

*VI Jornadas de Historia
de la Industria y los Servicios
Agosto 2017*

Coaliciones empresarias y capacidades estatales en torno al proceso de
desarrollo industrial en Argentina 2007-2015

Bárbara Couto¹

Resumen:

El período 2007-2015 podría entenderse como la etapa de maduración de la política industrial de la era kirchnerista donde la agenda del gobierno pretende ajustar la llamada “sintonía fina”, no obstante lo cual el proceso enfrentó serias dificultades para sostenerse en el tiempo.

En ese marco, el presente trabajo se pregunta de qué manera la dinámica de actores define los contornos de las políticas y sus alcances. Se abordan dos cuestiones conectadas entre sí: i) la capacidad del gobierno para construir alianzas duraderas en torno al proyecto industrializador y ii) para orientar las políticas en pos de los objetivos formulados como “estratégicos”.

La primera cuestión se inscribe en los debates sobre coaliciones de actores (Gourevitch 1986 y O'Donnell 1977) y arenas institucionales (Oszlak 1984), mientras que la segunda, se pregunta sobre la autonomía y capacidades estatales para guiar objetivos estratégicos y en especial para controlar los procesos de implementación de las políticas (Amsden, 1992; Evans, 1992; Schneider, 1989).

El diseño metodológico del trabajo propone abordar la primera cuestión reconstruyendo la agenda de la relación Estado-empresarios industriales en el período, identificando actores, modalidades de articulación y dinámicas de coaliciones políticas. Para el abordaje de la segunda, tomando como caso testigo al sector metalúrgico, se caracterizan los principales instrumentos –estructuras burocráticas y programas- con que cuentan las diferentes agencias estatales para orientar los objetivos “estratégicos”.

¹ Investigadora docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Magister en Política Comparada, América Latina. bcouto@ungs.edu.ar
Se autoriza al Comité Organizador publicar este documento en el CD de las Jornadas.

1) *Introducción*

El sector industrial constituyó una pieza importante dentro en el esquema económico y social que promovieron los tres gobiernos kirchneristas en el período 2003-2015.

El electo Presidente en 2003 Néstor Kirchner tenía un discurso afín al sector, reivindicaba la necesidad de que la Argentina volviera a tener un proyecto aglutinante e integrador del conjunto de los habitantes y respecto al modelo de desarrollo de los 50 y 60 señalaba que “la industrialización en base a la sustitución de importaciones resultó un proyecto que puso al país en marcha tras ese objetivo y produjo sus frutos” (2004, Apertura de Sesiones Legislativas).

La estrategia de política económica del kirchnerismo se orientó a forjar una amplia coalición que interpeló a los sectores populares formales e informales y apuntó a defender la capacidad de consumo de su base social (Freytes, 2013; Etchemendy, 2013; Kulfas, 2016). En este esquema, se identifican tres posiciones. Por un lado, se constituyó un frente empresario funcional a dicho objetivo por su capacidad para generar empleo que integró a los actores de la industria vinculados exclusivamente al mercado interno, y por otro lado, un frente empresario adversario que, si bien era heterogéneo porque congregó a los servicios públicos y al agro, mantenía ciertos rasgos en común. Estos últimos constituían sectores productores de bienes y servicios básicos de la canasta de consumo de los sectores populares, y además poseían acotadas capacidades de absorber mano de obra, es decir de generar empleo local. Este frente empresario adversario se consolidó en tanto el gobierno avanzó con diferentes medidas destinadas a defender el poder adquisitivo del salario: el congelamiento de tarifas de servicios públicos, las retenciones a las exportaciones y los cupos de exportación de alimentos como la carne y el trigo. En una posición intermedia y pendular, se puede ubicar a un tercer grupo compuesto por actores representantes de grandes empresas industriales exportadoras que se beneficiaron del proceso de expansión económica pero cuestionaron seriamente, en especial desde 2008 en adelante, diferentes lineamientos de política económica del gobierno, en particular aquellos que buscaban desplegar funciones innovadoras de intervención del Estado en la economía para enfrentar las múltiples restricciones que fueron emergiendo.

En la ponencia se propone analizar el proceso político de construcción de consensos y alianzas en torno al proceso de industrialización y su vinculación con el proceso de

implementación de un conjunto amplio de políticas orientadas al sector industrial, entendidas como las acciones del Estado guiadas por los objetivos de la gestión kirchnerista. De este modo, se presentan primero algunos debates teóricos sobre capacidades estatales y coaliciones políticas. Luego se analiza el contexto político de la agenda común entre industriales y gobierno, para a continuación avanzar en un análisis de las políticas, focalizando en el caso del sector metalúrgico. Las reflexiones finales retoman preguntas que trazan una interpretación del período, a la luz de los debates teóricos presentados y de la evidencia empírica relevada.

2) Los debates sobre el rol del Estado en los procesos de industrialización y la importancia de los vínculos con los empresarios industriales

La sociología económica y la sociología política ofrecen herramientas para pensar los problemas del desarrollo industrial “tardío”, el rol del Estado en los procesos de industrialización reflexionando sobre las capacidades institucionales y también las modalidades de articulación que se construyen con el sector privado para producir sinergias positivas o funcionales a dicho proceso de desarrollo industrial.

Al respecto se podrían identificar diferentes dimensiones sustantivas de la intervención estatal: la racionalidad burocrática (Weber, 1996), la existencia de agencias nodales (Chibber, 2003) y la imbricación con actores sociales más conocido como *embeddedness* (Evans, 1992 y Chibber, 2003).

La primera remite a la coherencia entre los medios -el aparato e instrumentos- y los objetivos -conjunto de fines o metas. Al respecto podríamos referir que si bien todos los Estados deben congeniar múltiples objetivos (Subirats, 1996), muchos de los cuales pueden resultar contradictorios entre sí, el mayor desafío consiste en buscar cierta coherencia institucional, esto es que los resultados de las políticas sean “sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (Matínez Nogueira, 2010: 19).

La segunda remite a la existencia de agencias nodales y pone el énfasis en la coordinación entre instituciones y organizaciones vinculadas al objetivo estatal de la industrialización, esto es entidades financieras, agencias de planificación y desarrollo científico tecnológico. Esta cuestión plantea un desafío sustantivo al Estado: cuanto más especializa las funciones

del desarrollo o el proyecto de industrialización, mayor es el desafío de coordinación, en la medida que se profundiza la competencia intraburocrática por el control de los recursos y los procesos políticos. Como señala Oszlak (1984) los conflictos por los recursos del Estado no se dan únicamente en su vinculación con los actores sociales o privados, sino que se despliegan importantes batallas en su interior. La burocracia constituye una clase con intereses específicos que en la búsqueda por ampliar su injerencia, disputa el control del conocimiento técnico y los recursos del Estado (Bresser Pereira, 1995).

