



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

“La política del régimen de incentivo a la producción nacional de bienes de capital y su desempeño en la sustitución de importaciones de tractores y cosechadoras: el rol de las capacidades estatales”

Gino Sogni

Director Gustavo Dufour

Buenos Aires, 9 de junio de 2021

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| Pregunta de Investigación y el problema de investigación | 8 |
| Respuestas a la pregunta de investigación en trabajos previos | 10 |
| La política industrial en el sector maquinaria agrícola..... | 10 |
| Definición de las capacidades estatales..... | 14 |
| <i>La composición de las capacidades estatales</i> | 15 |
| <i>Las capacidades estatales y el cambio institucional</i> | 19 |
| <i>Las brechas de las capacidades estatales como obstáculo para lograr el cambio institucional</i> | 20 |
| Régimen de incentivo para promover la producción nacional de bienes de capital: el caso de la maquinaria agrícola..... | 22 |
| <i>Origen y objetivo del programa</i> | 22 |
| <i>Principales características</i> | 24 |
| Teoría e hipótesis | 26 |
| Presentación y discusión de los resultados..... | 29 |
| El sector de los tractores y cosechadoras: transformaciones del mercado y del marco normativo 2002-2019 | 29 |
| Indicadores de capacidades estatales referidos al diseño e implementación de la política del régimen del bono fiscal | 36 |
| <i>La existencia de protocolos formales y la difusión de la información</i> | 36 |
| <i>La calidad y la cantidad del bien público provisto</i> | 41 |
| <i>La inestabilidad de los cargos políticos</i> | 42 |
| <i>Otras variables de control</i> | 46 |
| Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos | 49 |
| Bibliografía | 50 |
| Anexo metodológico | 54 |

Introducción

La estructura productiva de la Argentina, en comparación con la de otros países desarrollados como Corea del Sur e Italia, aún evidencia importantes rasgos de fragmentación y por lo tanto presenta bajos niveles de eslabonamientos productivos, cuellos de botella en la producción doméstica, altos requerimientos de bienes importados y una demanda de empleos de baja calificación (Coatz et.al, 2016).

El déficit de manufacturas de origen industrial es la causa fundamental de la insuficiencia de divisas del país y por lo tanto de su bajo grado de desarrollo económico (Ferrer, 2014).

A partir de la evidencia empírica se demuestra que los países que disfrutan un alto nivel de ingresos¹ y poseen los mejores indicadores socioeconómicos suelen contar con una estructura productiva en la cual predominan las actividades del sector de bienes de capital, que se destacan por proporcionar una gran parte del valor agregado (Grasso y Kossacoff, 2015). Este sector en particular permite ahorrar divisas y generar efectos virtuosos en otros sectores mejorando la competitividad sistémica de largo plazo de la economía. Además, el sector demanda elevados volúmenes de empleo de mano de obra altamente calificada y muy bien remunerada. Finalmente cumple un rol primordial en los procesos de inversión y acumulación de stock de capital (Castells et. al, 2014).

Los bienes de capital tienen incidencia significativa en las cuentas nacionales, sobre todo en la superación de restricciones externas en el marco de procesos de industrialización, de

¹ El ingreso per cápita de Argentina ronda los cinco mil dólares anuales y el de los países de la OCDE es al menos el doble (Kosacoff, 2007).

sustitución de importaciones y en la mejora de la inserción externa y ahorro de divisas (Grasso op.cit.).

El sector de maquinaria agrícola constituye uno de los principales segmentos de la industria argentina de bienes de capital con fuerte presencia de PyMES, aportando aproximadamente unos 80.000 empleos con un alto nivel tecnológico en productos y procesos en las firmas líderes (Camusso et. al, 2017, Grasso y Kossacoff, 2015).

