



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Oficina de Buenos Aires

Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR

Gustavo Baruj
Fernando Porta

Convenio BID – CEPAL: “Asimetrías en el MERCOSUR” *National Competitiveness Policies for Deeper Integration.*

Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el Technical Workshop IDB Headquarters: “*Deeper Integration of MERCOSUR: Dealing with Disparities*”, Washington DC – 3 y 4 de Febrero 2005.

Mayo del 2005

ÍNDICE GENERAL

1	Introducción	1
2	Definiciones Generales	1
	<i>A Sobre las políticas de competitividad</i>	<i>1</i>
	<i>B Sobre la profundización del MERCOSUR</i>	<i>3</i>
3	Consideraciones sobre las Políticas de Competitividad en Argentina	5
	<i>A Sobre las políticas de promoción en general</i>	<i>5</i>
	<i>B Sobre las políticas para PyMEs en particular</i>	<i>7</i>
4	Impacto de los Instrumentos de Promoción Vigentes para Empresas de la República Argentina sobre el MERCOSUR	12
	<i>A Matrices de Impacto</i>	<i>12</i>
	<i>B Impacto Potencial de los Instrumentos sobre las Condiciones de Competencia en el MERCOSUR.</i>	<i>20</i>
5	Políticas de Competitividad y Reestructuración Productiva	24
6	Descripción de los Principales Instrumentos de Promoción Nacionales y Provinciales	29

1. Introducción

La profundización del proceso de integración en el MERCOSUR, en principio, debería garantizar la vigencia del mercado ampliado regional y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes en los países socios. Esto supone la probable colisión de algunos de los instrumentos de promoción aplicados a nivel nacional con estos objetivos y con la propia institucionalidad regional, si, precisamente, su aplicación distorsionara dichas condiciones de competencia al introducir eventuales tratamientos discriminatorios.

El propósito de este documento es relevar los instrumentos vigentes en la Argentina con la finalidad de favorecer la competitividad de sus actividades productivas y evaluar si los efectos derivados de su aplicación benefician o comprometen aquel objetivo regional. Para ello, se establece, en la segunda sección, qué se entiende por *políticas de competitividad* (lo que delimita el universo de instrumentos a considerar) y por *profundización de la integración en el MERCOSUR* (lo que delimita los términos de la evaluación). En la tercera sección se desarrolla un análisis cualitativo general del enfoque y los rasgos predominantes de las políticas de competitividad en Argentina y se consideran, en particular, las acciones destinadas al segmento PyME, propias de la última generación de políticas. En la cuarta sección se presenta y comenta una matriz sintética del impacto potencial de cada instrumento sobre los objetivos regionales. En la quinta sección se concluye con una evaluación de la articulación entre las políticas explícitas, el contexto macroeconómico y los efectos sobre la estructura productiva. Finalmente, se adjuntan sendos apartados en los que se presentan y describen los instrumentos definidos en los niveles nacional y provincial.

2. Definiciones Generales

A. SOBRE LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD

De acuerdo con los términos de referencia del proyecto, en este documento se entiende por **políticas de competitividad** a todos aquellos instrumentos públicos diseñados y aplicados en la Argentina para promover, sustentar o mejorar el desempeño en el mercado interno o en relación con las exportaciones de las empresas y actividades residentes. A este efecto, se han considerado los diversos mecanismos vigentes para: **a) promover inversiones** (sea para la instalación de nueva capacidad, o para la ampliación o modernización de la existente, a través de la reducción de los costos de instalación u operación), **b) promover exportaciones** (a través de la mejora de la “competitividad-precio” y no “precio”), y **c) fortalecer las capacidades o competencias productivas** de las firmas (a través de la incorporación de mejoras tecnológicas –en sentido amplio- o de la calificación de sus recursos).

Han quedado expresamente excluidos de esta selección los instrumentos y mecanismos aplicados para regular las condiciones de acceso de las importaciones al mercado doméstico (aranceles y otras restricciones de efecto equivalente), excepto en el caso de

que fueran aplicados al ingreso de los productos provenientes de los países socios del MERCOSUR. Al mismo tiempo, fueron relevados e incorporados al análisis un conjunto de instrumentos –principalmente aplicados a raíz de la crisis que llevó al derrumbe y salida del Régimen de Convertibilidad- que no se corresponden específicamente con ninguno de los objetivos anteriores y que están destinados a facilitar el accionar de algunas actividades o firmas en el mercado interno; en este caso se los evaluó como aplicados para **d) promover el desempeño** (en sentido genérico).

Este relevamiento incluyó, por lo tanto, a todos los instrumentos de promoción de la competitividad comprendidos en las usualmente llamadas **políticas industriales** (definidas en sentido amplio para abarcar a todas las actividades productivas, incluidos los sectores primarios y de servicios), **políticas comerciales** (restringidas, fundamentalmente, en este caso a la promoción de exportaciones) y **políticas tecnológicas y de innovación**; se consideraron, asimismo, como parte de este mismo conjunto a los **regímenes laborales especiales** (distintos de la normativa general), en aquellos casos en que hubieran sido establecidos. Cabe señalar que, en la medida en que el objetivo del estudio remite al análisis del impacto de la aplicación de estos instrumentos sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado del MERCOSUR, el relevamiento se concentró especialmente en todos aquellos con impacto sobre las **actividades productivas de carácter transable**.

En el caso argentino, han podido distinguirse claramente los instrumentos definidos a **nivel nacional**, cuya autoridad de aplicación y de responsabilidad y ejecución presupuestaria tiene ese carácter (federal o nacional), y aquellos establecidos a **nivel regional o provincial** por las propias autoridades de tales instancias jurisdiccionales y que comprenden y comprometen exclusivamente responsabilidades y recursos propios. De acuerdo con esta distinción, revisten el carácter de instrumentos nacionales aquellos regímenes de promoción regional incluidos en el presupuesto central, aún cuando la selección de los beneficiarios finales esté descentralizada, y también aquellas líneas promocionales federales en las que las autoridades provinciales actúan como meras “ventanillas” de gestión.

Por otra parte, a efectos de evaluar **el alcance promocional** de los diversos instrumentos considerados, se los ha distinguido según su aplicación sea de naturaleza predominantemente **a) horizontal** (disponibles para todo tipo de actividades productivas), **b) sectorial** (vigente para una actividad específicamente definida), o **c) regional** (sólo válido para una jurisdicción política determinada). Obviamente, mientras las dos primeras categorías resultan mutuamente excluyentes, en el caso de los instrumentos de alcance regional ha sido necesario determinar si incluyen o no algún tipo de discriminación por actividad. Hay que señalar que, dentro del arsenal de instrumentos relevados, aparece un conjunto perfectamente identificado con el objetivo explícito de promover el desempeño de las micro, pequeñas o medianas empresas, y disponible preferente o exclusivamente para ese tipo de unidades; en este caso, se ha considerado que revisten un carácter horizontal (en tanto no discriminan por actividad), privilegiando su condición de instrumentos tendientes a gestionar fallas de mercado difundidas.

Todos los instrumentos relevados como integrantes de las políticas de competitividad vigentes en la actualidad en la Argentina son presentados en la quinta sección de este documento, según estén definidos a nivel nacional o provincial; se ha incluido una descripción de sus **objetivos básicos**, del **tipo de transferencia** implícita (subsidio, crédito, desgravación impositiva, asistencia técnica o facilitación financiera), de los **recursos previstos o comprometidos y ejecutados** (cuando existe la información), de sus **modalidades de financiamiento**, de su **alcance temporal**, de los **beneficiarios potenciales** (y efectivos, si existe la información), de los **mecanismos de selección y asignación**, de las **instituciones y agencias vinculadas** y de la **autoridad de aplicación**. Estos elementos han sido considerados para evaluar el tipo y la probable magnitud del impacto potencial de cada uno de aquellos instrumentos sobre el objetivo de profundización de la integración en el MERCOSUR.

B. SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DEL MERCOSUR

Formalmente, el MERCOSUR está definido como una **Unión Aduanera** (Acuerdos de Ouro Preto, diciembre de 1994), lo que supone el libre comercio intra-zona y una política comercial externa común. Este *status* normativo no ha sido aún plenamente alcanzado, por tres razones: por un lado, subsisten excepciones –tanto al arancel 0 intra-zona, como al arancel externo común (AEC)- cuyos plazos originales todavía no han caducado o han sido prorrogados; por otro, ha habido menores avances a los esperados en el proceso de armonización aduanera y técnica; y, finalmente, se han introducido –principalmente, desde los finales de la década del '90-, de un modo consensuado o unilateralmente, nuevos tratamientos excepcionales que vulneran aquellos principios. En síntesis, en la actualidad, el MERCOSUR funciona como un **Área de Libre Comercio muy imperfecta**. Por lo tanto, en primer lugar, la profundización del MERCOSUR debería suponer el restablecimiento de los objetivos originales de constitución de un mercado ampliado sobre las bases normativas de una Unión Aduanera.

Teóricamente, el propósito de una Unión Aduanera es asegurar la **libre circulación de mercancías** dentro de la zona integrada y la **igualación de las condiciones de competencia** para todos los productores residentes, lo que debería llevar a la maximización de los beneficios esperados. La experiencia del proceso de integración en Europa ha demostrado que, para el cumplimiento de este objetivo, no basta con el establecimiento de un AEC y con la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el comercio regional (es decir, con los atributos formales de una Unión Aduanera), sino que es necesario avanzar decididamente en la eliminación de las llamadas barreras físicas, técnicas, fiscales y públicas y en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de los incentivos al desempeño productivo. La Unión Europea ha designado este proceso como una transición hacia un **“Mercado Interior”**, para conceptualizar al espacio en el que aquellas dos condiciones se cumplen efectivamente.

De acuerdo con estas consideraciones, la profundización de la integración debería tener por objetivo, más allá de asegurar la plena vigencia de los propósitos establecidos en Ouro Preto diez años atrás, la efectiva construcción de un verdadero Mercado Interior del MERCOSUR. A los efectos de este documento, esta definición es adoptada como una orientación general para evaluar los efectos potenciales de las políticas de competitividad aplicadas por la Argentina sobre el cumplimiento de tales objetivos en el MERCOSUR. Dicho en otros términos, no se pasa revista aquí a todos los requisitos normativos y de coordinación de políticas que supone la constitución del Mercado Interior, sino que se analiza meramente el impacto de las políticas de promoción relevadas y se evalúa su contribución al proceso de igualación de condiciones de competencia, a la consolidación del libre comercio intra-zona y a un **mayor encadenamiento regional** de los sectores productivos. En este sentido, el contenido específico de la evaluación apunta a identificar si los instrumentos seleccionados resultan **lesivos** (o antagónicos) al propósito de profundizar la integración y la cooperación dentro del MERCOSUR o si, por el contrario, son **neutrales** o, aún más, **beneficiosos** y conducentes para ese proceso.

Por lo tanto, una vez identificados los principales instrumentos vigentes y analizados su alcance y condiciones de aplicación, se ha procedido a una evaluación de su **impacto** potencial sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamientos estructurales en el mercado regional ampliado. Al efecto de la evaluación del sentido del impacto (positivo, neutro o negativo) de los diversos instrumentos de política seleccionados y considerados se han distinguido **cuatro dimensiones** u objetivos de lo que aquí se entiende por **integración profunda**, tal como se desprende de la noción de "Mercado Interior": i) la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR y el respeto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los productores de los países socios; ii) la **eliminación de las distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta en el mercado interno del MERCOSUR); iii) la **eliminación de los derrames transfronterizos** negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del MERCOSUR); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del MERCOSUR.

Para cada uno de los instrumentos identificados y seleccionados se ha determinado (basándose en consideraciones sobre su naturaleza y propósitos) su impacto potencial atendiendo a los siguientes criterios:

- FACILITA, RESTRINGE o NO IMPACTA sobre **la libre circulación intra-zona**
- ELIMINA/REDUCE, INTRODUCE/AMPLÍA o NO IMPACTA sobre **las distorsiones costo-precio** en frontera
- ELIMINA/REDUCE, INTRODUCE/AMPLÍA o NO IMPACTA sobre **los derrames transfronterizos**
- ESTIMULA, RESTRINGE o NO IMPACTA sobre **la complementación productiva intra-zona**

En función de la aplicación de estos criterios, se ha alcanzado una primera evaluación sobre si el instrumento en cuestión resultaría, respectivamente, POSITIVO, CORROSIVO o NEUTRAL para la satisfacción de un escenario de integración profunda en el MERCOSUR.

Asimismo, al efecto de aproximar una evaluación de **la magnitud y la relevancia del impacto potencial** de los instrumentos examinados sobre las cuatro dimensiones consideradas del proceso de profundización del MERCOSUR, se han analizado algunos indicadores que sugieren el efecto cuantitativo de cada uno de ellos. En líneas generales, estos indicadores remiten a los recursos disponibles o aplicados en la financiación de los respectivos programas, al impacto relativo sobre los costos operativos o de inversión en las actividades y firmas o a la cantidad de beneficiarios alcanzados.

3. Consideraciones sobre las Políticas de Competitividad en Argentina

A SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN, EN GENERAL

- Hasta principios de los años '90, la Argentina registraba una larga tradición de políticas promocionales tendientes a la instalación y diversificación de actividades productivas, especialmente en los sectores de industria manufacturera. En líneas generales, los instrumentos disponibles tendían a reducir tanto el costo de la inversión inicial, como los costos operativos durante una prolongada transición, al tiempo que se reforzaba la rentabilidad esperada de los proyectos con políticas de "reserva de mercado" bastante efectivas.
- En línea con estos criterios, predominaba un enfoque de corte sectorial, combinado con propósitos de promoción de determinadas regiones o provincias y, frecuentemente, con negociaciones específicas a nivel de firma (en general, grandes empresas locales o internacionales). Los instrumentos procuraban la instalación, el desarrollo y el crecimiento de los proyectos y las actividades involucradas, más que la búsqueda de un desempeño competitivo de las mismas, y se basaban preponderantemente en incentivos fiscales.
- A mediados de los años '80, se intentó compensar el sesgo anti-exportador implícito en esa dinámica de funcionamiento o en las repetidas coyunturas de atraso cambiario con diferentes instrumentos de subsidio a las exportaciones, en este caso, con un enfoque de tipo horizontal, aunque, en la práctica, con marcados sesgos sectoriales. Sin embargo, las crecientes restricciones fiscales y la progresiva acumulación de controversias en el plano multilateral por el recurso a este tipo de instrumentos llevaron a un temprano desmantelamiento de estos programas.

- Probablemente, los diferentes programas de capitalización de deuda implementados a finales de los '80, en relación con empresas privadas, y principios de los '90, en el proceso de privatización de empresas públicas, resulten los últimos ejemplos de esta "vieja" generación de políticas promocionales, con énfasis en la discriminación por sector y por firma. En líneas generales, excepción hecha de los sectores de servicios públicos, las reformas comerciales y en los regímenes de competencia introducidas a partir de 1987/88 tendieron a disminuir fuertemente la promoción basada en políticas de reserva de mercado.
- Contemporáneamente, al menos entre los objetivos explícitos de las políticas promocionales, comenzaron a incluirse consideraciones en torno a la necesidad de modernizar productos y procesos y de fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Esto dio lugar a una "nueva" 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.
- El panorama de los instrumentos vigentes en Argentina refleja de un modo bastante evidente estas sucesivas "capas geológicas" de la política promocional. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del patrón previo. Al mismo tiempo, se recortan nítidamente algunos regímenes sectoriales instalados en los '90 tendientes a promover "nuevas" ventajas naturales o a sostener el desarrollo de la industria automotriz dentro del MERCOSUR.
- Al desmantelamiento de los instrumentos correspondientes al régimen de economía cerrada, le siguió desde mediados de la década de los '90 una política "reactiva" en términos de promoción: primeramente, se desarrollaron algunos instrumentos pensados para compensar (débilmente) el atraso cambiario que acompañó a la vigencia del plan de convertibilidad (las llamadas "devaluaciones fiscales"); posteriormente, ya en la etapa de crisis y colapso del esquema de tipo de cambio fijo, se diseñaron otros tendientes a apuntalar el desempeño productivo en las condiciones de dicha emergencia.
- Los instrumentos de carácter horizontal predominan fuertemente entre las acciones destinadas a promover exportaciones y capacidades y competencias tecnológicas; asimismo, son mayoría dentro de las medidas disponibles para fortalecer el desempeño en el mercado interno adoptadas más recientemente. En lo que hace a la promoción de inversiones, el panorama es más balanceado: si bien aparece un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital nuevos o usados, hay también diversos regímenes sectoriales, cuyo impacto promocional parece ser, en general, relativamente alto.