La tercera remite a los vínculos que el gobierno construye con los actores privados para desplegar un proceso de desarrollo basado en un consenso más o menos amplio y sostenido en el tiempo. El término *embeddedness* plantea la tensión que todo Estado enfrenta entre autonomía y cooptación. Autonomía relativa en términos clásicos inspirados en la teoría weberiana remite a la importancia de que los gobiernos mantengan una distancia significativa respecto de los intereses privados particulares de modo de intentar representar lo mejor posible un “interés general”, entendido este como un interés más amplio –aunque nunca “general”- que el interés particular de los sectores más poderosos. Su par opuesto, la cooptación, representa la captura del Estado o gobierno por intereses particulares en detrimento del mencionado interés general. Lo que Evans logra al referir a la “autonomía enraizada o imbricada” es un equilibrio entre ambos extremos: para encauzar procesos de desarrollo tardío el Estado debe lograr una combinación entre cohesión interna (estrictamente referido a la dimensión de las agencias nodales) y conectividad externa, esto es la capacidad de orientar los procesos de inversión y por ende el comportamiento empresario en pos de los objetivos del desarrollo. Sobre este último punto, diferentes aportes señalan la relevancia del proceso de implementación en la consecución de los fines públicos que plantea el Estado para evitar que los frutos del esfuerzo colectivo que suponen las políticas no sean captados únicamente por el sector privado sin redundar en un beneficio para el conjunto del proceso de industrialización.

Otro debate en relación a la cuestión, es aquel sobre las estrategias de desarrollo industrial que históricamente atravesaron países como la Argentina. El proceso de industrialización en Argentina en el período 2003-2015 ha heredado importantes rasgos de la etapa sustitutiva de importaciones de los 50 y los 60, aunque el contexto internacional en el siglo veintiuno sea otro, de modo que en este punto emergen importantes contribuciones desde la historia económica. Diferentes análisis sobre el modelo sustitutivo de posguerra publicados en los años 80 y 90 nos ofrecen herramientas de análisis que, con cierta cautela,

deben ser considerados por su actualidad y relevancia en la discusión sobre el proceso actual.

Chibber por ejemplo señala que en Argentina la burguesía nacional se las ingenió para acaparar los beneficios económicos proporcionados por el Estado, sin atender a los objetivos de desarrollo que este intentó anteponer (2008). En este plano resulta sumamente significativo el aporte de Amsden en su estudio del caso de Corea del Sur (1992). La autora analiza los procesos de industrialización en el sudeste asiático y destaca la importancia que tuvo el *disciplinamiento al gran capital* para encauzar procesos de inversión en ciertas actividades consideradas estratégicas, para profundizar procesos de innovación tecnológica o para expandirse hacia el mercado externo. Concretamente, la implementación de políticas industriales o comerciales, que apuntaban a la protección de ciertos sectores, tuvo en diversos países del sudeste asiático un carácter transitorio y fue combinada con la fijación de metas de exportaciones, de escala o de innovación tecnológica. Cabe aclarar que este disciplinamiento se lograba en el marco de un régimen político totalitario muy estable en el tiempo y con un fuerte ejercicio de la autoridad pública sobre el desempeño del sector privado en el proceso de industrialización.

Las comparaciones entre la región Asiática y Latinoamericana han sido muy criticadas por contener argumentos simplificadores respecto de las alternativas políticas que enfrentaron las elites estatales y empresarias en ambos continentes. Generalmente estos argumentos apuntan al hecho de que países de América Latina como Argentina tuvieron la alternativa – y no la aprovecharon- de transitar desde el modelo sustitutivo de importaciones al modelo orientado a las exportaciones, lo cual les hubiese permitido un desarrollo industrial más articulado o “abierto” a la economía internacional y sustentable en el tiempo. Ciertos autores sin embargo señalan que el tamaño reducido del mercado interno obligó a los países asiáticos a desplegar tempranamente estrategias exportadoras mientras que Argentina por ejemplo tuvo la alternativa de profundizar el proceso sustitutivo (Kulfas et. al, 2014). Otros, apuntan a la conveniencia de ciertas potencias de convalidar este modelo latinoamericano de industrialización “hacia adentro” en la medida que las empresas norteamericanas por ejemplo a través de la inversión extranjera directa obtenía cuasi rentas tecnológicas al utilizar maquinaria que había quedado obsoleta en los países de origen y que localmente por el contrario gozaba de cierta protección comercial (Thorp, 1998). En efecto, resulta fructífero evitar falsos dilemas y comprender que la alternativa exportadora o sustitutiva de importaciones no son excluyentes sino estrategias posiblemente

complementarias, aunque en diferentes períodos históricos se han presentado a los formuladores de políticas como alternativas incompatibles.

De cualquier manera, existe un acuerdo respecto al liderazgo del Estado orientando cualquiera de estos procesos de industrialización mencionados (Ocampo, 2010) y en particular los gobiernos entre 2003-2015 toman nota de este asunto, y adoptan una trayectoria de industrialización al comienzo más inercial pero luego con trazos bien precisos. En este sentido, la observación de los objetivos formulados en el presupuesto nacional de la cartera de Industria evidencia la jerarquización del objetivo de la sustitución de importaciones sobre el objetivo de exportar bienes industriales, lo cual era consistente con las muchas políticas e incentivos que premiaban con beneficios fiscales a quienes sustituían y gravaban con impuestos a quienes exportaban.

Algunas conceptualizaciones referidas permiten paralelismos interesantes. En Argentina por ejemplo, es claro que no operó un disciplinamiento del capital en el sentido propuesto por Amsden, es decir para impulsar un proceso de exportaciones que previniera el problema crónico de déficit de divisas en el que el ISI incurría regularmente. Sin embargo, pueden identificarse otros objetivos formulados por las elites estatales para los cuales el modelo llamado “sustitutivo” cumplía determinadas metas, entre las cuales estaba la sustitución de importaciones pero que no era ni el único objetivo ni el más importante (Thorp, 1998).

Este rasgo característico del ISI clásico se replica en el período bajo análisis. La expansión de un mercado interno que el ISI permite, supone cierto equilibrio social al lograr una convergencia de intereses entre actores del trabajo y del capital organizados y fuertemente imbricados en la política nacional de signo justicialista. De este modo, convergen acuerdos entre sindicatos y ciertas entidades empresarias que aglutinan intereses comunes ligados a la economía local (Kulfas et.al, 2014).

En este sentido, diversos argumentos apuntan al rol de las alianzas y las coaliciones políticas con el empresariado en la proyección de modelos de desarrollo industrial como el intentado en el período 2003-2015. Específicamente, la sostenibilidad del modelo depende en gran medida de los acuerdos y desacuerdos políticos entre gobierno y empresarios que apoyan o se resisten a los lineamientos propuestos por el primero (Chibber, 2008). Qué actores empresarios y estatales se coordinan en pos de cuáles intereses, qué grado de convergencia de objetivos existe, quiénes integran dichas alianzas, qué cambios impulsan y

con qué grado de estabilidad (Katzentein en Skocpol 1995, Oszlak y O'Donnell 1976 y Thelen 2014). En particular los aportes de O'Donnell son relevantes para comprender la acción colectiva de las fracciones de la clase burguesa en los años 50. El comportamiento de la gran burguesía exportadora es pendular, logrando beneficiarse tanto de las etapas de expansión como las de retracción de la economía (1977).