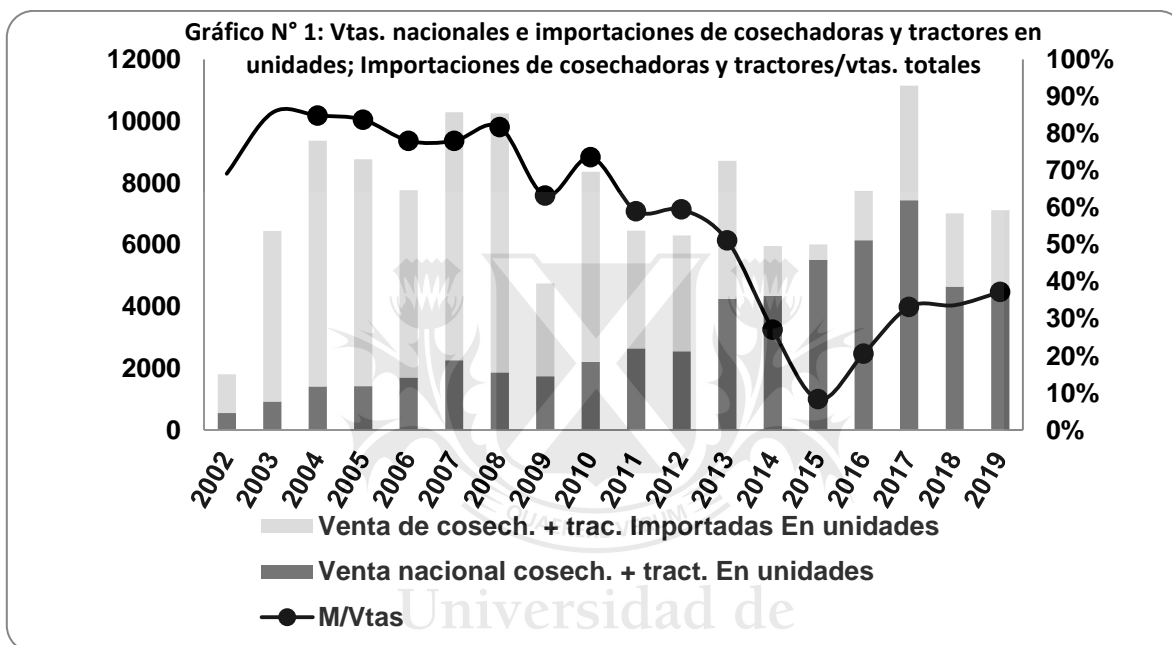
A partir de un exhaustivo análisis metodológico sobre los distintos bienes de capital que se producen en el país, Castells et. al, (2014) afirman que las cosechadoras y los tractores, se destacan por presentar importantes ventajas comparativas reveladas y en consecuencia se encuentran en condiciones de mejorar su desarrollo productivo nacional. En la misma línea, Coatz et. al, (2016) sostienen que la importación de ambos equipos es potencialmente sustituible por producción local totalmente integrada.

Además, estos equipos cuentan con condiciones para su desarrollo más favorables respecto a otras ramas de bienes de capital por tener que abastecer al sector agropecuario, sin dudas el sector más competitivo y solvente del país. Así, una ventaja fundamental de la producción local de cosechadoras y tractores es no tener problemas de insuficiencia de demanda interna².

No obstante, el sector de la maquinaria agrícola del país presenta un déficit comercial sostenido durante al menos los últimos 20 años explicado en más de un 90% por el segmento cosechadoras y tractores (Lavarello et. al, 2011, Informe de Hacienda, 2019).

² Según Camusso et. al, (2017) el parque de tractores está compuesto por unas 60 mil unidades con un alto grado de obsolescencia a pesar de que el sector se haya modernizado significativamente en los últimos años. La tasa de reposición estimada es de 5 mil unidades anuales. Por su parte, en el segmento de cosechadoras, Argentina representa el tercer mercado en volumen de ventas mundiales (Langard, 2014).

A continuación se expone, entre otras variables, la evolución de las importaciones sobre la venta total de cosechadoras y tractores en los últimos años para poner al descubierto el desempeño a grandes rasgos, de la política de sustitución de importaciones empleada en el país.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Del gráfico se desprende, en primer lugar, que en el 2017 se alcanzó el punto máximo de ventas tanto nacionales como importadas de cosechadoras y tractores pasando el umbral de las 11.000 unidades. Por otro lado, en relación a la política de sustitución de importaciones se destaca que recién a partir del 2013 las importaciones de estos productos representaron un porcentaje menor al 60% de las ventas totales.