- Dentro de los regímenes sectoriales en vigencia, cuya finalidad genérica es el crecimiento y la modernización de las actividades respectivas, aparecen casos originados en circunstancias y motivaciones diferentes: de un lado, los “nuevos” segmentos de ventajas naturales a gran escala, como la promoción de la minería metálica o del sector forestal; del otro, los segmentos industriales considerados “estratégicos”, como la industria automotriz (desde 1991) o la industria del software (recientemente). Paralelamente, se mantienen algunos otros más orientados a atender situaciones de crisis, como los correspondientes a la producción de tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola.
- El consignado predominio de los instrumentos de carácter horizontal va de la mano con las acciones destinadas al sector de pequeñas y medianas empresas que, aunque numerosas, presentan una efectividad discutible (ver más adelante). En líneas generales, la gran mayoría de los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tiene como beneficiarios formales a este segmento empresario; lo mismo acontece, con gran parte de las medidas de emergencia adoptadas para fortalecer el desempeño de las firmas en el marco de la última crisis. Esta matriz decididamente “PyME” es menos importante entre los instrumentos de promoción de inversiones y, particularmente, de exportaciones.
- La orientación “PyME” también resulta predominante en los instrumentos de carácter provincial, si bien, en este caso, suele combinarse con la intención de promover actividades propias o más específicas de la región en cuestión y destinadas a aprovechar la dotación de recursos disponibles. En líneas generales, y salvo contadas excepciones, los montos de financiamiento previstos o resultantes de estas acciones a nivel provincial –mayoritariamente basados en la desgravación de tributos aplicados en tales jurisdicciones- son muy reducidos y, en consecuencia, su impacto promocional parece ser pobre.
- Definitivamente, el esquema promocional relevante en el caso argentino se deriva de los instrumentos de carácter nacional identificados, que son los que concentran la mayoría de los recursos disponibles. A nivel provincial, más allá de algunos programas de asistencia técnica que pueden ayudar al desempeño competitivo de las firmas residentes, los programas existentes tienden fundamentalmente a gestionar las crisis de empleo y su contribución a las decisiones de localización de las empresas resulta absolutamente marginal.

B SOBRE LAS POLÍTICAS PARA PYMES, EN PARTICULAR

- La preocupación por la problemática de las PyMEs cobra importancia en la agenda del Gobierno Nacional recién a mitad de la década del '90, con la sanción en 1995 de la primera Ley PyME (Ley N° 24.467) y la posterior creación en el ámbito de la Presidencia de la Nación de la Secretaría de la Pequeña y

Mediana Empresa en el año 1997. Sin embargo, la mayor visibilidad que ganaron las políticas PyME en ese momento no se tradujo en acciones concretas que impactaran sobre las empresas. En muchos casos, las medidas, objetivos y derechos enunciados por esa primera Ley nunca se llegaron a implementar ni se establecieron mecanismos para hacerlos efectivos. En el año 2000, se sanciona una nueva Ley PyME que, en alguna medida, intentaba avanzar en la definición más concreta de nuevos instrumentos y complementaba los enunciados de la Ley anterior.

- No existe una estrategia “país” clara, con un plazo predeterminado y mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición. Las propuestas surgen más de la presión de grupos políticos y empresarios que de una visión de mediano plazo del sector. La temática PyME debió enfrentar también, como ha sucedido con otras áreas temáticas de gobierno, de superposiciones y respuestas “en paralelo” de distintos organismos de gobierno que por cuestiones estrictamente políticas se arrogaban funciones y preocupaciones referidas al tema PyME. La búsqueda de espacios de coordinación ha sido muy poco fructífera y la fragmentación de la oferta de servicios de apoyo público en las instancias de diseño e implementación ha motivado que instancias institucionales locales privadas o públicas promuevan puntos de acceso únicos a dichos instrumentos (“ventanillas únicas”).
- No existe una coherencia explícita entre los distintos instrumentos de apoyo a PyMEs con una estrategia más amplia de desarrollo. En este sentido no podría hablarse de “la” política para pequeñas y medianas empresas, ya que existen varias instituciones que a su manera y desde su ámbito de acción procuran tener “una” política para PyMEs. Tampoco se observa una coherencia entre la oferta de los programas para PyMEs respecto de un marco más general, como las metas macroeconómicas o una política nacional de desarrollo. Muchas veces la inexistencia de esta coherencia hace que disposiciones de orden más general condicionen o aún peor, perjudiquen la aplicación de los programas.
- La oferta de instrumentos de apoyo para PyMEs relevada es amplia (en términos de cantidad), aunque no todos los programas fueron diseñados para atender necesidades específicas de este segmento de empresas. En muchos casos, se trata de iniciativas que en su diseño no priorizan en favor de las PyMEs, pero que pueden ser utilizados por ellas. Un ejemplo de lo anterior puede ser el Régimen de Bienes de Capital de la Subsecretaría de Industria, originalmente diseñado para compensar una situación concreta sin importar el tipo de empresa afectada, pero que en la realidad terminó siendo utilizado por muchas pequeñas y medianas empresas.
- En general, los programas revisados son de carácter horizontal, ya que en buena parte de ellos no existe una preferencia sectorial explícita. No obstante es importante destacar que como consecuencia de la falta de recursos, en algunos

casos se está comenzando a trabajar con ciertos sectores específicos tratando de resolver sus problemas y atender sus demandas.

- Entre las instituciones y programas examinados se observa un alto grado de centralización operativa. En efecto, la mayor parte de los instrumentos de apoyo a PyMEs son diseñados y ejecutados desde el ámbito nacional, en general, a través de sus Coordinaciones o Unidades Ejecutoras centrales ubicadas en las sedes administrativas de cada uno de los organismos en la Ciudad de Buenos Aires. Es más, las principales decisiones relacionadas con la implementación de los programas se toman centralizadamente, aunque se pueden encontrar algunos casos de instancias de deliberación más amplias –como el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT)–.
- La estructura de apoyo a las PyMEs está fuertemente desarticulada no sólo entre las instituciones y programas que la componen, sino también al interior de cada una de ellas. Es muy difícil encontrar en las instituciones un punto de contacto donde se pueda obtener información sobre todas las actividades que se realizan. Cada área está especializada en sus programas y conoce poco de lo que otros hacen, perdiendo no sólo la visión integral de la institución sino también omitiendo posibles áreas de vinculación y articulación. Tampoco se encuentran áreas de “inteligencia” y desarrollo de instrumentos.
- Esta desarticulación entre programas e instituciones genera también la proliferación de instrumentos similares creados en distintas instancias u organismos y que, al no contar con una escala adecuada, tienen un impacto mucho más limitado del que podrían tener si se coordinaran esfuerzos. Dos consecuencias inmediatas de esto son: a) la superficialidad o la falta de programas más complejos que apoyen a empresas que ya han superado los escollos iniciales básicos y b) la falta de especialización institucional, lo que deriva en ausencia de un proceso sostenido de aprendizaje y corrección.
- En la mayoría de los programas revisados no existe evaluación de impacto, ni monitoreo. Tampoco se realiza un seguimiento sistemático de los beneficiarios. Aunque muchos de los programas relevados cuentan con bases de datos sobre sus beneficiarios, no es una práctica regular elaborar informes o reportes sobre el avance del programa. En general, sólo se realizan informes de gestión *ad hoc* a pedido de alguna Autoridad. Tampoco se observa como una práctica de las instituciones revisadas la posibilidad de auditabilidad (*accountability*) de su gestión por parte del público en general y de los sectores empresariales. Sólo se verifica que algunos instrumentos son auditados por la Sindicatura General de la Nación, aunque debe señalarse que esta auditoría está centrada exclusivamente en aspectos formales y de ejecución presupuestaria.
- Aquí se presenta un doble problema: a) compromiso de financiamiento por parte de la institución pública de financiamiento (Secretaría de Hacienda). Si bien muchos programas cuentan con una asignación presupuestaria original, los

desembolsos necesarios para avanzar en su implementación y ejecución están sujetos a decisiones políticas y operativas discrecionales, y b) La utilización de los recursos (su ejecución y resultados) son escasamente divulgados, con lo cual la comunidad empresarial y la sociedad civil no cuentan con elementos e información para analizar la efectividad y eficiencia de los programas implementados.