La primera pregunta propuesta remite en este punto a cuáles son los diferentes campos de interacción donde actores estatales y empresarios se posicionan. Tomamos la acepción de campo de Bourdieu, entendido como un espacio social de acción y de influencia, relativamente autónomo (2001). En el caso de los actores industriales, identificamos ciertos campos de interacción delimitados por el accionar estatal por un lado y por la dinámica de articulación con los actores privados por el otro.

De este modo, los diferentes campos de interacción habilitan acuerdos y desacuerdos particulares y dinámicas políticas más o menos conflictivas y más o menos institucionalizadas. Por ejemplo, las políticas laborales y comerciales son dos de las principales preocupaciones y demandas de los empresarios industriales frente al Estado, no obstante lo cual cada uno de estos campos de políticas supone dinámicas y niveles de conflictividad muy disímiles en su formulación e implementación como veremos más adelante.

3) La agenda de la relación gobierno-empresarios: de los superávits gemelos y el apoyo unánime a la restricción externa y la fractura del frente de industriales

El período 2007-2015 constituye una etapa de maduración de la política industrial de la era kirchnerista donde la agenda del gobierno pretende ajustar la llamada “sintonía fina”. La Presidenta electa en 2007 Cristina Fernández de Kirchner (CFK) recordaría la necesidad de institucionalizar “el modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social”, sosteniendo la importancia de establecer acuerdos sociales duraderos. Tanto la jerarquización de las funciones de la cartera de Industria y Ciencia y Tecnología (2009-2007 respectivamente), como la expansión del presupuesto de ambas carteras en el período, son a la vez indicadores de las intenciones de la gestión referidas al sector y la continuidad del modelo. No obstante dichas intenciones, los objetivos formulados por el gobierno enfrentaron serias dificultades en el plano macroeconómico y también —y

fundamentalmente- en el plano de los acuerdos con los sectores empresarios para sostener el modelo por un nuevo período de gobierno².

Sin dudas, el año 2008 se presenta como momento bisagra tanto en lo político como en lo económico, en lo nacional como en el plano internacional debido a la crisis inmobiliaria y sus repercusiones a nivel mundial.

La promesa de la campaña de 2007 de conformar un Consejo Económico y Social como expresión institucionalizada de un modelo compartido se ve frustrada por una serie de eventos que abren frentes significativos de conflicto con los empresarios industriales. El problema creciente de la inflación y consecuente pérdida de competitividad del tipo de cambio, socava el eje vertebrador de la política económica que combinaba una administración cambiaria con una gestión del comercio que resguardaba la producción nacional de la competencia extranjera. Hacia 2011 la re-elección de la Presidenta CFK supone una renovación de la legitimidad en pos de profundizar el modelo vigente. En este sentido en 2010 se lanza el Plan Estratégico Industrial 2020 por el cual se convoca a todos los sectores a debatir diagnósticos y necesidades particulares. A pesar de los avances en este sentido, diferentes restricciones llevan a estancar dicho Plan en la etapa de diagnósticos sin poder avanzar en acciones concretas. El problema de déficit de divisas y la llamada *restricción externa* acorrala a la gestión llevándola a desplegar herramientas innovadoras pero que serán fuertemente cuestionadas por amplios espectros empresarios que incluyen a los grandes industriales.

La agenda de cuestiones conflictivas³ con los industriales es nutrida cada año desde 2008 pero pueden destacarse las siguientes cuestiones. La nacionalización de las AFJP (2008) habilita al Estado como accionista a tomar decisiones sobre algunas empresas del sector lo que desata una feroz batalla con el grupo Techint por la injerencia sobre SIDERAR. La restricción a la compra de dólares (2011) que formalmente se orientaba solo al control sobre el turismo o el ahorro, fue sumamente resistido por todo el arco empresario, en tanto fue utilizado por el gobierno como mecanismo de presión en especial en negociaciones

² Tras las elecciones de fines de 2015, vence la coalición partidaria Cambiemos (UCR y PRO), que propone una alteración fundamental del esquema de política económica que desplegó y sostuvo el kirchnerismo por doce años.

³ La identificación de cuestiones de la agenda común se trabaja a partir de artículos periodísticos de dos fuentes principalmente, La Nación y Página 12, relevadas entre 2003-2015.

relativas al nivel de empleo⁴. La implementación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones –DJAI- (2012) que tenía como objetivo promover la sustitución de importaciones comienza a perseguir el objetivo fundamentalmente de ahorrar divisas por lo que se incrementan las restricciones afectando el proceso mismo de producción local de otros bienes, según las quejas de algunos industriales. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central (2012) tenía como telón de fondo ampliar la injerencia del organismo en materia de política monetaria, habilitaba a utilizar reservas para el pago de deuda externa y buscaba extender su capacidad para controlar a las entidades financieras para canalizar fondos hacia la producción. La reforma del mercado de capitales (2012), señalaba la Unión Industrial Argentina, contenía una cláusula que le permitía al Gobierno designar veedores en empresas dejándole amplio margen de acción, lo cual generaría futuros conflictos. Por último, la sanción de la Ley de abastecimiento (2014) que formuló el gobierno como una ley antimonopolios o de defensa de la competencia, según los empresarios, dejaba demasiado margen de interpretación respecto de los “márgenes razonables” definidos en los acuerdos comerciales y confería todo el poder de regulación y sanción al Secretario de Comercio.

Lo llamativo es que los eventos que comienzan a fracturar el frente industrial de apoyo al gobierno se desatan en el año 2008 y 2009 y remiten a intereses de empresarios de otros sectores -agrario y mediático fundamentalmente⁵- pero confluyen progresivamente en la conformación de un frente de confrontación con el gobierno. Los grandes industriales que integran la UIA –y que tienen allí una injerencia significativa- van a adoptar una estrategia pendular: hasta 2008 integran un frente de industriales afines al modelo, lo cual se manifiesta en actos públicos que convocan al gobierno y a la Unión Industrial Argentina en conjunto con diversas cámaras empresarias pymes (metalúrgica, textil, de juguetes, marroquinería principalmente) pero progresivamente van a fracturar este frente buscando espacios alternativos que canalicen sus críticas al gobierno. Este frente opositor se moviliza a través de entidades de cuarto grado formales como la Asociación Empresaria Argentina, que nuclea principalmente a grandes empresas de origen extranjero y unas pocas nacionales

⁴ Un ejemplo de ello, es la puja del gobierno con el sector automotriz por la baja del el nivel de inversiones y la suspensión de trabajadores. El gobierno utilizaba el flujo de dólares para importación como mecanismo para presionar a las cámaras empresarias para que sostuvieran los niveles de empleo (La Nación, 13/11/2014).