Un análisis más sistemático de las ventas, permite identificar cuatro períodos de tiempo con características particulares. En la tabla N° 1 se exponen las ventas totales de tractores y cosechadoras por período de tiempo y se las desagrega según su origen nacional.

Tabla N° 1: Vtas. totales tractores + cosechadoras; Vtas. Nacionales tractores + cosechadoras; en unidades y Vtas. Nacionales tractores + cosechadoras / Vtas. Totales tractores + cosechadoras en %

| Ventas | 2002 - 2007 | 2008 - 2011 | 2012 - 2015 | 2016 - 2019 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Vta. Total Tractores + Cosechadoras (1) | 44.455 | 29.818 | 26.997 | 33.032 |
| Vta. Nacional Tractores + Cosechadoras (2) | 8.297 | 8.464 | 16.664 | 22.706 |
| (2)/(1) en % | 19% | 28% | 62% | 69% |

Elaboración propia en base a INDEC.

De la tabla se observa que la mayor cantidad de ventas totales de los equipos mencionados, por un total de 44.455 unidades corresponde con creces al primer período 2002-2007. Sin embargo, durante el mismo período también se registra la menor cantidad de ventas nacionales por un total de 8.297 unidades, de toda la serie. Así, el porcentaje de unidades nacionales vendidas respecto de la cantidad total de ventas, es menor al 20% durante un período que se caracterizó por presentar excelentes condiciones para la venta nacional de cosechadoras y tractores:

- El incremento de la demanda mundial de alimentos principalmente por parte de China e India, impulsó los precios internacionales de los *commodities* (a partir del 2006 la tonelada de soja pasó a valer 600 dólares).
- Un tipo de cambio real estable y en un nivel relativamente alto (más de dos veces arriba respecto del promedio de 2001) acompañado por una baja tasa de inflación (Kulfas, 2016).

- Cierta protección arancelaria respecto a las importaciones de maquinaria agrícola importada (Burgos y Urturi, 2015) y bajos precios relativos de la maquinaria nacional respecto a los productos importados (Hybel, 2006).
- Una demanda de maquinaria agrícola en alza incentivada por el alto margen de ganancia del sector agropecuario³ y acompañada por una readaptación tecnológica de la oferta durante la década del '90. Además la producción de granos durante este período creció significativamente pasando de 40 millones de toneladas en la campaña 1992/1993 a más de 80 millones de toneladas en la campaña 2004/2005 generando una demanda potencial de tractores para el país de 8.794 unidades anuales (Hybel op.cit.).
- El predominio de una tasa de interés real negativa, ya que la tasa de interés nominal promedio que predominó en el sistema bancario estuvo siempre por debajo del nivel de inflación, fomentando así el consumo por sobre el ahorro.
- La existencia de empresas de capital nacional con experiencia de larga data en la producción nacional de cosechadoras y tractores. Un ejemplo del primer caso es Vassalli Fabril S.A, firma que surgió en la década del '50 cuando la industria de la maquinaria agrícola se consideró de interés nacional y pasó a formar parte del régimen de promoción industrial (Wimer, 2010)⁴. Por otro lado también durante el período de industrialización por importaciones, a partir de un convenio entre Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) y FIAT, en 1952 se

³ Argentina presenta una demanda de maquinaria agrícola mucho más dinámica que la de los países europeos producto del mejoramiento de los términos de intercambio como consecuencia del crecimiento de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas (Camusso et. al, 2017)

⁴ Hasta 1985 el 95% de las cosechadoras comercializadas en el mercado argentino eran fabricadas localmente, con más de 18 fábricas, variedad de marcas y modelos (Hybel op.cit.)

comenzaron a producir tractores nacionales (Hybel op.cit). En este segmento de mercado con un par de décadas de funcionamiento, aunque con menos experiencia que Vassalli, se destaca la firma Pauny S.A. continuadora de la firma Zanello⁵.

Con la finalidad de mejorar la producción nacional e incrementar la sustitución competitiva de importaciones desde el resto del mundo, el 29 de marzo de 2001, a partir del Decreto N° 379 se creó un régimen de incentivo para la mayoría de las empresas productoras de distintos bienes de capital, entre ellas las de maquinaria agrícola, que contaran con establecimientos industriales radicados en el país.

