación financiera	301,5	4%
Suministro de electricidad, gas, vapor y agua caliente	239,6	3%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	173,5	2%
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	161,1	2%
Comercio al por mayor y menor	1.064,9	13%
Otros	1.127,4	14%
Total	8.217,5	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Industria.

El Régimen de Bienes de Capital es el **tercero en importancia de la Secretaría de Industria y explica el 17% del costo fiscal total.**

Programa Global de Crédito

El Programa Global de Crédito se diseñó con el **objetivo de ofrecer créditos de mediano y largo plazo para la compra de bienes de capital, proyectos de inversión y la construcción de establecimientos productivos y de almacenamiento, a través de entidades bancarias.** En otras palabras, promueve las inversiones y la competitividad (al permitir mejorar los establecimientos productivos). Está **orientado** a las **Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**, las cuales suelen tener fuertes problemas de acceso al crédito de largo plazo.

Esta herramienta consiste en el **otorgamiento de créditos** que son **fondeados en partes iguales por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Bancos Comerciales**.

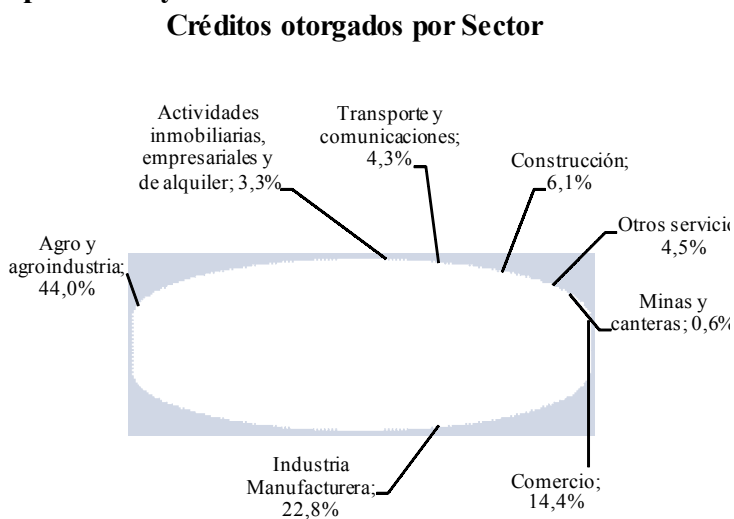
El programa fue concebido como una **herramienta de corte horizontal** y con alcance nacional. Muestra una **fuerte concentración** de los beneficiarios en los sectores de producción **agropecuaria** que se localizan en la región centro del país.

Si bien el programa fue creado durante la década del noventa, tuvo su momento de auge en el año 2007, cuando otorgaron 3.366 créditos por más de mil millones de pesos para proyectos de inversión a largo plazo, con tasas fijas y en pesos. Éstos fueron entregados a través de 16 entidades bancarias de todo el país. El 62% de los créditos fueron otorgados con plazos de al menos 4 años.

A continuación se detalla la distribución de los créditos otorgados por provincia y por actividad. Respecto a la distribución geográfica el 35% se colocó en Provincia de Buenos Aires y Capital Federal, el 22% en Santa Fe, el 12% en Córdoba y el 10% en Salta.

Cuadro 6: Créditos otorgados por provincia y sector

Créditos otorgados por provincia	
Buenos Aires	24,3%
Santa Fe	22,1%
Córdoba	12,2%
Ciudad de Buenos Aires	10,4%
Salta	9,4%
Entre Ríos	7,0%
Jujuy	2,7%
San Luis	1,9%
Santiago del Estero	1,8%
Tierra del Fuego	1,4%
Tucumán	1,4%
Mendoza	1,1%
Misiones	0,9%
Corrientes	0,9%
Formosa	0,8%
Chaco	0,5%
La Pampa	0,5%
Catamarca	0,3%
Chubut	0,3%
La Rioja	0,0%
Neuquén	0,0%



Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYMEYDR)

En relación a los sectores beneficiados podemos mencionar que el 41% del valor de los créditos del programa fue tomado por el sector agropecuario, el 23% por la industria y el 14% por comercios.