⁵ La resolución 125 de retenciones móviles a la exportación de productos agrarios en 2008 y la sanción de la Ley de Medios en 2009 quiebran el frente industrial de apoyo al gobierno kirchnerista.

de diversos sectores de actividad⁶, o el –informal- Grupo de los Seis que aglutina a la Unión Industrial (UIA), la Sociedad Rural (SRA), las Cámaras de Comercio y de la Construcción, la Bolsa de Comercio y la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA). Por su parte, el frente de apoyo al gobierno también busca canales alternativos a la UIA. Así es como las cámaras pymes CAME, APYME, CGERA o IDISA⁷ se constituyen como entidades aglutinantes de las empresas industriales predominantemente de pequeña y mediana escala sosteniendo el apoyo hasta 2015.

4) El análisis de la política industrial a través del caso del sector metalúrgico

El conjunto de instrumentos orientados al sector industrial es sumamente amplio en tanto involucra a diferentes carteras y resulta difícil de examinar en profundidad por la cantidad de instrumentos fiscales, promocionales o comerciales destinados al sector.

De modo que se optó por focalizar en un sector de la industria y por seleccionar los instrumentos más relevantes que inciden sobre dicho sector, con el fin de poder analizar las políticas distinguiendo algunos indicadores: i) los organismos competentes y su estructura de coordinación, ii) los mecanismos de articulación con el sector privado contenidos en las políticas, y iii) los niveles de conflictividad involucrados.

Para el análisis de las políticas se trabajó con el caso del sector metalúrgico⁸. La selección del caso se debió a la relevancia del sector en cuatro aspectos: 1) el entramado principal de empresas es PYME, 2) fundamentalmente ligado al mercado interno, 3) con un impacto en el nivel de empleo industrial significativo, 4) y su cámara, ADIMRA, constituye un actor político de peso dentro del frente de industriales que apoyan al modelo kirchnerista, con un

⁶ La AEA se constituye en 2002 y su primer reclamo al gobierno del Presidente Duhalde es la pesificación de la deuda privada en dólares, reclamo al que no accede, a pesar de haber pesificado la deuda en dólares radicada en entidades financieras locales.

⁷ CAME es la Confederación de la Mediana Empresa, APYME, la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, CGERA es la Confederación Empresaria de la República Argentina e IDISA es el Instituto para el Desarrollo Industrial y Social Argentino, una entidad industrial creada en diciembre de 2009 por empresarios y sindicatos metalúrgicos.

⁸ Se trabajó con fuentes secundarias: el presupuesto nacional de la cartera de Industria, documentos de ADIMRA y documentos académicos; como así también con fuentes primarias: entrevistas al comité de presidencia de la entidad, a referentes de las comisiones de política industrial, centro de servicios tecnológicos y comisión de política comercial.

vínculo fluido con el sindicato, la Unión Obrera Metalúrgica, de fuerte tradición peronista.

El sector industrial metalúrgico es sumamente heterogéneo, conteniendo los siguientes grandes grupos: productos derivados metálicos (piezas de fundición, productos para el transporte, depósitos o envases de metal), máquinas y equipos de uso general (bombas, puentes grúa, refrigeración industrial, o ascensores), y máquinas de uso específico (agrícola, industria alimenticia, textil, construcción, etcétera), plantas industriales, artefactos de uso doméstico (estufas, heladeras, por ejemplo), artefactos y equipos eléctricos y electrónicos (motores, equipos de radio, televisión y equipos médicos) y finalmente componentes y equipos de transporte (autopartes, motos, bicicletas, carrocería de autos o trenes)⁹. En efecto ADIMRA contiene a unas 60 cámaras entre las sectoriales y las regionales, representa a más de 24.000 empresas que generan alrededor de 300.000 puestos de trabajo y se financia con el aporte obligatorio de las empresas, el cual se define en una escala según el tamaño de la misma¹⁰. A diferencia de otras cámaras, la entidad tiene un equipo técnico-profesional de alrededor de 50 personas que organizan la actividad en quince comisiones temáticas de trabajo (por ejemplo, automotriz, bienes de capital, comercio exterior, energía, nuclear, política industrial, entre otras) y presta a las empresas diferentes servicios: impositivo, dumping, riesgos de trabajo, laboral y de seguridad social y Repro, en referencia al programa del Ministerio de Trabajo. La asistencia para la formulación de proyectos sería el apoyo clásico que realiza la cámara a las empresas, mientras que recientemente se ha consolidado un servicio que ofrece la entidad y que es particular de ADIMRA en tanto moviliza recursos significativos. Se trata de una red de 17 Centros de Servicios tecnológicos, que tiene por objetivo atender en diferentes puntos del país necesidades tecnológicas que las empresas no pueden afrontar puertas adentro y que la cámara despliega con fondos público-privados, ofreciéndolo a las empresas de manera gratuita. En síntesis, el análisis del sector y de su cámara empresaria nos sirve de panóptico para comprender las múltiples articulaciones con el gobierno a través de las políticas desplegadas.

⁹ IDISA, 2011.

¹⁰ Debe recordarse que son pocas las cámaras que se financian de este modo. Generalmente lo hacen con aportes voluntarios.

5) Las políticas orientadas a la industria y los campos de interacción

Las políticas públicas o programas estructuran campos de interacción donde políticos, funcionarios, técnicos, empresarios y dirigentes empresarios establecen acuerdos, desacuerdos, definen objetivos, instrumentos y espacios de negociación. Estos campos suponen además dinámicas de articulación particulares y reglas para el intercambio de apoyos y beneficios. En este sentido, del análisis del conjunto de instrumentos orientados a la industria y sus correspondientes mecanismos de implementación, se identifican los siguientes campos de interacción: la política fiscal, la política laboral, la política de ciencia y tecnología, la política comercial y la política industrial.

Se propone en este apartado entonces caracterizar los diferentes campos de políticas analizando tres dimensiones: las estructuras de coordinación de las políticas propias del campo, las dinámicas de articulación público-privada, el grado de apertura de la agenda pública a los empresarios y el nivel de conflictividad de la relación.

La política fiscal tiene un impacto significativo en la rentabilidad empresarial. Tanto los impuestos que gravan la actividad como los beneficios impositivos asignados al sector inciden sustancialmente sobre la ecuación económica de las empresas. En efecto, una de las principales demandas de los industriales reside en esta cuestión, no obstante lo cual las políticas suelen definirse en el ámbito parlamentario, siendo en consecuencia relativamente estable –incluso en coyunturas económicas difíciles–, poco conflictivo y raramente permeable a los reclamos empresarios. Los canales de articulación son más bien informales y no exclusivos para cuestiones impositivas. Las cámaras y entidades a través de diversos documentos institucionales y en intervenciones mediáticas plantean agendas de cuestiones diversas entre las cuales están los reclamos por la carga fiscal. Los reclamos son amplios y apuntan a la sobrecarga y la doble imposición como condicionantes de la competitividad y los problemas derivados de la actualización por inflación. La Unión Industrial Argentina al respecto se ha pronunciado sobre los reintegros y retenciones a la exportación, las cargas patronales y otros impuestos provinciales “distorsivos” (Schteingart, 2010).