El régimen de incentivo a la producción nacional de bienes de capital también se conoce como el bono fiscal y su vigencia continúa hasta la actualidad siempre dependiendo de las competencias normativas y organizacionales de la Secretaría de industria de la Nación o denominaciones afines. Por su volumen y extensión en el tiempo constituye la principal política del sector de bienes de capital (Peirano, 2013) y una de las más relevantes en la industria de la maquinaria agrícola (Lavarello, 2016).

Pregunta de Investigación y el problema de investigación

La fabricación de maquinaria agrícola en el mundo se encuentra dispersa en alrededor de 1500 firmas ubicadas en más de cincuenta países que poseen las capacidades tecnológicas para realizarla. No obstante, internacionalmente se destacan un grupo de firmas multinacionales que además se encuentran radicadas en el país: John Deere, Case-New

⁵ Es importante señalar que tanto Vasalli como Pauny se encontraban en una posición desfavorable con respecto a los productos importados por no contar con las condiciones necesarias para invertir y aumentar la producción.

Holland (CNH), Agco/Allis y Claas. Éstas, junto a otras once empresas líderes extranjeras, concentraron el 60% del mercado mundial, tanto en facturación como en unidades vendidas, en el año 2015 (Camusso et. al, 2017). Una de las principales causas del grado de concentración en la oferta de la producción mencionada a nivel mundial es que muchas de estas empresas son divisiones de automotrices y por lo tanto aprovechan las economías de escala de esa otra rama industrial (Hybel, 2006)

Los países desarrollados concentran un poco más de la mitad de la demanda. Estados Unidos es el principal comprador (12,8%), seguido por China (8,1%), Alemania (7,3%) y Francia (4,8%). Por ser los mayores demandantes y al mismo tiempo los mayores fabricantes de equipos, son los que definen las características generales del mercado. Además, junto a Italia y Japón nuclean el 55% de las exportaciones mundiales.

En el país aproximadamente el 90% de la producción y/o comercialización de productos importados se concentra en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, en las localidades del país más cercanas a las principales zonas agrícolas (Ministerio de Producción, 2017).

Las empresas que dominan el mercado de tractores y cosechadoras en Argentina son filiales de empresas multinacionales: Agco/Allis de capital alemán, John Deere de capital estadounidense y Case/New Holland de origen ítaló-americano. Estas firmas no solo son líderes a nivel mundial sino que concentran alrededor del 80% de las ventas nacionales, ya sea mediante importaciones o equipos nacionalizados con muy baja integración con los proveedores locales de partes y piezas. La elevada atomización del sector agropartista local y su consecuente baja escala de producción incide significativamente en los costos de

producción y por lo tanto en la competitividad de los productos nacionales, siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la actividad (Bil, 2014, Ministerio de Hacienda, 2019).

En este sentido, debido al tamaño del mercado local de tractores y cosechadoras aún no abastecido en su totalidad por producción nacional, el análisis de la política pública de sustitución de importaciones resulta de mucho interés (Grasso op. cit.).

Por lo tanto el objetivo de la presente tesis es responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las causas del mal desempeño del Régimen del Bono fiscal en el segmento tractores y cosechadoras, durante el período 2002-2007?

Las excepcionales características macro y micro económicas que prevalecieron durante el período de tiempo mencionado, permiten hacer foco en el análisis de las políticas públicas y sus resultados.

Respuestas a la pregunta de investigación en trabajos previos

La política industrial en el sector maquinaria agrícola

En la literatura existen dos grandes visiones o enfoques sobre la política industrial: las políticas horizontales o de fallas de mercado y las políticas verticales o sectoriales. Crespi et. al, (2014) señalan que las políticas de desarrollo productivo dependen de las capacidades institucionales de cada país en materia de diseño, implementación, monitoreo y evaluación y por lo tanto no están de acuerdo con las prescripciones de recetas universales. Los autores del BID prefieren hablar de principios válidos para el diseño de las políticas. Sostienen que

la insuficiencia de las capacidades institucionales puede permitir que predominen las fallas de gobierno por sobre las fallas de mercado y que la cura sea más dañina que la enfermedad. Esto puede generar problemas de captura por parte del sector del privado y en el peor escenario, casos de corrupción. Así, esta corriente sugiere que una política de desarrollo productivo eficaz debe diseñarse para tratar las fallas de mercado y no síntomas superficiales. Finalmente los autores sostienen que la competitividad internacional es un indicador de eficiencia de la política industrial, ya que apoyar a productos transables que no llegan a ser competitivos después de determinado tiempo reduce el bienestar general.