- Existen insuficientes recursos financieros aplicados a la estructura de apoyo a PyMEs. Los escasos recursos disponibles se encuentran concentrados en un número reducido de instituciones y programas, y derivan básicamente de fuentes externas de financiamiento. En consecuencia, se observa la existencia de numerosos programas sin asignación presupuestaria específica, más allá de la necesaria para sostener su estructura operativa. Asimismo, debido a los problemas de información y auditabilidad (*accountability*) ya mencionados, tampoco es posible conocer con certeza el monto efectivamente transferido al sector privado ni la eficiencia con la cual se invierten los pocos recursos disponibles en la estructura de apoyo a PyMEs.
- Dadas las características de los servicios ofrecidos a las empresas por la mayor parte de los programas relevados (información, capacitación, articulación de programas, asistencia técnica, etc.), el efecto de apalancamiento de recursos es muy limitado.
- En casi todos los programas relevados la mayor parte de su personal (técnico y administrativo) se encontraba bajo la modalidad de contrato de locación de obra y/o servicio y sólo una parte marginal de su estructura operativa pertenece a la planta permanente de la institución. Si bien esta debilidad institucional contribuyó, en cierta manera, a profesionalizar los equipos y la gestión de los programas, su extrema flexibilidad condujo a una importante reducción de los “costos de salida” (el costo que implica dar de baja un programa o desarmar un área operativa).
- La vinculación entre el sector público y privado es en términos generales baja en todas las instituciones y programas revisados. Aunque en muchos casos existen instancias de participación del sector privado (Consejos, Directorios, etc.), la misma es en general sólo a título formal. La vinculación efectiva entre el sector público y el sector privado se da básicamente en la etapa de pre-diseño, para consultar a los empresarios sobre la necesidad de la iniciativa. Sólo en algunos casos aislados, el sector privado participó activamente en el diseño de los instrumentos.
- Tampoco existe mucha articulación desde el sector privado hacia el público. En gran medida, la inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades) hace muy difícil esta interacción porque no llegan a formarse los lazos antes que un cambio político vuelva todo a “foja cero”. En este sentido es importante señalar que, en muchos casos estas articulaciones son el resultado de

relaciones personales entre quienes circunstancialmente se encuentran al frente de cada institución, y no llegan a formalizarse de manera que evite la inestabilidad antes mencionada. Tampoco hay vínculos técnicos y profesionales porque las instituciones privadas cuentan con equipos técnicos muy pequeños.

- Los problemas derivados de la crisis económica del 2001 afectaron la ejecución de los programas para PyMEs, no sólo en términos de la asistencia financiera, sino que también tuvieron impacto sobre otros instrumentos de asistencia técnica. Del lado de la demanda, la crisis afectó principalmente la capacidad de las firmas para aportar capital propio en forma de contraparte para la solicitud de ANRs.
- Ahora bien, independientemente de la crisis, la impresión que queda después de revisar el funcionamiento de las instituciones y programas que forman parte de la estructura de apoyo a PyMEs es que – salvo alguna excepción - continuamente *“se está comenzando de nuevo”*. Lo anterior se traduce en una falta de acumulación de saberes y experiencias, la ausencia de una visión de mediano plazo sostenible políticamente por los sectores empresariales, y la falta de un plan de acción de mediano plazo en la política, al estilo de un plan de negocios en el ámbito de la gestión de una empresa. Esto último es especialmente destacable en la medida que tal ausencia hace que las políticas sean guiadas por las necesidades de corto plazo y “de crisis”, hecho que deja a un enorme grupo de empresas fuera de la población objetivo de las políticas.

4. Impacto de los Instrumentos de Promoción Vigentes para Empresas de la República Argentina sobre el MERCOSUR

A. MATRICES DE IMPACTO

En las tablas adjuntas se resumen los principales instrumentos nacionales y provinciales de promoción para empresas vigentes en la República Argentina y su potencial impacto sobre el MERCOSUR.

Los mismos se clasificaron de acuerdo a tres variables: a) se los agrupó de acuerdo a su objetivo fundamental y prioritario en “**Promoción de Exportaciones**”, “**Promoción de Inversiones**”, “**Promoción de Capacidades**” y/o “**Promoción de Desempeño**”; b) con base en los montos y beneficiarios involucrados en su ejecución, se valorizó el grado de importancia de cada instrumento en “**Alta**”, “**Media**” o “**Baja**”; y finalmente c) considerando el impacto potencial de los instrumentos sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamientos estructurales en el mercado regional ampliado, se los clasificó de acuerdo a su efecto (positivo, neutro o negativo) sobre la integración profunda: i) la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR y el respeto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los productores de los países socios; ii) la eliminación de las **distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta en el mercado interno del MERCOSUR); iii) la eliminación de los **derrames transfronterizos** negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del MERCOSUR); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del MERCOSUR.

Nomenclatura utilizada en el Cuadro Resumen de Instrumentos

Ítem	Sigla	Significado
Objetivo	PE	Promueve Exportaciones
	PI	Promueve Inversiones
	PC	Promueve Capacidades
	PD	Promueve el Desempeño
Tipo de Beneficio	C	Créditos a Tasa Subsidiada
	S	Subsidios Monetarios
	D	Desgravaciones Impositivas y/o Fiscales
	AT	Asistencia Técnica
	FF	Facilidades Financieras
Tipo de Impacto	N	No Impacta / No Distorsivo (neutro)
	R	Restringe (negativo)
	I/A	Introduce / Amplía (negativo)
	E	Estimula (positivo)
	F	Facilita (positivo)
Referencia	Ej: 1.A	Refiere a su localización en el Anexo

Promoción de Exportaciones

Ref.	Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sec.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
1.A	Reintegros a la Exportación	PE	D	X			Alta	N	N	N	N	
1.B	Régimen de Admisión Temporal	PE	D	X			Alta	N	N	N	R	
1.C	Sistema de Draw-Back	PE	D	X			Alta	N	N	N	R	
1.D	Zonas Francas	PE	D	X		X	Media	N	N	N	R	
1.F	Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos.	PE	D	X		X	Alta	N	I/A (bajo)	N	N	
1.G	Devolución del Impuesto al Valor Agregado	PE	D	X			Alta	N	N	N	N	
1.H	Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano	PE	D	X			Bajo	N	I/A (bajo)	N	N	
1.I	Régimen de Financiamiento del IVA a la Compra o Importación de Bienes de Capital	PE	C	X			Bajo	N	N	N	N	Vigente hasta el 31/12/2005.
3.H	Programa de Promoción de Grupos Exportadores	PE	AT	X (*)			Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
9.A	Financiación de Exportaciones	PE	C	X			Alta	N	N	N	N	
9.B	Prefinanciación de Exportaciones	PE	C	X			Alta	N	N	N	N	
10.A	Créditos para la Producción Regional Exportable	PE	C	X (*)		X	Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
8	Fundación Export-Ar	PE+PC	AT	X	X (*)		Baja	N	N	N	N	En 2004 se instrumentó el "Plan de Promoción Sectorial", que opera como instancia de facilitación para el diseño de planes de largo plazo para diversos sectores.
9.E	Fideicomiso La Pampa Exporta	PE+PD	C	X		X	Baja	N	N	N	N	