Por último cabe mencionar que el 47% de los créditos financió la compra de máquinas y equipos, mientras que el 33% fueron destinados a proyectos de construcción. De esta manera, se busca fomentar la competitividad de las firmas beneficiadas.

Régimen de Incentivo de la Competitividad de las Autopartes locales (Decreto 774/05)

El Régimen de autopartes tiene como **objetivo incrementar el contenido local en la producción doméstica de autos**. Para ello otorga un beneficio a las empresas terminales productoras autos que instalen plataformas nuevas de: a) automóviles y utilitarios de hasta 1.500 Kg. de capacidad y b) camiones, chasis con y sin cabina y ómnibus con el fin de promover inversiones locales y generar encadenamientos en la industria local.

El **mecanismo** de incentivo consiste en un **reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de autopartes locales que sean adquiridas por fabricantes de determinados productos automotores**.

Podría afirmarse que el Régimen beneficia tanto a las empresas terminales que lancen nuevas plataformas como a las empresas autopartistas que reciben un impulso adicional a la demanda de sus productos.

Cuadro 7: Ventas, exportaciones, compra de autopartes y costo fiscal estimado

Año	Ventas Estimadas	Exportaciones Estimadas	Compra de Autopartes	Costo Fiscal Estimado
2005	312	251	60	5
2006	3.079	2.374	839	66
2007	5.612	4.486	1.532	112
2008	7.538	5.804	2.020	137
2009	7.859	6.057	2.456	169
2010	7.854	5.997	2.465	139
2011	3.951	2.779	1.398	88
2012	945	641	431	26
Totales	37.150	28.389	11.201	742

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Subsecretaría de Industria.

El Régimen todavía **no tiene costo fiscal** alguno ya que aún no se han entregado reintegros.

Sin embargo, según las estimaciones de la Secretaría de Industria tendría un costo total de 741 millones de pesos con un pico de 169 millones en el año 2009.

Al circunscribirse al sector automotriz, **el régimen es de carácter vertical**. Incluye, además y a diferencia del resto de los programas, una lógica de intervención ligada a la articulación de la cadena de valor del sector automotriz.

Régimen de Promoción de la Industria de Software y Servicios Informáticos⁵

La Ley de Promoción de la Industria del Software (Ley N° 25.922) fue sancionada en agosto del año 2004 con el **objetivo de generar incentivos fiscales que estimulen el desarrollo de un sector estratégico**. Con la implementación del Régimen, se pretende

⁵ El análisis de este Régimen se sustenta en un trabajo del Centro de Estudios para la Producción (CEP) que actualmente se encuentra en proceso de publicación. El mismo fue realizado por algunos de los integrantes de este grupo.

fomentar comportamientos virtuosos en términos de exportaciones, Investigación y Desarrollo (I+D) y la certificación de calidad y/o proceso al interior del sector

Las **características y beneficios** que otorga la ley son:

- **Estabilidad fiscal por 10 años** (Septiembre 2004 – Septiembre 2014)⁶
- Beneficios fiscales:
 - **Bono fiscal de hasta el 70% de las contribuciones patronales pagadas** (el bono no incluye el pago de asignaciones familiares)
 - **Desgravación de hasta el 60% del impuesto a las ganancias.**
- **Creación del Fondo Fiduciario de Promoción de SSI** (FONSOFT, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Ciencia y Tecnología y que no forma parte del Régimen del Régimen de Promoción de la Industria del Software)⁷.

En tanto se trata de un **Régimen** de promoción de **tipo vertical**, el universo de empresas que pueden *potencialmente* acceder a los beneficios del Régimen tiene que ser acotado a través de un criterio público y objetivo. Al respecto, el Decreto Reglamentario define como requisito para aplicar al Régimen:

“A los fines de la aplicación de la Ley N° 25.922, se entenderá que un sujeto desarrolla como actividad principal la industria del software cuando más del CINCUENTA POR CIENTO (50%) de sus actividades estén comprendidas en el sector de software y servicios informáticos.