En cuanto a los incentivos fiscales a la producción, el proceso de toma de decisión involucra a diferentes agencias (Ciencia y Tecnología, Industria, etc.). No obstante esta dispersión, la coordinación es alta y centralizada en la figura del Ministro de Economía con el asesoramiento técnico de la AFIP.

Puntualmente referido a la cuestión fiscal ADIMRA ha formulado dos propuestas, ninguna de las cuales ha tenido un curso favorable. La primera consiste en la reforma de la alícuota correspondiente al reembolso por exportaciones que era del 6%. El reembolso compensaba el 5% gravado previamente sobre las exportaciones industriales, aunque se efectivizaban con muchos meses de retraso por lo que la entidad reclamaba elevarla al 15%. La segunda apunta en conferir un carácter permanente al incentivo fiscal otorgado a los fabricantes locales de bienes de capital. El bono, del 14% sobre la facturación total, se concedía en compensación por la baja de aranceles al cero por ciento implementado en 2001 para los bienes de capital y era prorrogable cada seis meses, de modo que la cámara reivindica la necesidad de darle institucionalidad y permanencia a la medida de apoyo. En esta cuestión interviene la comisión de bienes de capital y se constituyó específicamente en 2007 un departamento de Bono fiscal para asistir a las empresas a gestionar el beneficio, informar sobre los cambios regulatorios y realizar un seguimiento de los trámites.

La política laboral se centraliza en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las agencias con injerencia en las cuestiones laborales son poco numerosas y funcionan bajo la coordinación del Ministro. Dado que la expansión del empleo y del salario constituye un eje vertebrador del modelo kirchnerista esta cartera va ser clave en la gestión de dichas negociaciones. A pesar que constituyen temas sumamente conflictivos –sobre todo en el primer trimestre de cada año- la conflictividad laboral es el núcleo de la agenda entre empresarios industriales y el gobierno- los mecanismos de articulación son altamente institucionalizados en la figura por un lado de los convenios colectivos de trabajo que se celebran cada año en este período y por el otro lado, la negociación del Salario Mínimo, Vital y Móvil que se establece también anualmente. En el caso de sector estudiado, la Unión Obrera Metalúrgica es la entidad gremial que agrupa a los trabajadores del sector que cada año en este período negocia con las diferentes cámaras representantes de los subsectores empresarios metalúrgicos (metalurgia, componentes, terminales electrónicas, entre otras). La pauta negociada cada año muestra un incremento significativo del salario nominal y en muchos años del salario real también. Entre 2007 y 2008, el aumento salta del 16.5% al 32% llegando en 2009 a su máximo ascenso en 45%, para luego estabilizarse hasta 2015 en el orden del 23-27% (UOM-Convenios y salarios 2007 a 2015).

La política científico tecnológica ha sido la más estable de las analizadas y tiene la particularidad de centralizarse en pocas agencias, las cuales operan bajo la coordinación del

Ministerio, el que se constituye como tal en 2007 jerarquizándose sus funciones. Las políticas y programas desplegados por esta cartera se han formulado en este período y sostenido hasta 2015. Los actores empresarios que articulan con el Ministerio son diversos y los mecanismos de participación son altamente institucionalizados. En el caso de ADIMRA por ejemplo, un referente de la cámara es miembro en el Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científico-tecnológica, organismo descentralizado que depende del Ministerio, de modo que se ha previsto en la cartera una participación formal del sector privado en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la solicitud de los programas es completamente gestionada por las “ventanillas” de manera despersonalizada, predominando los instrumentos horizontales (aplicables a cualquier sector). Incluso las herramientas de desarrollo sectorial como el FONARSEC Fondo Argentino Sectorial, tienen la particularidad de no pre-seleccionar sectores siendo los proyectos orientados al sector energético o la agroindustrial los que más fondos han obtenido seguidos por la industria. En particular los programas tienen llegada e impacto en aquellas empresas altamente formalizadas con una impronta pre-existente de desarrollo tecnológico. En síntesis, la gestión de estos programas está institucionalizada al tiempo que la dinámica de negociación público-privada en este campo es prácticamente nada conflictiva.

Por otro lado, la cartera gestiona instrumentos de política orientados a generar o apoyar el empleo, que también contienen mecanismos formalizados de solicitud de apoyos. Los programas de Recuperación productiva son un ejemplo de ello. Consisten en un aporte no remunerativo a trabajadores de empresas en crisis tendiente a mantener el nivel de empleo y han sido ampliamente utilizados en especial por los largos efectos de la crisis de 2008.

La **política de administración comercial** –en coordinación con la política cambiaria– constituye un eje clave del desarrollo de cualquier economía que disponga como objetivo intervenir sobre los precios relativos para mejorar los términos de intercambio comercial de sectores específicos. En primer lugar se observa una dispersión media de agencias dedicadas a la materia así como una transferencia de la función de coordinación entre diferentes funcionarios. En ciertos años co-gestionan dos agencias: el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores, con preeminencia del primero, mientras que en otras coyunturas la función se traslada a otras carteras. En 2009 por ejemplo se crea –solo por un año– el Ministerio de Producción, el cual va a ocuparse de la regulación del comercio de bienes industriales como agrícolas. Sin embargo, vuelve a ser competencia de

Economía tan pronto como Producción se divide en Industria por un lado y Agricultura por el otro. Si bien la dispersión de agencias es media -coexisten dos organismos competentes- se observa un rol preponderante en la definición de barreras asignado al Ministro de Economía hasta 2005 y posteriormente se traslada esa función a la figura del Secretario de Comercio.

La administración del comercio se intensifica desde 2007 en adelante en Argentina acorde con el rol que el gobierno atribuye a la industria dentro del esquema económico. Se imponen aranceles máximos permitidos del 35% sobre algunos productos y se implementan barreras no arancelarias. La aplicación de las licencias no automáticas y más tarde del sistema de Declaraciones Juradas de Importación (las segundas implementadas desde 2014 a partir de la prohibición por la OMC de la utilización de las primeras) se convierte en el meollo de la cuestión sobre la cual intentará incidir el empresariado industrial.