Promoción de Inversiones

Ref.	Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
2.A	Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura	PI ¹	D	X			Alta	N	N	R (bajo)	N	Muy reciente. El 29/10/04 se realizó el 1er. Llamado.
2.F	Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ley N°19.640	PI	D	X	X		Alta	R (*)	N	I/A	N	Restringe el acceso preferencial. Los beneficios tienen validez hasta el 31/12/2013.
6.B	Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080	PI	D		X		Alta	N	N	N	N	
9.C	Financiación de la Adquisición de Bs de Capital	PI	C	X			Alta	N	N	N	N	
9.H	Línea de Crédito para la Compra de Maquinaria Agrícola	PI	C		X		Alta	N	N	N	N	
7.A	Incentivos al Sector Minero	PI	D		X		Alta	N	N	N	N	
1.E	Régimen de Importación de Bs. Integrantes de "Grandes Proyectos de Inversión"	PI+PC ²	D	X			Alta	R (*)	N	R (bajo)	N	Restringe el acceso preferencial
1.J	Régimen de Importación de "Líneas de Producción Usadas"	PI+PC	D	X			Bajo	N	N	N	N	Vigente hasta el 31/12/2005.
3.B	Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)	PI+PC	C	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
F.A	Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)	PI+PC	S+C +AT		X		Alta	N	I/A	N	N	
9.D	Financiación de Proyectos de Inversión en Bienes y Servicios	PI+PC	C	X			Alta	N	N	N	N	
2.D	Régimen Automotriz MERCOSUR	PI+PE +PC	D		X		Alta	F y R (*)	N	N	E	Promueve el comercio intrazona a la vez que regula la dirección de los flujos.
2.G	Régimen de Prom. de la Industria del Software	PI+PE +PC	D		X		Baja	N	N	N	N	
3.A	Régimen de Bonificación de Tasas	PI+PE	C	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
10.B	Créditos para la Reactivación Empresarial	PI+PD	C	X (*)		X	Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs

¹ Puede tener un impacto menor en las exportaciones porque los proyectos de inversión presentados cuya producción sea exclusivamente para el mercado de exportación, tienen doble incentivo (pueden acceder en forma simultánea a la amortización acelerada y la devolución anticipada del IVA).

² También promueve capacidades, aunque no es el objetivo central, ya que se le exige a la empresa que presente una vinculación contractual con un ente certificador acreditado para la certificación de normas IRAM-IACC-ISO 9001 para el caso de productos o HACCP y BPM para los alimentos o ISO 14000 para los proyectos destinados al tratamiento de sustancias contaminantes.

Promoción de Capacidades

Ref.	Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
3.I	Crédito Fiscal para Capacitación (SSPYMEYDR)	PC	D	X (*)			Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
3.J	Programa de Reestructuración Empresarial (PRE)	PC	S	X (*)			Media	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
4.A	Programa de Crédito Fiscal (ANPCyT)	PC	D	X			Alta	N	N	N	N	
4.B	Aportes No Reembolsables (ANR-FONTAR)	PC	S	X (*)		X (*)	Alta	N	N	N	N	Orientado a PYMEs
4.C	Subvenciones otorgadas por los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 23.877	PC	S	X (*)			Baja	N	N	N	N	Orientado a PYMEs
4.D	Créditos a Empresas para la financiación de proy. de Desarrollo Tecnológico (CAEFIPP)	PC	C	X			Alta	N	N	N	N	
4.E	Créditos a Empresas	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	
4.F	Créditos otorgados por los artículos 2 y 3 de la Ley 23.877	PC	C	X (*)			Media	N	N	N	N	Orientado a PYMEs
9.F	Certificación de Calidad	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	
9.G	Estudios de Impacto Ambiental	PC	C	X			Baja	N	N	N	N	

Promoción de Desempeño

Ref.	Instrumentos Nacionales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
2.B	Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital	PD	D		X		Alta	N	I/A (alto)	N	N	
2.C	Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones)	PD	D		X		Baja	N	N	N	N	
2.E	Compre Nacional- Contrate Nacional	PD	S	X			Baja	R	N	N	N	
3.D	Programa de Sociedades de Garantía Recíproca	PD	FF	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
3.E	Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)	PD	FF	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
3.F	Fondo Nacional para la Creación y Consolid. de Microemprendimientos (FoMicro)	PD	C	X (*)			Media	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
3.G	Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II).	PD	C	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs
5.A	Políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial (reducción de Contribuciones Patronales)	PD	D	X		X	Alta	N	N	N	N	
5.B	Políticas tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante subsidios al empleo	PD	S	X			Baja	N	N	N	N	
11.A	Regímenes de Promoción para la Patagonia y Acta de Reparación Histórica (La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan)	PD (*)	D			X	Alta (*)	N	I/A (*)	N	N	Ambos cerrados al ingreso. El régimen de la Patagonia expira en 2004 y el Acta de Rep. Histórica en 2011.
3.C	Crédito Italiano para el Sostentamiento PyME	PD+PC	C	X (*)			Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PYMEs

Ref.	Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
12. Provincia de Buenos Aires												
12.A	Fondo de Garantías Buenos Aires- FOGABA	PD	FF	X (*)		X	Alta	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
12.B	Fuerza PyME	PD+PI	C	X (*)		X	Media	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
12.C	Fondo de Promoción de Exportaciones de Buenos Aires (FOPREXBA)	PE	AT	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Orientado a PyMEs
12.D	Rescate de Empresas en Crisis	PD	C	X		X	Baja	N	N	N	N	
12.E	Financiamiento para Pequeños Proyectos Viables (P.P.V)	PD	C	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Para Microempresas
12.F	Baexporta	PE	AT	X		X	Baja	N	N	N	N	
12.G	Programa Credificio Banco Provincia	PI+PE	C	X (*)		X	Alta	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
12.H	Programas de Empleo Privado	PD	S	X		X	Baja	N	N	N	N	
13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires												
13.A	PROMIPyME	PD+PI	C	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
13.B	Programa de Apoyo a la Modernización Tecnológica - PRO.A.M.PRO	PC	S	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs e Ind. Manufac. y de Transf. de productos industriales
13.C	Subsidios para empresas del cuero y calzado de la ciudad	PC	S		X (*)	X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
13.D	Subsidios para empresas de turismo	PC	S		X (*)	X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
13.E	Subsidios para empresas de software	PC	S		X (*)	X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
13.F	Promoción del Comercio Exterior	PE	AT	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
13.G	Centro Metropolitano de Diseño	PC	AT	X (*)		X	Baja	N	N	N	N	Empresas, diseñadores y emprendedores

Ref.	Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)	
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona		
14. Provincia de Córdoba													
14.A	Ley 9.121 - Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba	PD	D+C+S	X ^(*)		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
14.B	Córdoba Calidad Pyme	PC	S	X ^(*)		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs
14.C	Subsidios para la generación del empleo	PD	S	X		X	Alta	N	N	N	N	N	
14.D	Ley 7.232 - Régimen Provincial de Incentivo a la Inversión Turística	PI	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
15. Provincia de Mendoza													
15.A	Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza	PI+PE	C	X		X	Alta	N	N	N	N	N	
15.B	Pro Mendoza	PE		X ^(*)		X	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para PyMEs AT
16. Provincia de Santa Fe													
16.A	Régimen "Plazo Fijo Forestal" - Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio	PI	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
16.B	Reducción de impuestos para el transporte de carga	PD	D		X	X	Baja	N	N	N	N	N	
16.C	Ley 12.307- Asistencia Financiera a productores Tamberos – Nvo. Bco. de Sta. Fe	PD	C		X	X	Alta	N	N	N	N	N	
16.D	Programa de Estímulo al Crecimiento de Mipymes – Decreto 871/2003	PI	C	X ^(*)		X ^(*)	Baja	N	N	N	N	N	Exclusivo para MiPyMEs
17. Misiones													
17.A	Programa Provalor (Programa Provincial de Agregación de Valor a las Cadenas Productivas)	PC	C		X ^(*)	X	Baja	N	N	N	N	N	Preferentemente para Proyectos Turísticos, Forestoindustriales y Nuevos Agronegocios. En menor medida también para Proyectos Libres
17.B	Promoción de emprendimientos turísticos alternativos	PI+PC	D+AT		X	X	Baja	N	N	N	N	N	

Ref.	Instrumentos Provinciales	Objetivo	Tipo de Benef.	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones (*)
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
18. Regímenes de promoción industrial provinciales y parques industriales												
18.A	Regímenes de Promoción Industrial Provinciales	PI+PD	D	X		X	Baja	N	N	I/A (Baja)	N	
18.B	Parques Industriales	PI+PD	D	X		X	Baja	N	N	I/A (Baja)	N	

B. IMPACTO POTENCIAL DE LOS INSTRUMENTOS SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR

La caracterización general de la política de fomento a la competitividad de la Argentina y la descripción particular de cada uno de los instrumentos que la componen se exponen, respectivamente, en las secciones 3 y 5. En este apartado se comenta su impacto potencial sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado del MERCOSUR, atendiendo a las cuatro dimensiones de la profundización del proceso de integración, tal como fueron definidas en el apartado 2.B., y considerando las matrices de síntesis presentadas en el apartado anterior. A este efecto, en función de los recursos destinados a cada uno de los instrumentos relevados o de la talla relativa del beneficio promocional implícito, se ha introducido una consideración de rango sobre la potencia o importancia de los mismos para el desempeño de las firmas o sectores. En lo que sigue, se presenta la evaluación de impacto, distinguiendo a los instrumentos según su objetivo principal.