Decreto Reglamentario 1594/2004, Art. 2.

Los beneficios otorgados son aplicables únicamente a las actividades promovidas, que no necesariamente se corresponden con la totalidad de las líneas de negocios de cada firma. Sin embargo, se establece que en aquellos casos en que las actividades desarrolladas por las firmas sean mayoritariamente las promovidas (80% o más), los beneficios del Régimen corresponderán a la totalidad de las actividades desarrolladas.

El Régimen comenzó a regir en **2005**, año en que se inscribieron **28 empresas**. En el bienio 2006-2007 ingresaron la mayor parte de las empresas que actualmente se encuentra en el Régimen. En 2008 y en el corriente las firmas nuevas que se presentaron mermó debido a que, en gran medida, el universo de empresas que cumplen con los requisitos solicitados ya se encuentra inscripto. **Actualmente, las empresas que están en el Régimen son 235.**

⁶ La estabilidad fiscal corresponde al periodo citado, con independencia del año de ingreso de cada empresa.

⁷ El FONSOFT es actualmente uno de los elementos de política de apoyo al sector más importantes. A grandes rasgos, financia diferentes actividades vinculadas al desarrollo del SSI a través de convocatorias de créditos y subsidios que son administrados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del MinCyT.

Gráfico 1: Cantidad de empresas que solicitaron el ingreso al Régimen de Promoción de la Industria de Software por año.



Fuente: CEP en base a datos del Régimen de Promoción de la Industria del Software

La mayor parte de las empresas que conforman el Régimen son pequeñas o medianas, mientras que apenas un 2,1% son grandes⁸. Adicionalmente, casi 9 de cada 10 firmas que acceden a los beneficios de la ley son nacionales, y menos del 10% pertenece a grupos empresarios. En otras palabras, **la mayor parte de las firmas del Régimen de Software son Pequeñas y Medianas empresas de capital nacional.**

Cuadro 8: Descripción general de las firmas beneficiarias del Régimen

Tamaño de firmas	% de empresas
Micro	16,7%
Pequeñas	54,7%
Medianas	26,6%
Grandes	2,1%
Origen del Capital*	% de empresas
Nacional	89,3%
Mixta	1,6%
Extranjero	9,1%
Pertenece a un grupo empresario	% de empresas
Si	7,4%
No	92,6%

* Se entiende por “empresas de capital mixto” aquellas firmas que tienen niveles de participación de firmas extranjeras mayores al 0% y menores al 50%. Aquellas empresas con niveles de participación foránea mayores al 50% son consideradas extranjeras.

Fuente: CEP en base a datos de una encuesta realizada conjuntamente con el Régimen de Promoción de la industria de Software.

Por su parte, la mayoría de las firmas dirige sus ventas a firmas del sector de servicios (55%), mientras que cerca de un 40% de las ventas se destinan a empresas productoras de bienes y un 5% a usuarios finales.

⁸ La clasificación fue realizada según el criterio establecido por la SEPyme para las empresas industriales, a saber: Microempresas, hasta \$1.250.000 de facturación anual; pequeña empresa: entre \$1.250.000 y \$7.500.000 de facturación anual; mediana empresa: entre \$7.500.000 y \$60.000.000 de facturación anual; gran empresa: más de \$60.000.000 de facturación anual. *Disposición SSEPYMEYDR N° 147/2006 y N° 22/2001*.

Dentro de los sectores productores de bienes, la mayor parte de las ventas se orienta a la industria manufacturera, que explica el 33% de las ventas totales. En el conjunto de ramas que más han demandado servicios de SSI destacan (i) petróleo y sustancias básicas, (ii) elaboración de metales comunes y (iii) alimentos y bebidas, aunque también son de peso el sector automotriz y otras ramas metalmeccánicas. Por su parte, el sector primario casi no tiene peso sobre la demanda de servicios de SSI⁹, explicando algo menos del 2% de la demanda total.