La regulación y seguimiento de estas medidas, se constituye como uno de los campos más relevantes de la relación entre el Estado y los empresarios industriales en la medida que la administración comercial estará orientada a expandir el sector y protegerlo de la competencia externa. La agenda de política comercial resulta ser de los campos estudiados, la más permeable a las demandas empresarias. Se observa una elevada participación de los actores empresarios al punto que prácticamente todos los sectores que reclamaban protección conseguían incorporar posiciones a las LNA. En efecto la cobertura de las medidas fue amplia (20 de 34 ramas de actividad tuvieron al menos una medida proteccionista) (Kulfas, 2014). Los mecanismos de participación en este campo son casi exclusiva responsabilidad de las cámaras en una interlocución uno a uno con el Secretario de Comercio. Entre 2007 y 2012, los intercambios se mantienen en este nivel aunque progresivamente se estandarizan los términos de la negociación: la protección se concede mientras se mantenga o ascienda el nivel de empleos y los ajustes de precios por inflación, controlados por la misma cartera, sean “razonables”. Para la gestión kirchnerista, mantener el nivel de empleo y el poder adquisitivo del salario constituyen objetivos prioritarios, lo que explica que la gestión del comercio interior y exterior se entrelazaran, mezclándose sus funciones al punto de quedar subordinado el segundo al primero en coyunturas reiteradas. De este modo, la Secretaría de Comercio (Interior) regulaba las LNA, mientras implementaba controles de precios o establecía cupos de exportación para la carne. Las

LNA se convirtieron progresivamente en una herramienta esencial para perseguir múltiples objetivos: sustituir importaciones, generar empleo, ahorrar divisas y en ciertas ocasiones como herramienta para presionar empresarios en negociaciones difíciles. Por ejemplo, ante la crisis de 2008 gobierno presionó a los empresarios para que mantuvieran sus fábricas abiertas y no redujeran sus plantas de personal a cambio de habilitar importaciones retenidas en la aduana a causa de las LNA. Cuando entran en vigencia las DJAI en 2012 el funcionamiento de la administración del comercio se altera en particular con la implementación de una serie de medidas informales denominadas “uno a uno” que habilitaban a importar a cambio de determinadas condiciones, como a) la exportación del valor equivalente a las importaciones, b) la imposición de cierto nivel de contenido nacional de la producción, c) la realización de inversiones en Argentina y d) la abstención de remitir beneficios al exterior; además de imponer en otros casos simplemente límites a las cantidades o los montos de los bienes importados¹¹. Esto amplía considerablemente el margen de acción del gobierno y también de presión sobre el empresariado, generando reclamos y críticas desde diversos sectores empresarios. Estas modificaciones alteran la dinámica de participación, la cual si bien se mantiene formalmente en el nivel de las cámaras sectoriales de primer grado, se despliega informalmente en los vínculos personalizados es decir empresa por empresa, que mantiene el Secretario.

En 2013 vuelve a modificarse la estructura de coordinación y la dinámica de articulación con los empresarios. Se designa un nuevo Secretario, se unifica formalmente –aunque de hecho ya estaban unidas- la Secretaría de Comercio Exterior e Interior y se amplían los equipos técnicos especializados para cada función. Se formalizan los procedimientos para las DJAI, despersonalizándose su gestión y se incorpora en el formulario de declaración jurada información tal como el nivel anual de inversiones y empleo comprometidos por la empresa solicitante, la cual que se coteja con los análisis por sector y por empresas que el equipo de Comercio realiza. Una de las iniciativas para mejorar la disponibilidad de información contable que dispone el gobierno sobre las empresas consiste en elaborar un Registro único de subsidios a las empresas que tiene el objetivo de mejorar la disponibilidad de información sobre los beneficios asignados al sector privado desde las diferentes agencias del Estado, evitando la gestión por “doble ventanilla” y mejorando la

¹¹ OMC- Informes del Órgano de Apelaciones –ARGENTINA- MEDIDAS QUE AFECTAN LA IMPORTACION DE MERCANCÍAS AB-2014 9, en Burgos y Urturi 2015: 30.

coordinación de la política industrial. Esta iniciativa sin embargo no se completó por la renuencia de las áreas de gobierno a proporcionar esa información por diferentes motivos: resistencia de los funcionarios a que los controlen otros funcionarios y a que se expliciten los vínculos “preferenciales” de algunas dependencias con ciertos empresarios lo que podría generar quejas en otras empresas del sector.

El campo de **la política industrial** es el más complejo de los campos seleccionados, en la medida que su principal objetivo es la promoción de las empresas del sector, cuya realización depende de la gestión de otras carteras, como Ciencia y tecnología, Trabajo y sobre todo Comercio dentro de Economía. De modo que el Ministerio de Industria enfrenta un desafío de coordinación interministerial más significativo que el desplegado por otras carteras cuyas funciones suelen “agotarse” en las agencias propias. Como veremos en el caso de Trabajo, sus programas apuntan por ejemplo a brindar capacitaciones y/o facilidades a las empresas y las cámaras para la contratación de personal, o mediar en conflictos salariales, lo cual no requiere de articulaciones con otros ministerios.

Para su análisis entonces se considera oportuno distinguir entre los programas horizontales y los sectoriales en la medida que sus alcances y las modalidades de articulación que se despliegan en unos y otros se diferencian sustancialmente. Los primeros se orientan a todo tipo de actividades y se gestionan exclusivamente a través de “ventanillas” descentralizadas en diferentes dependencias públicas o privadas. Los segundos focalizan en ramas sectoriales específicas, habilitando una serie de intercambios políticos y técnicos sucesivos hasta formular los lineamientos generales de los programas o regímenes promocionales. De este modo, el primer tipo supone una institucionalización y estandarización mayor de la asignación y utilización de los recursos que el segundo, mientras el segundo tipo de programas confiere a la agencia estatal un mayor margen de decisión sobre los mismos y a los actores empresarios les habilita un espacio de interlocución privilegiado con las máximas autoridades de la cartera. Entre los programas sectoriales se destacan los regímenes especiales para la industria de software, automotriz, autopartes, biocombustibles y bienes de capital. El Plan Estratégico Industrial 2020 que se lanza en 2011 se constituye como un espacio de intercambio institucionalizado para todos los sectores donde las cámaras de primer grado participan en mesas de trabajo para elaborar un diagnóstico de los problemas particulares que atraviesa cada sector. No obstante, no emergen nuevos regímenes sectoriales del PEI2020, de modo que se constituye como espacio de

deliberación más que como espacio de toma de decisiones con un impacto concreto sobre algunos sectores seleccionados.

Finalmente, el Régimen de Compre Nacional constituye otra herramienta significativa de Industria para impulsar al sector. El débil alcance de su puesta en práctica¹² sin embargo sugiere que el alcance fue limitado por la capacidad reducida de articulación y coordinación que logró Industria sobre otras carteras y que el gobierno tomó la decisión de no reformar la herramienta para extender su alcance. Cuando es implementada por Cavallo en el 2001, la ley establecía como obligatorio integrar contenidos locales aceptando un precio diferencial de hasta un 7%. La comisión de Compre Nacional de ADIMRA presentó un proyecto en el Congreso en 2009 para elevar ese margen al 25%, logrando media sanción del senado pero quedando sin efecto en diputados (o al revés). De modo que a pesar del compromiso expresado por la gestión y de algunas iniciativas para la contratación de proveedores locales, Industria optó por no institucionalizar los mecanismos de contratación prefiriendo conservar los márgenes de decisión y acción sobre la cuestión. Como caso paradigmático un funcionario de la cartera mencionaba la decisión de importar equipos médicos chinos antes que producirlos localmente, pese a los acuerdos con empresarios nacionales para avanzar en la sustitución de dichas importaciones. La posición ventajosa de China para competir por precio y posibilidades de financiamiento a largo plazo impiden la convergencia de objetivo de Industria con otras carteras, en este caso Salud, para desarrollar proyectos de sustitución de bienes diversos y a la vez cumplimentar los requerimientos urgentes que tienen que cubrir otras carteras.