- Promoción de Exportaciones

Todos los instrumentos de promoción de exportaciones identificados y vigentes son de carácter horizontal, mientras que algunos pocos entre ellos revisten un alcance regional específico. En líneas generales, predominan instrumentos cuyo beneficio promocional se aplica a través de desgravaciones impositivas o de asistencia crediticia y, en la mayoría de estos casos, el efecto promocional parece ser relevante; por el contrario, los instrumentos basados en la asistencia técnica son escasos en número y en impacto. Entre los primeros, conviene distinguir, por una parte, a los destinados a la pre-financiación y la financiación de embarques y los encargados de reintegrar impuestos de base interna, usuales en cualquier sistema promocional y, generalmente, no distorsivos; por la otra, a los que instalan incentivos fiscales adicionales o crean regímenes aduaneros especiales.

La gran mayoría de estos instrumentos son neutrales respecto de todas las dimensiones de integración profunda consideradas, en particular, en relación con la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR y con la eventual generación de **derrames transfronterizos** negativos. Sin embargo, aquéllos basados en reembolsos específicos, tales como los Reembolsos por Exportaciones por Puertos Patagónicos y el Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano **introducen/amplían las distorsiones costo-precio**; se estima, de todas maneras, que su impacto distorsivo efectivo sobre las condiciones vigentes en el Mercosur son relativamente débiles, ya sea por el tipo de actividades promocionadas o por el monto de recursos asignados.

Los regímenes aduaneros especiales, o las medidas de efecto equivalente, merecen una consideración especial. En el caso argentino, revistan dentro de esta categoría el Régimen de Admisión Temporal, el Sistema de Draw-Back y las Zonas Francas, todos ellos basados en la importación de insumos y componentes (desde extrazona) libre de derechos al efecto de su re-exportación una vez producida alguna actividad de transformación o procesamiento. Cabe señalar que, si bien resultan teóricamente

incompatibles con las condiciones de la integración en el caso que su re-exportación tenga como destino a los países socios, el MERCOSUR ha aceptado su existencia y ha prorrogado por la vía de excepción su vigencia hasta el 2010. Es evidente que, en la medida en que, se permite la importación sin aranceles desde fuera del MERCOSUR para, a su vez, aprovechar las condiciones de un mercado regional protegido se está afectando o **restringiendo la complementación productiva intrazona**, desaprovechando, simultáneamente las posibilidades de ampliar las economías de escala y de especialización.

- Promoción de Inversiones

Al igual que en el caso de los incentivos a las exportaciones, los principales instrumentos de promoción de las inversiones vigentes y operativos en la Argentina se ejecutan a través de desgravaciones impositivas o exenciones fiscales y de créditos a tasas de interés subsidiadas, generalmente mediante líneas especiales originadas en la banca pública. Sólo el Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), con impacto en las provincias productoras del Noreste del país, incluye un componente de subsidio directo y otro de asistencia técnica. Los más potentes son los que tienen una afectación presupuestaria nacional, mientras que los definidos y aplicados a nivel provincial tienen un efecto promocional menor en la medida en que también es relativamente débil la carga tributaria originada en tales jurisdicciones.

Ahora bien, a diferencia del sistema de promoción de exportaciones y si bien un poco más de la mitad de las herramientas son de tipo horizontal, en este caso se verifica un importante número de instrumentos de cobertura sectorial, como la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados, la Línea de Crédito para la Compra de Maquinaria Agrícola, el Régimen de Incentivos para el Sector Minero, el citado Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras; el Régimen de la Industria Automotriz (fuertemente articulado con la normativa MERCOSUR) y el más reciente Régimen de Promoción de la Industria del Software. A su vez, entre los originados en el ámbito nacional, sólo el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley Nº 19.640) y los Créditos para la Reactivación Empresarial tienen alcance regional; con este carácter, se destacan en el ámbito provincial los distintos Regímenes de Promoción Industrial propios y las leyes de radicación de Parques Industriales.

Con respecto al impacto potencial de estos instrumentos sobre las dimensiones de integración profunda del MERCOSUR, cabe señalar que ninguno de ellos –con la excepción del Régimen Automotriz– parece afectar, tanto positiva como negativamente, la **complementación productiva intrazona**, al tiempo que sólo uno, el Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) –precisamente por la naturaleza del subsidio y la transferencia implícita–, puede introducir una fuerte **distorsión costo-precio** en las exportaciones al mercado regional. Podría considerarse que, en la medida en que estimulen o faciliten la radicación o ampliación de actividades productivas dentro de la Argentina, estos instrumentos promocionales podrían favorecer el desarrollo o la articulación espontánea de tramas intraregionales a escala del MERCOSUR; sin

embargo, debe insistirse en que no incorporan elementos que promuevan directa o específicamente una mayor complementación al interior de la región y, por lo tanto, no puede distinguirse un impacto significativo en esa dirección.

Por su parte, aparecen potenciales efectos negativos sobre la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR –en rigor, sobre las **condiciones preferenciales de acceso** al mercado argentino para los productores de los países socios- en los casos del Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y del Régimen de Importación de Bienes Integrantes de “Grandes Proyectos de Inversión”, en la medida en que permiten la libre importación de bienes de extrazona, desconociendo la vigencia del arancel externo común y anulando los márgenes de preferencia respectivos. Cabe señalar que ambos regímenes, junto con el recientemente sancionado régimen de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura, pueden ser fuente de **derrames transfronterizos** negativos, principalmente por la magnitud potencial de los recursos comprometidos. En igual sentido, aunque con un impacto probable mucho menor por la escasez de recursos involucrados, actúan los Regímenes de Promoción Industrial y de Parques Industriales sancionados a nivel provincial.

El Régimen Automotriz merece una consideración especial. Vigente en Argentina, con diferentes variantes menores, desde 1991, se ha articulado desde 1995 con un régimen similar brasileño y ha venido confluyendo en los últimos años en la llamada Política Automotriz MERCOSUR. Sus pilares han sido una fuerte reserva del mercado regional, la administración de dicha reserva de mercado –a través de importaciones de extrazona a tasas preferenciales- por parte de las empresas terminales instaladas en el país y un programa de intercambio compensado dentro del MERCOSUR, con coeficientes variables de comercio según las diferentes coyunturas atravesadas por Argentina y Brasil. La administración de la reserva de mercado le permitió a las empresas montadoras financiar su reconversión, especializando las instalaciones a escala regional, incorporando tecnología de producto y acortando seriamente la brecha de lanzamiento de modelos en relación con sus casas matrices. Este componente ha sido eliminado progresivamente y el programa se sostiene actualmente en el marco de un AEC elevado y la vigencia del comercio administrado. En este sentido, aparece como la única política que, en cierta medida, estimula **la complementación productiva intrazona**, promoviendo el comercio; al mismo tiempo, por el momento restringe **la libre circulación**, regulando la dirección y el contenido de los flujos.

- Promoción de Capacidades

Dentro de los instrumentos calificados como de promoción y fortalecimiento de las capacidades endógenas de las empresas, se destacan principalmente aquéllos destinados a facilitar o estimular las actividades de formación, capacitación y entrenamiento de personal y recursos gerenciales, de innovación y de desarrollo, generación, adaptación y aplicación de cambio tecnológico, de certificación y aseguramiento de la calidad y de gestión ambiental. Todos los instrumentos relevados a

nivel nacional revisten carácter horizontal, si bien, en su mayoría, suelen estar fundamentalmente orientados a las PyMEs, y uno solo –los Aportes no Reembolsables del FONTAR- tiene un alcance regional. Los beneficios respectivos operan, en general, bajo la forma de créditos a tasa subsidiada y subsidios monetarios y, en menor medida, a través de desgravaciones impositivas; a su vez, dada la escasa magnitud de los recursos comprometidos en los diferentes programas, parecen tener una escasa potencia promocional.