Por su parte, dentro de los sectores productores de servicios la demanda está concentrada en tres sub-sectores: (i) servicio de transporte, almacenamiento y telecomunicaciones, (ii) Intermediación financiera y otros servicios financieros y, en menor medida, (iii) Comercio al por mayor y menor. El resto de la demanda se encuentra dispersa, tal como puede apreciarse en el cuadro N° 9.

Cuadro 9: Sectores destinatarios de las ventas de las empresas beneficiarias del Régimen, de acuerdo a la clasificación del CLANAE. Año 2008. En porcentaje.

Sectores productores de bienes	38,4%
A.- Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,7%
B.- Pesca y servicios conexos	0,0%
C.- Explotación de minas y canteras	0,2%
D.- Industria manufacturera	33,4%
E.- Electricidad, gas y agua	2,1%
F.- Construcción	1,0%
Sectores productores de servicios	56,8%
G.- Comercio al por mayor y menor, reparaciones	6,3%
H.- Servicio de hotelería y restaurantes	0,7%
I.- Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	22,7%
J.- Intermediación financiera y otros servicios financieros	16,4%
K.- Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	3,1%
L.- Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1,3%
M.- Enseñanza	0,5%
Ñ.- Servicios sociales y de salud	3,8%
O.- Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p	2,0%
Usuarios finales	4,8%
Total	100,0%

Fuente: CEP en base a datos de una encuesta realizada conjuntamente con el Régimen de Promoción de la industria de Software.

Por último, cabe destacar que este Régimen presenta un **costo fiscal marginal del total de la Secretaría de Industria: 1,5%**. No obstante, pese a que su poco peso en el agregado esta herramienta, focalizada en promocionar un sector naciente muy

⁹ El sector primario genera demanda de SSI pero de forma indirecta, como por ejemplo a través de la compra de maquinaria agrícola con software embebido. Sin embargo, no tiene peso a través de compras directas, pues en el caso citado como ejemplo la venta figuraría al comprador directo, esto es, al sector “Industria Manufacturera”. Este comentario, si bien es válido para la lectura de todos los datos, es particularmente relevante para dar cuenta de la baja participación del sector primario en la demanda de bienes en relación a su peso en la estructura productiva.

importante para el desarrollo tecnológico, ha logrado fomentar un comportamiento dinámico de las empresas promocionadas contribuyendo a desarrollar mayores capacidades innovativas y exportadoras.

Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley 25.924/04)

La Ley de Promoción de Inversiones (LPI) tiene como objetivo **fomentar las inversiones en bienes de capital nuevos y en obras de infraestructura** (no incluidas las obras civiles). Asimismo, la LPI **premia comportamientos exportadores** de las empresas beneficiarias.

El **beneficio** otorgado consiste en un **tratamiento fiscal transitorio para inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura**. Este tratamiento fiscal especial implica una **devolución anticipada del impuesto al valor agregado y/o la posibilidad de practicar en el impuesto a las ganancias las amortizaciones aceleradas correspondientes a bienes de capital**. A su vez, las empresas que realicen exportaciones podrían acceder a ambos beneficios fiscales. En la práctica, funciona como un **beneficio financiero**, dado que implica la postergación en el pago de impuestos.

Las **empresas que pueden percibir el beneficio** son todas aquellas que realicen **actividades industriales** que clasifiquen como ("Industria Manufacturera") bajo la letra D del Clasificador Nacional de Actividades Económicas (ClnAE). Asimismo, también podrán alcanzar los beneficios las actividades que comprendan a todos aquellos procesos practicados a las materias primas mediante la utilización intensiva de bienes de capital, referidos al acondicionamiento de las mismas, y en la medida que fuesen la etapa inmediata anterior de una actividad manufacturera.