Otros autores, en cambio, sostienen que la política industrial es necesariamente selectiva o sectorial y que implica favorecer deliberadamente a una industria o sector que resulte estratégico más allá de la existencia o no de fallas de mercado. En otras palabras, este enfoque intenta modificar la estructura productiva vigente más que reproducirla de una manera más eficiente como el enfoque centrado en las fallas de mercado (Chang, 1993; Lavarello, 2017, 55-102).

Evans (1996) estudió el rol del Estado en los planes de transformación industrial de seis países para analizar cuáles fueron las características institucionales que diferenciaron a aquellos que lograron un mayor éxito. A partir de un análisis comparativo e inductivo concluyó que los países que mejores resultados tuvieron en modificar su estructura productiva contaron con una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que denominó autonomía enraizada. La coherencia interna o autonomía hace referencia a las características propias del Estado ideal burocrático weberiano, como el reclutamiento del personal estatal a través de exámenes de ingreso y a la existencia de una carrera

administrativa profesional, mientras que las conexiones externas o enraizamiento se relacionan con los vínculos directos del Estado y los distintos actores involucrados de la sociedad. Así, a partir del grado de autonomía enraizada verificado en los distintos países, clasificó a los mismos en los siguientes cuatro grupos:

- Al Estado de Zaire lo consideró un Estado predatorio en el que la clase política privilegiada se benefició a costa del bienestar de la sociedad toda. El autor lo consideró un ejemplo de Estado patrimonialista por oposición al Estado burocrático weberiano.
- El modelo japonés: Es el caso de mayor autonomía enraizada alcanzada. Particularmente el Ministerio de comercio internacional e industria (MITI) fue uno de los mejores ejemplos sobre el estado desarrollista en acción, el más cercano al estado ideal burocrático weberiano. Sin embargo, su principal rasgo era que además de atraer a las personas más talentosas del país se distinguía por sus redes informales externas e internas. Un ejemplo de las redes informales externas fueron los *amakudari* (el descenso del cielo o jubilación temprana) donde los ex integrantes del MITI terminaban ocupando puestos claves en el sector privado y ayudando a crear consensos respecto al diseño de las políticas públicas en el sector industrial. Finalmente, un ejemplo de sus redes internas fueron los *gakubatsu*, espacios relacionados a las universidades donde se reclutaban a los principales funcionarios y fueron decisivos para la coherencia de la burocracia brindando identidad (elementos no burocráticos de la burocracia que refuerzan al Estado).

- Taiwan y Corea: son los casos exitosos de industrialización de los Estados desarrollistas del sudeste asiático. En dichos países los funcionarios gozaban de estatus, estabilidad e idoneidad y además contaban con redes informales decisivas para la coherencia de la burocracia.
- Brasil y la India: son los casos de industrialización intermedia. Brasil tuvo problemas en el tipo de reclutamiento meritocrático, ya que prevalecían cuestiones personales por sobre las de idoneidad. Solo algunos organismos del aparato estatal poseían examen de ingreso para la incorporación de funcionarios. En la India la carrera administrativa se caracterizó por el mismo tipo de rotación alta de personal que identificó a la burocracia brasileña pero con mayor autonomía. También verificó un bajo enraizamiento principalmente por la magnitud del país y las diferencias culturales, religiosas y regionales.

Azpiazu y Schorr (2010) señalan que durante el período 2002-2008, la matriz productiva industrial agregada (incluido el sector maquinaria agrícola) no se modificó respecto de la década anterior. Afirmar que no existió en el país una estrategia de desarrollo productivo en general ni industrial en particular. Así, una de las principales características de la posconvertibilidad fue que la política más importante hacia el sector manufacturero haya sido el sostenimiento de una moneda nacional devaluada.