¹² Referido tanto por funcionarios como por empresarios entrevistados sobre la cuestión.

6) Conclusiones

El análisis de la agenda común entre los actores industriales y el gobierno sugiere que el gobierno desplegó importantes instrumentos y recursos para el desarrollo del sector industrial, no obstante lo cual surgieron conflictos que impidieron la convergencia de una visión común en torno al proceso de industrialización como así también obturaron la emergencia de una coalición amplia y estable en el tiempo.

La “sintonía fina” propuesta a comienzos del segundo mandato en 2008 debió posponerse por los conflictos mencionados (con el campo y los medios). Luego de la reelección en 2011, a pesar de las tensiones abiertas con el campo empresario, la Presidenta recupera cierta plataforma de legitimidad y aparece nuevamente la propuesta de profundizar el modelo. Sin embargo ya enfrenta otras restricciones económicas que evidencian algunas inconsistencias del esquema. Ante este escenario, las herramientas que el gobierno encuentra (control de cambios, y de importaciones, intervención del BCRA, entre otras) son las mismas que terminarán de consolidar el frente empresario opositor.

Los grandes industriales exportadores tuvieron un rol clave en la fractura del frente industrial hacia 2008 en la medida que eligieron dar batallas ajenas¹³. Priorizaron acuerdos y alianzas con otros sectores desjerarquizados dentro del esquema económico: las entidades del campo y luego los grupos de medios, conformando al final del proceso un frente opositor al gobierno al que se sumaron las multinacionales de servicios públicos, de la industria de laboratorios, las automotrices y las comercializadoras, entre otras.

En este marco el análisis de las políticas y los diferentes campos de interacción que las mismas configuran, aporta algunos elementos para comprender la dinámica de coaliciones entre el gobierno y los actores de la industria. El campo de la política comercial, laboral y de la política industrial son el epicentro de interés de los industriales y también del gobierno y condicionan significativamente la dinámica del vínculo. Los campos de la política comercial e industrial permiten al gobierno construir acuerdos amplios con diferentes

¹³ Los motivos fueron diversos. En algunos casos como el de Techint, hubo conflictos en torno a intereses propios industriales que llevaron a una actitud potente del grupo dentro de la UIA –y en particular de la lista de Industriales que era más afín al gobierno, abogando por una postura más crítica y de conflicto abierto. En otros casos, los industriales exportadores adoptan una postura liberal en los medios, cuestionando la ampliación de funciones del Estado sobre la economía, aunque gozan extensamente de los beneficios que el gobierno implementa para el sector.

sectores de la industria alimentando coaliciones de cierta extensión y exponiéndose a bajos niveles de conflictividad. En efecto, la no selectividad de sectores para “proteger” o “promocionar” habilitó esta dinámica. La política comercial sin embargo hacia el final del período se volvió un foco de conflicto en la medida que el gobierno profundizó las restricciones a las importaciones¹⁴.

A través del estudio de los campos se puede identificar que la acción colectiva empresaria tiene espacios diferenciados: la UIA por la heterogeneidad de sus intereses, reclama por cuestiones generales de política económica y tiene una función central en la opinión pública a la hora de apoyar, acompañar o cuestionar las decisiones y las acciones del gobierno. Diferente es el rol de las cámaras sectoriales. La acción de las cámaras tiene una injerencia central en la articulación de los intereses empresarios frente a las agencias del Estado, en la negociación salarial, en la canalización de demandas concretas y en la formulación de proyectos y solicitud de subsidios promocionales, todo lo cual estaría fuera del alcance de muchas empresas en especial pymes que no cuentan con la capacidad técnica o los recursos para ello. Por último, las entidades de cuarto grado sólo despliegan su accionar en momentos de descontento empresarial con la gestión y es por ello que se activan desde 2008 y van sumando adhesiones.

En relación a las capacidades estatales y a la emergencia de agencias nodales que lideren el desarrollo industrial, hemos señalado que existió cierta coordinación al interior de las agencias –Trabajo, Industria y Ciencia y Tecnología- no obstante lo cual no se vislumbra una agencia que tuviera un rol central sobre las otras. Ciertamente Industria podría haber asumido ese papel en la medida que muchos de los instrumentos articulaban con las otras carteras. Sin embargo hay pocos elementos que evidencien una articulación transversal y con una clara jerarquía de una sobre otra. Asimismo, el Ministerio de Economía podría haber representado dicho papel, pero teniendo muchísimas otras cuestiones más urgentes que atender y por sobre todas las cosas, habiendo tenido durante gran parte del período poco margen de acción y decisión, dentro de la estructura del aparato estatal. Excepto por el Ministerio de Roberto Lavagna (2003-2005) y por el de Axel Kicillof (2013-2015), la cartera tuvo figuras más débiles, con menor exposición mediática y casi nula injerencia en la

¹⁴ Las posiciones empresarias en este punto suelen ser ambiguas: pocos empresarios levantan la bandera del proteccionismo y prácticamente todos demandan alguna barrera a la importación de los bienes que producen, mientras piden liberalizar la importación de sus insumos de producción.

coordinación de las políticas analizadas. El funcionario que sí ocupó por momentos esa función de coordinación entre carteras en pos de los objetivos del esquema económico, fue el Secretario de Comercio, Guillermo Moreno (2007-2013) aunque lo hizo mediante mecanismos más bien informales, con escaso soporte técnico y mediante vinculaciones personales. Recién en 2013, cambio de secretario mediante, se implementan canales de información pormenorizada de empresas y sectores, habilitando un control y análisis de metas que permiten ajustar los mecanismos de *disciplinamiento al capital* en pos de los objetivos de la gestión: la expansión del empleo y del poder adquisitivo de los salarios.

Respecto a esta cuestión, el gobierno logra institucionalizar ciertos controles sobre las empresas a partir de instrumentos como “precios cuidados” o las DJAI que exigen a las empresas compromisos de inversión y ciertos niveles de empleo. Demás está decir que estos mecanismos de control fueron fuertemente resistidos por el sector privado, ahondando los conflictos antes analizados. Levantando la bandera de la “seguridad jurídica” y del derecho a la propiedad privada, los grandes empresarios industriales aborrecieron las medidas de los últimos años de la gestión.