En este sentido, la LPI fue concebida como una **herramienta de corte horizontal**. Sin embargo, en la práctica terminó beneficiando fundamentalmente a un conjunto de pocas firmas grandes de sectores maduros, las cuales en muchos son de capital extranjero. Específicamente, entre los principales 16 proyectos (pertenecientes principalmente al sector automotriz, al siderúrgico y al aceitero) concentran el 47,6% del empleo y constituyen el 86% de los recursos fiscales.

Por ejemplo puede mencionarse el caso de ALUAR ALUMINIOS ARGENTINOS S.A. que insumió prácticamente el 48% de los recursos fiscales totales del programa (\$689 millones de pesos) siendo una empresa que solamente generó el 3% del empleo total de las firmas pertenecientes al régimen y la participación exportadora alcanzó el 4% del total.

Cuadro 10: Principales Proyectos Promovidos

Empresas	Empleos	Exportaciones Netas	Recursos Fiscales	Inversión sin IVA
CARGILL S.A.C.I	215	450.237.060	42.173.700	383.706.000
LOUIS DREYFUS Y CIA LTDA	40	410.683.363	32.044.573	300.171.725
SIDERAR S.A.I.C	105	149.500.000	87.926.994	375.390.000
YPF S.A	12	135.613.064	29.284.508	221.176.600
SIDERCA S.A (terminación de tubos)	44	18.000.000	28.036.085	122.683.000
PEUGEOT CITROEN ARGENTINA S.A	1326	373.137.850	47.043.020	448.018.950
T6 INDUSTRIAL S.A	40	573.949.840	53.256.747	727.295.838
ALUAR ALUMINIOS ARGENTINOS S.A	204	154.922.451	689.716.017	1.947.863.781
VOLKSWAGEN ARGENTINA S.A	439	136.100.000	19.422.524	156.836.253
ACINDAR I.A.A.S.A	38	51.900.000	30.188.535	204.325.447
CARGILL S.A.C.I MALTA	25	36.830.000	15.518.407	187.020.000
DAIMLER CHRYSLER ARGENTINA S.A	260	129.716.000	10.629.077	374.442.185
MOLINOS RIO DE LA PLATA S.A	79	635.552.885	64.019.766	542.629.092
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A	40	5.338.693	27.714.061	191.271.246
SIDERAR S.A.I.C	19	2.360.000	50.226.416	259.311.034
TOYOTA ARGENTINA S.A	87	121.838.305	5.896.602	102.619.716
Total 16 mayores proyectos	2973	3.385.679.511	1.233.097.032	6.544.760.867
Total de proyectos	6246	3.895.008.607	1.431.693.477	7.969.670.089
% de los 16 mayores en el total	47,6%	86,9%	86,1%	82%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Subsecretaría de Industria.

Como se desprende del cuadro siguiente, las **PyMEs** beneficiarias presentan muy **poca participación** en el costo fiscal total de la LPI, presentando únicamente el 2,5% de los montos de IVA e impuesto a las ganancias correspondientes a las postergaciones. No obstante, la participación en el empleo generado por los proyectos presentados alcanza el 18%.

Cuadro 11: PyMEs versus Grandes Empresas

	Empleo	Exportaciones Netas	IVA + Ganancias	Monto proyectado s/IVA	Empleos/INV
Total Grandes	5117	3.788.505.067	1.396.088.858	7.764.450.521	1.517.383
Total PyMEs	1129	106.503.539	35.804.619	205.219.568	181.771
Total General	6246	3.895.008.606	1.431.893.477	7.969.670.089	1.699.154
Participación Grandes	82%	97,3%	97,5%	97,4%	89,3%
Participación PyMEs	18%	2,7%	2,5%	2,6%	10,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Subsecretaría de Industria.

Por último, **el costo fiscal de la LPI** alcanzó en el año **2007** los **419,5 millones de pesos**, **aproximadamente un 8% del costo final total de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME** para ese año.

Programa de Bonificación de Tasas (Promoción PyMEs, Ley 24.467/95)

El programa fue creado en 1995 y tiene como **objetivo facilitar el acceso al crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a partir del otorgamiento de un subsidio sobre la tasa de interés nominal** que establecen las entidades financieras.