Las herramientas de promoción de capacidades definidas e instaladas a nivel provincial comparten, en general, estas mismas características y evaluación; sin embargo, hay que precisar que, aparte de su obvio alcance regional, suelen organizarse en torno a objetivos de carácter sectorial, en función de la dotación de recursos y la especialización productiva de su área de influencia. Son ejemplos de este patrón los Subsidios para empresas del Cuero y Calzado, para empresas de Turismo y para empresas de Software diseñados y administrados por la Ciudad de Buenos Aires y el Programa “Provalor” de la Provincia de Misiones. Por la propia naturaleza de los objetivos de este tipo de instrumentos promocionales, tanto los de origen nacional como provincial tienen un impacto neutro sobre las dimensiones consideradas de integración profunda.

- Promoción de Desempeño

Una vez identificados los instrumentos cuyos objetivos específicos de promoción están orientados a facilitar y fortalecer el desempeño exportador, el proceso de inversión en nueva capacidad productiva y el proceso de aprendizaje y las competencias endógenas de las firmas, queda un grupo remanente de instrumentos vigentes en la Argentina que hacen al desempeño competitivo de las empresas y que, a la vez, no son susceptibles de ser clasificados dentro de aquellas tres categorías. La composición de este subconjunto es tan diversa como las razones que parecen haberlos originado: desde la atención a las fallas del mercado financiero que discriminan contra las PyMEs o a las situaciones de crisis sectoriales o regionales localizadas, hasta los programas de incorporación de empleo o de uso del poder de compra estatal. Su característica común es que parecen apuntalar el desempeño general de las empresas, sin distinguir específicamente el tipo de actividades o costos que tienden a soportar.

La mayor parte de los instrumentos así calificados son de tipo horizontal, si bien hay iniciativas de alcance sectorial como el Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital y el Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones). A su vez, comprenden, según los diferentes casos, beneficios promocionales de diversa naturaleza, tratándose de desgravaciones impositivas, subsidios y transferencias monetarias, líneas de créditos a tasa subsidiada y otras varias facilidades financieras, entre las que se destacan los sistemas de avales o garantías a las PyMEs para mejorar su perfil de financiamiento. También en líneas generales, están mayormente orientados a este tipo de firmas o, inclusive, a las consideradas micro-empresas.

Predominan los instrumentos de cobertura nacional y sólo las políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción, mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial (reducción de Contribuciones Patronales) en jurisdicciones determinadas, y los Regímenes de Promoción para la Patagonia y las Provincias de la llamada Acta de Reparación Histórica (La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan) registran un alcance regional acotado. En su origen, a principios de la década de los '80, estos últimos regímenes tuvieron un impacto apreciable sobre las decisiones de localización de múltiples emprendimientos manufactureros, si bien con más efectos “administrativos” que de implantación “real”, según diferentes evaluaciones realizadas; de todas maneras, su impacto actual es muy reducido en la medida en que están relativamente próximos a caducar.

En este caso también predominan de modo absoluto los impactos de tipo neutral sobre las diversas dimensiones de la integración profunda analizadas, en particular en relación con la posibilidad de ocurrencia de **derrames transfronterizos** y con las perspectivas de **complementación productiva** en el MERCOSUR. Sin modificar el sentido de esta evaluación general, cabe señalar que los estímulos implícitos en el Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital y en los Regímenes de Promoción para la Patagonia y las Provincias del Acta de Reparación Histórica suponen la introducción de una **distorsión costo-precio** a favor de los beneficiarios de tales programas; del mismo modo, la vigencia de los regímenes de Compre Nacional - Contrate Nacional tiende a restringir la **libre circulación intrazona**. En este último caso, en la medida en que el margen de preferencia en los precios de cotización es estrecho y las empresas potencialmente beneficiadas se circunscriben a las PyMEs, ese impacto potencial negativo resulta débil.

5. Políticas de Competitividad y Reestructuración Productiva

La transformación de la estructura productiva en Argentina durante la década de los años '90 estuvo enmarcada y modelada por el conjunto de incentivos explícitos o implícitos en el amplio programa de reformas estructurales implementado y en la estructura de precios y rentabilidades relativas resultante, principalmente, del rígido anclaje cambiario instrumentado por el plan de convertibilidad. La apertura comercial, la privatización masiva de empresas y servicios públicos y la progresiva desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores constituyeron el corazón de las reformas y las principales señales estratégicas sobre el proceso de asignación de recursos para los actores privados. La adopción y el sostenimiento de un tipo de cambio nominal fijo y el ingreso permanente de fondos externos llevaron a que ese proceso se desarrollara, en la mayor parte de la década, en condiciones de fuerte rezago cambiario.

Esta configuración particular de políticas económicas y su contexto de aplicación generaron un conjunto de sesgos decisivos para el proceso de reestructuración productiva. En primer lugar, implicó un sesgo en contra de la producción de bienes internacionalmente transables y a favor de la expansión de los servicios –facilitada por los

incentivos acumulados en el proceso de transferencia de los activos públicos y la protección natural implícita. En segundo lugar, instaló un proceso de relativo abaratamiento del capital –estimulado por el acceso irrestricto al equipamiento importado y a abundantes fondos internacionales-, con respecto al costo doméstico de la mano de obra –gravado, en términos internacionales, por la situación de atraso cambiario-. Ambos sesgos tendieron a favorecer el desarrollo de aquellas actividades más intensivas en capital y relativamente protegidas o cercanas a las ventajas naturales.

Los problemas de competitividad asociados a esta configuración fueron tratados en diversos momentos de la década con diferentes medidas que comprometieron crecientemente la solvencia fiscal y el gasto agregado de los asalariados. Las fases de crecimiento del nivel de actividad fueron acompañadas de fuertes desequilibrios externos, solventados por el financiamiento internacional, e internos –aumento de la desocupación, la subocupación, la mortandad de empresas y el déficit público-. Esta circunstancia constituyó una fuente de incertidumbre permanente, situación que alentó, por un lado, el encarecimiento y la segmentación del crédito interno y la salida de capitales y, por el otro, el desarrollo de estrategias cortoplacistas y rentísticas en algunos agentes económicos significativos.

En este marco, la ampliación del mercado implícita en la constitución del MERCOSUR constituyó un estímulo importante para el rediseño del aparato industrial y una fuente de dinámica y crecimiento para algunas ramas manufactureras. Sin embargo, en la medida en que el MERCOSUR se desarrolló en un contexto normativo de nula coordinación macro y microeconómica –excepción hecha de los acuerdos en el sector automotriz-, los flujos de comercio intrazona más dinámicos tendieron a concentrarse en una gama relativamente estrecha de productos: i) bienes primarios complementarios, ii) agroalimentos elaborados y algunos otros bienes diferenciados de consumo masivo (a favor de la relación precio/costo de transporte y la estrategia de las ET), y iii) automóviles y sus partes (a favor de la estrategia de regionalización de las ET y la política industrial coordinada).

La carencia de instrumentos de promoción de la competitividad en el acuerdo regional puede ser considerada como un correlato de los déficit y debilidades del cuadro normativo interno. La política industrial argentina –en sentido amplio- estuvo sometida a lo largo de la década a una tensión entre dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, una retórica y una práctica general basada en los mecanismos de libre asignación a través del mercado; por el otro, intervenciones puntuales para favorecer discrecionalmente a determinados actores de una cadena productiva o para compensar ocasionalmente el atraso cambiario y los desequilibrios resultantes (las llamadas devaluaciones fiscales, por ejemplo). En este contexto, la política industrial explícita o implícita se caracterizó por incentivos redundantes, ausencia de “quid pro quo”, ausencia de consideraciones sistémicas, asimetría de oportunidades de acceso y, en general, fuertes déficit de diseño, coordinación e implementación.