Sin dudas, el proceso de industrialización en las tres gestiones kirchneristas revirtió la tendencia de desintegración del sector experimentada en los años noventa, expandiendo el tejido industrial y reavivando en la escena política actores económicos vinculados al mercado interno que habían perdido peso significativo e incluso desaparecido en aquel momento. Tanto la voz de las cámaras pyme como la de los sindicatos reemergió en la agenda pública y fue objeto de una importante intervención estatal. No obstante dichos avances, el proceso enfrentó importantes dificultades. Como vimos, las restricciones inherentes al modelo fueron significativas en la medida que la inflación socavó los cimientos de la competitividad industrial reemergiendo el problema histórico de la restricción externa. Por otro lado, los intentos del gobierno de institucionalizar una trayectoria de desarrollo industrial con fuerte eje en la sustitución de importaciones y la expansión del mercado interno, chocaron con coyunturas políticas y económicas de emergencia impidiendo la proyección en el largo plazo y la jerarquización de los objetivos deseados. Asimismo, el gobierno no previó fortalecer a una agencia o funcionario que coordinara los esfuerzos, excepto en raras ocasiones. Finalmente, la imbricación con el sector privado fue considerable en la medida que las agencias articularon a través de múltiples instrumentos. No obstante, salvo por los actores orientados al mercado interno,

cuyo peso en la economía es importante en términos de empleo, pero débil en términos económicos, los grandes industriales no compartieron el horizonte que la gestión proponía en materia de industrialización. En la medida que el gobierno ampliaba los instrumentos de intervención para atender a las restricciones económicas que emergían (control de precios, de cambios, de importaciones fundamentalmente y más tarde ley de abastecimiento) los grandes industriales temían por sus intereses y su rentabilidad, buscando refugio en alianzas con actores empresarios con los cuales tenían pocos intereses en común, pero coincidían en un objetivo: limitar el poder que desplegaba el kirchnerismo para regular la economía.

El proceso de industrialización enfrenta desde diciembre de 2015-enero 2016 un cambio de gobierno a manos de una coalición de derecha, que fue ampliamente bienvenida –y promovida también- por grandes empresarios industriales. Siguiendo el comportamiento pendular al que aludía Guillermo O'Donnell, celebran “la apertura de Argentina al mundo” pero miran de reojo ciertas medidas de desregulación comercial, incremento de tarifas, y retracción del consumo doméstico.

Quedan abiertos algunos interrogantes: qué tan funcional a sus intereses resulta el actual esquema económico que defienden los industriales exportadores y por otro lado, qué capacidad de resistencia pueden desplegar los actores industriales pequeños y medianos que una vez no hace mucho empoderó el kirchnerismo.

7) *Bibliografía*

Amsden, Alice (1992) "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", in L. Putterman, D. Rueschemeyer (Eds), *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?* Lynne Rienner, Washington, D.C.

Bourdieu, Pierre (2000) *Sobre el Campo Político*, Presses Universitaires de Lyon, Conversación con Philippe Fritsch, 1999. Traducción de Cristina Chávez Morales.

----- (2001) *Las estructuras sociales de la economía*, Manantial, Buenos Aires)

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995) *Estado, aparelho do Estado e Sociedade Civil*. ENAP, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.

Burgos, Martín y Urturi, Andrea (2015) "La Política comercial argentina durante la crisis económica internacional", CEFIDAR *Documento de Trabajo N° 75* – Octubre.

Casa Rosada. Discurso presidencial, Acto de asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa, Fernández de Kirchner, Cristina. 10 de diciembre de 2007. Disponible en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

Casa Rosada. Discurso presidencial, Acto apertura de la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, Kirchner, Néstor. 1° de marzo de 2004. Disponible en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

Chibber, Vivek (2003) *State-building industrialization in India*, Princeton University Press, and Oxford.

----- (2008) ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*,

Etchemendy, Sebastián (2013) La Doble Alianza Gobierno-Sindicatos en el Kirchnerismo (2003-2012): Orígenes, Evidencia y Perspectivas, en *Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires; p. 291 - 324.

Evans, P. (1992) "The State as Problem and Solution: Predatory, embedded autonomy and Structural Change". In Haggard, S. and Kaufman, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton UP.

Freytes, Carlos (2013) Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes, *Revista SAAP vol.7 no.2* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nov.

Gourevitch, Peter (1986) *Politics in Hard Times. Comparative responses to international economic crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

IDISA (2011) La Industria metalúrgica como sector estratégico para el Desarrollo Argentino, ADIMRA, UOM, ASIMBRA, Documento NA002-2011.

La Nación (13/11/2014) "Fuerte polémica entre el gobierno y las automotrices", por Francisco Jueguen.

Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1743520-fuerte-polemica-entre-el-gobierno-y->

[las-automotrices](#)

Kulfas, Matías, Evelin Goldstein y Martín Burgos (2014) Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013, Documento de Trabajo N° 64. – Diciembre.

Kulfas, Matías (2016) *Los tres Kirchnerismos. Una Historia de la economía argentina 2003-2015*, Siglo Veintiuno Editores.

Martínez Nogueira, Roberto (2010) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Ocampo, José Antonio (2010) Hirschman, la sustitución de importaciones y la teoría del desarrollo, Research Gate, disponible en, <https://www.researchgate.net/publication/237715510>

O'Donnell, Guillermo (1977) Estado y Alianzas en la Argentina 1955-1976. Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 16, No. 64 (Jan. - Mar., 1977), pp. 523-554

Oficina Nacional de Presupuesto. Fascículo Jurisdicción, Ministerio de Industria, Jurisdicción 51.

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1976): Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES-CLACSO No.4 Bs. As.

Oszlak, Oscar (1984) *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En OSZLAK, O. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós: Bs. As.

Schneider, Ben Ross (1989) “Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development” Review, Comparative Politics, Vol. 31, No. 1: 101-122.

Schteingart, Daniel (2010) La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2001-2009), Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Skocpol, Theda (1995) “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias. Grompone, Romeo (editor), Instituto de Estudios Peruanos / Lima.

Subirats, Joan (1996): “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común” en Subirats, Joan y Brugué, Quim: Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Colección Lecturas, Serie Administración General, Madrid.

Thelen, Katherin (2014) Variedades del capitalismo: trayectorias de la liberalización y las nuevas políticas de solidaridad social. Revista de Trabajo. Año 10. Número 12.

Thorp, Rosemary (1998) Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX, Inter-American Development Bank, Unión Europea, Washington.

Weber, Max (1996) *Economía y Sociedad*, 2ª edición - México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Unión Obrera Metalúrgica, *Convenios y salarios: 2007 a 2015*, disponibles en <https://www.uom.org.ar/site/convenios-y-salarios/>

Entrevistas:

Augusto Costa, Secretario de Comercio, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013-2015)

Mariana González, Secretaria de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013-2015)

Horacio Cepeda, Secretario de Industria, Ministerio de Industria de la Nación. Juan Carlos Lascurain, Presidente de ADIMRA.

Carolina Carregal, Comisión de Política Industrial, ADIMRA

Sebastián Kossacoff, Director de la Red de Centros Tecnológicos, ADIMRA.