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 poder 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 constitución de capital de trabajo. Los **beneficiarios** son, por ende, **las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.**

Cuadro 12: Créditos otorgados entre 2003 y 2007 (tercer trimestre)

Destino	Cantidad de Créditos	Monto (pesos)
Capital de Trabajo	230.030	1.012.579.860
Bienes de Capital	3.635	317.663.008
Proyectos de Inversión	2.511	349.002.416
<i>Convenios</i>	2.592	84.045.811
Total	238.768	1.763.291.095

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYMEYDR)

En la práctica entre el año 2003 y el año 2007 se otorgaron más de 238.000 créditos por más de 1.700 millones de pesos, de los cuales el 57% se destino a capital de trabajo, el 20% a proyectos de inversión y el 18% a la adquisición de bienes de capital.

Respecto de la distribución regional de los créditos otorgados, las empresas beneficiarias se sitúan principalmente en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA, 37%), seguida por la región Centro (30%), Gran Cuyo (9%), Patagonia (9%), Noroeste (8%) y Noreste (7%).

Por último, alrededor del 40% de las empresas que obtuvieron préstamos a tasa bonificada se dedican a la actividad comercial, un tercio de estas firmas corresponde a la industria manufacturera, mientras que el 27% restante se divide entre servicios (16%), sector agropecuario (9%) y la construcción (3%).

Al ser una herramienta que se aplica desde las entidades bancarias, resulta dificultosa su orientación hacia determinados nuevos sujetos de crédito. No obstante, cabe destacar que este Programa de **corte horizontal** ha logrado una amplia cobertura territorial y una significativa distribución sectorial. Cabe destacar que en 2007 representó sólo el 0,4% del costo fiscal de los instrumentos de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME.

5.- Conclusiones

A continuación se presenta un cuadro resumen que busca vincular las principales características de los Regímenes y Programas analizados con los ejes testeados.

Programas seleccionados	Promueve Inversiones o Desempeño	Promueve Exportaciones	Promueve Competitividad	Promueve Integración Local	Actividad (naciente o madura)	Tipo de empresa
Tierra del Fuego	X					
Bienes de Capital	X		X			PyMEs
Software	X	X	X		Naciente	PyMEs
Promoción de Inversiones	X	X	X		Madura	Grandes
Bonificación de Tasas	X					PyMEs
Programa Global de Crédito	X		X			PyMEs
Autopartes Locales	X			X	Madura	

Fuente: Elaboración propia

La primera conclusión que se deriva de su análisis es que el principal objetivo de los programas aquí considerados es la ampliación de la capacidad de producción. En otras palabras, la variable más importante sobre la que buscan incidir estas iniciativas es la inversión. Por el contrario, pese a que en algunos casos también se pretenda impulsar la salida exportadora, como en el de promoción de la industria del software, quedaría casi exclusivamente en manos de la política macroeconómica –a través del nivel del tipo de cambio- el proveer las señales que estimulen la adopción de estrategias de negocios en esa dirección.

La segunda apreciación es que estos programas no establecen incentivos para avanzar en la integración local de la producción –a excepción del programa de autopartes- ni para fortalecer los vínculos de cooperación entre los distintos agentes que hacen a la actividad productiva –como si plantea, por ejemplo, el FONSOFT. De esta manera, la política de la Secretaría no pareciera concebir el desarrollo productivo desde una perspectiva sistémica, en donde las posibilidades de crecimiento de las firmas dependen de una dimensión más mesoeconómica, donde entran en juego la conformación de redes y las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena de valor.