El cuadro macro, las políticas implementadas y sus condiciones específicas de aplicación modelaron un proceso de cambio estructural que, en parte, reforzó algunas tendencias

que ya venían manifestándose desde el quiebre del proceso de sustitución de importaciones, en parte recreó ventajas afirmadas en la dotación de recursos naturales y, en parte desarrolló actividades y dinámicas novedosas, especialmente en el sector de servicios públicos y privados. De este modo, el patrón de inversiones y las tendencias de especialización del aparato productivo argentino que predominaron en los '90 se basaron fundamentalmente en la explotación de "viejas" y "nuevas" ventajas naturales, en el aprovechamiento de mercados cautivos abastecidos, en general, en condiciones monopólicas y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos.

La redefinición del patrón productivo sectorial fue acompañada por cambios tecnológicos significativos, impulsados fundamentalmente por la apertura comercial y los cuantiosos flujos de IED ingresados en los sectores más dinámicos. De un modo generalizado, la trayectoria del proceso de cambio tecnológico se afirmó en las siguientes líneas: i) la incorporación de procesos ahorradores de mano de obra; ii) la renovación acelerada de la tecnología de producto; iii) el énfasis en la adopción de tecnología incorporada; iv) el énfasis en la implementación de procesos de cambio organizacional, centrados en la racionalización de actividades. Por supuesto, el desarrollo de cada una de estas líneas asumió formas idiosincrásicas en los diferentes sectores y generó impactos particulares sobre la estructura productiva y de gestión.

Es evidente que se generaron fuertes heterogeneidades inter e intrasectoriales y, aún cuando se generaron bolsones y nichos productivos próximos al estado del arte internacional, la dinámica del proceso llevó a un debilitamiento importante del entramado industrial. Las firmas alcanzaron nuevos estándares de productividad física, asentados en cuatro procesos diferentes: i) la mera racionalización o eliminación de actividades y planteles; ii) la optimización del parque instalado; iii) la incorporación de cambio organizacional y la adopción de técnicas modernas de gestión,; iv) un reequipamiento "duro", sobre la base de inversiones mayores. De un modo u otro, todas las empresas argentinas implementaron alguno de los dos primeros procesos, pero sólo un número relativamente reducido ha transitado los otros dos, especialmente el último. En otros términos, mientras las nuevas condiciones de competencia forzaron a la mayoría de los agentes a la adopción de estrategias de tipo defensivo, sólo en el caso de perspectivas ciertas de buena rentabilidad se desplegaron estrategias de modernización más o menos intensa.

Este conjunto de tendencias impulsó también un proceso de fuerte reestructuración patrimonial. Se profundizó el proceso de centralización del capital y de concentración de mercados, el que, siendo relativamente generalizado, afectó en mayor medida al segmento de pequeñas y medianas empresas, que evidenciaron importantes déficit de información y gestión para operar en condiciones de economía abierta. A su vez, el proceso de extranjerización de activos y empresas excedió largamente al proceso de privatizaciones y se extendió a la gran mayoría de los sectores productivos. Además de los incentivos específicos para la atracción de empresas extranjeras, la liberalización comercial y financiera, la integración regional y el seguro de cambio implícito en el régimen de la Convertibilidad establecieron reglas de alcance general que favorecieron relativamente a las ventajas de propiedad de este tipo de firmas.

A fines de la década tendieron a manifestarse diversos desequilibrios acumulados: i) la extrema vulnerabilidad de la economía a los *shocks* externos; ii) la acentuación de la fragilidad del sistema financiero; iii) el sesgo anti-competitivo de la estructura de precios; iv) los problemas de consistencia entre el destino del gasto y de la inversión y sus formas de financiamiento; v) los problemas de sustentabilidad fiscal y su relación con el sostenimiento de un tipo de cambio fijo nominal; vi) la presencia de fuerzas endógenas al esquema de política que, en ese marco, inducían un ajuste recesivo; vii) una modernización heterogénea del aparato productivo que resultaba insuficiente para dotar a la economía de mayores y crecientes niveles de productividad; viii) complejos problemas de selección inversa en la naturaleza de las modalidades de inversión. Con estas razones de fondo, a finales del 2001, una profunda crisis de credibilidad política y la agudización de la conflictividad social agravaron el panorama y las perspectivas de una crisis financiera generalizada llevaron al colapso del régimen macroeconómico imperante.

El quiebre del régimen macro abre algunos interrogantes sobre la capacidad de respuesta del aparato productivo –modelado fuertemente en las condiciones previas- a la nueva situación de precios relativos y condiciones de competencia que tienden a instalarse. Inicialmente, la caída del nivel de actividad y el salto del tipo de cambio real implicaron fuertes modificaciones en las rentabilidades sectoriales, en la configuración de la demanda y en la distribución de los ingresos. La estructura de incentivos implícita en los nuevos precios relativos de la economía, sin dejar de favorecer las actividades basadas en ventajas naturales, se redefinió a favor de los bienes comercializables y los procesos intensivos en trabajo y por un sesgo relativo en contra de los abastecimientos importados. Dadas estas condiciones y señales, los sectores que crecieron y lideraron las tendencias de reactivación de la producción a partir del segundo trimestre del 2002 fueron los que pudieron incrementar sus exportaciones o los que comenzaron a sustituir importaciones, ganando cuotas relativas del mercado interno.

Hay razones por las cuales estas tendencias demoran en generalizarse al conjunto del aparato productivo: i) más allá de las ganancias inmediatas de competitividad-precio, la expansión sostenida de las exportaciones depende de la demanda externa y de la concurrencia de algunos atributos sistémicos (financiamiento, flexibilidad productiva y gestión comercial) que maduran en un plazo más largo; ii) un proceso intensivo de sustitución de importaciones requiere de la disponibilidad de capacidad productiva y tecnológica; iii) la elevada y generalizada incertidumbre, la persistencia de altos niveles de empleo y subempleo, la fuerte caída registrada en los ingresos reales y el reducido impacto redistributivo de los planes asistenciales, sumadas a la ausencia de crédito, castigan al consumo y a la inversión dirigida a varios y diversos sectores. Dado este panorama, la prioridad casi excluyente de las empresas pasó a ser la recomposición o el incremento de sus resultados en el corto plazo, saturando capacidad instalada a través de mayores exportaciones o de la atención de algunas demandas puntuales en el mercado doméstico.

En el corto plazo, la evolución de la competitividad internacional depende, fundamentalmente, de la trayectoria del tipo de cambio; pero, en el largo plazo, la

competitividad de la economía y las empresas argentinas enfrenta desafíos y restricciones de naturaleza estructural que deben ser atendidos adecuadamente. A efectos de mantener la trayectoria dinámica del sector agrícola-ganadero, además de requerir mayor libertad de acceso a los mercados internacionales, es necesario revisar algunas cuestiones de sustentabilidad ambiental, algunas debilidades del modelo productivo vigente y el insuficiente desarrollo de algunas producciones dinámicas en el comercio mundial. En el caso de los otros sectores económicos, especialmente la industria, es necesario remover diversas restricciones de carácter sistémico: i) las debilidades del sistema de calificación de recursos; ii) las debilidades del proceso innovativo; iii) las debilidades de las redes productivas; iv) las debilidades del desarrollo empresarial.

La atención a este conjunto de problemas requiere de una estrategia que articule y coordine eficazmente las políticas de promoción de la competitividad y la competencia. En Argentina, la cantidad de instrumentos relevados parece estar en proporción inversa a la calidad y eficacia de su implementación y esto es una consecuencia de la ausencia de coordinación, por un lado, y de una estrategia integral, por el otro. Así, los instrumentos surgen, y se acumulan, por reacción a los sucesivos shocks macroeconómicos, por compromisos con “modas tecnocráticas”, sin un convencimiento real de su utilidad, o por prebendas otorgadas de modo discrecional; probablemente, sólo en este último caso las transferencias (y la “promoción”) sean efectivas. Finalmente, y en el mismo sentido, cabe señalar que al lado de la palidez de la mayoría de los instrumentos explícitos de política industrial, resaltan aún más las transferencias implícitas en las decisiones de ciertos ámbitos formalmente ajenos a las llamadas políticas de competitividad: los resultados patrimoniales netos de la devaluación combinada con la “pesificación” de las deudas así lo atestiguan.