Una reflexión, que no se deduce directamente del cuadro anterior, tiene que ver con los instrumentos utilizados como mecanismo de incentivo. Contrariamente al período de la ISI, donde la reserva de mercado por medio de la protección arancelaria constituyó uno de las principales vías utilizadas para la promoción de las actividades industriales, en esta etapa son la desgravación impositiva y las facilidades crediticias los medios que prevalecen. Por lo tanto, no se vislumbra política de *demanda* o de creación de mercados, instrumentada en distintos países a través de regulaciones sobre las características de los productos y sus procesos de elaboración, y la política industrial se circunscribe en consecuencia a un enfoque de oferta.

Donde sí pareciera advertirse un cambio de época es en el corte que en términos de actividades presentan las políticas de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Así, mientras que los programas que se originaron en el siglo pasado se caracterizan por no establecer ningún tipo de prioridad sectorial¹⁰, aquellos elaborados bajo la gestión

¹⁰ Si bien en el caso del régimen de Tierra del Fuego el sector electrónico acapara buena parte de los fondos asignados, lo cierto es que en ese caso la principal dimensión en juego es la localización territorial de las actividades y no su desenvolvimiento tecnológico y/o productivo.

Kirchner tienden a dirigirse a ciertas actividades determinadas, como software o autopartes. Como fuera apuntado previamente, incluso en el caso de la Ley de Promoción de Inversiones, que presentaba un espíritu de corte horizontal, a la hora de su implementación el mapa de las empresas beneficiadas reveló el predominio de sectores tales como el siderúrgico o el de terminales automotrices.

Preconvertibilidad y Convertibilidad		Posconvertibilidad
Horizontal	Bienes de Capital Tierra del Fuego Bonificación de tasas Global de Crédito	?
Vertical	?	Promoción de Inversiones Software Autopartes

Fuente: Elaboración propia

En eso que pareciera ser un retorno hacia políticas selectivas, son actividades con mayor grado de madurez en términos de su sendero de desarrollo las que insumieron hasta aquí más esfuerzo fiscal. No obstante, la promoción de software y, más recientemente y fuera del campo de análisis de este trabajo, de la biotecnología y los biocombustibles indicarían un creciente protagonismo de sectores con relativamente escasa trayectoria en el territorio nacional.

De todas maneras, más allá de la mayor presencia de políticas selectivas, un punto en común con la década del '90, y que matiza la importancia de aquellas diferencias, es que el peso las señales emitidas por las políticas de la Secretaría sigue siendo débil. Y es justamente en los programas destinados a las nuevas actividades donde esta falencia resulta más patente.

En consecuencia, el mercado continúa siendo la principal institución rectora en la asignación de recursos entre las distintas actividades. Y, en todo caso, las señales más importantes que se envían desde la órbita del Estado son aquellas que atañen a las variables macroeconómicas, como ser el tipo de cambio o el nivel de la tasa de interés (real), o bien a la política de regulación de las tarifas de los servicios públicos, variables que atañen más a la discriminación entre sectores transables y no transables que a la selección de determinadas actividades productivas.

6.- Bibliografía

Azpiazu, D. (1987): “Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983)” en Desarrollo Económico, Vol. 26 N°104 (Ene-Mar 1987), pp. 631-651.

Baruj, G. y Porta, F. (2006): “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur”. CEPAL.

CEP (2008): “Síntesis de la Economía Real N°58: Tercera Época”.

CEPAL (1975): “La industrialización latinoamericana en los años setenta”. Cuadernos de la CEPAL.

CEPAL (2004): “Políticas para promover la innovación y el desarrollo tecnológico”.

Fajnzylber, F. (1983): “La industrialización trunca de América Latina”. Centro Editor de América Latina.

Kosacoff, B. (2003): “Repensando la industrialización argentina”

Laplane, M., Sarti, F. (2006): “Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI”, Política Econômica em foco, n° 7.

Melo, A. (2001): “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, Working Paper n° 459, BID.

Peres, W. (2006): “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, n° 88.

Schvarzer, J. (1987): “Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados”, CISEA.

Sercovich, F, Choong-Yong, A., Frischtak, C., Mojmir, M., Muegge, H., Peres, W.,

Wangwe, S., (1999): “Competition and the world economy” UNIDO.