Los autores hacen referencia a las escasas políticas instrumentadas en el sector de las pequeñas y medianas empresas y sostienen que dentro de sus principales problemas se destacan: el bajo presupuesto de los organismos estatales involucrados, la poca articulación entre las medidas adoptadas entre sí y respecto del entorno macroeconómico y la falta de

continuidad de las políticas públicas consecuencia de la inestabilidad institucional, como evidencian los recurrentes recambios de funcionarios.

En la misma línea, Coatz et. al, (2016) sostienen que a pesar del crecimiento registrado hasta 2011, la composición sectorial industrial no demostró grandes alteraciones y según (Santarcángelo, 2013; Svampa, 2015) ello se funda en la falta de progreso en cuanto a la sustitución de importaciones en el sector industrial.

En este contexto, Lavarello y Goldstein (2011) clasifican a la política del bono fiscal como de tipo sectorial y señalan que el bono tuvo escasa efectividad en la medida en que la obtención del subsidio no fue acompañada de requisitos de desempeño y mecanismos de monitoreo, lo que limitó las posibilidades de sustitución de importaciones en componentes intensivos en tecnología.

Además, Lavarello (2013) hace alusión a los problemas administrativos de la política: la exigencia de reinscripciones en padrones y demoras en los pagos.

Definición de las capacidades estatales

Hay consenso sobre la capacidad estatal en tanto habilidad para lograr un propósito con eficiencia y sustentabilidad (Gustá, 2004, Reppeto, 2003, Alonso, 2007, Bertranou, 2015).

Así, la carencia o la insuficiencia de capacidad estatal se manifiesta en la dificultad que puede darse a través de una política pública para resolver un problema o una cuestión social (Reppeto, 2003).

Para entender el desempeño de las políticas públicas Reppeto (op. cit) indaga fundamentalmente en el cómo y para qué se manifiesta la capacidad estatal, ejercida principalmente desde el poder ejecutivo pero relacionada con los otros poderes del Estado.

El autor señala que los atributos de coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y *accountability* forman parte de la órbita del cómo se expresa la capacidad estatal o cómo se gestionan las políticas públicas. Mientras, señala, “el para qué” alude a los objetivos y prioridades.

Reppeto (op. cit) sostiene que el Estado no solo es un entramado organizacional burocrático sino que también está formado por la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías.

La composición de las capacidades estatales

Capacidades administrativas/organizacionales: integran este grupo las capacidades estatales ligadas al reclutamiento basado en el mérito, a la idoneidad de los equipos burocráticos, a la calidad del sistema de las reglas de juego que estructuran su vínculo con los cargos políticos y a una carrera profesional de largo plazo con expectativas de crecimiento (Grindle (1997), Evans (1996), Geddes (1994); Reppeto (2003))

Hay dos dimensiones diferentes para interpretar las capacidades administrativas. La primera dimensión es “para adentro,” y se refiere a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación). La segunda dimensión es “para afuera,” y se refiere a la capacidad del Estado de asesorar, brindar servicios sociales al público, dar consejos de políticas a quienes toman las decisiones de gobierno, formular e

implementar políticas al relacionarse con otros actores públicos y privados (Polidano, 1999; Gustá, 2004).

A su vez, este enfoque hace hincapié en tres fases de la política pública: la capacidad de tomar decisiones sobre políticas, la capacidad de implementación y la eficiencia operacional. La primera se refiere a la habilidad de estructurar y coordinar el proceso de toma de decisiones que se lleva a cabo en las distintas esferas del gobierno. La segunda hace alusión a la habilidad de llevar a cabo decisiones y hacer cumplir las reglas que las involucran. Y la tercera fase alude a la relación costo-eficiencia (optimización de los recursos) de las operaciones internas del sector público y de la calidad del servicio que provee el Estado. En este enfoque la política se considera como una variable exógena al estudio de las capacidades estatales, es decir, no se intenta explicarla y se mantiene constante a lo largo del tiempo.

Por otro lado, Gustá (2004) menciona el concepto de autonomía enraizada de Evans (1996) como un enfoque que concibe a las dos dimensiones mencionadas anteriormente en forma integrada: por un lado la presencia en el Estado del personal administrativo, técnico, capacitado y autónomo. Por el otro lado, la existencia de una interacción por parte del personal estatal –que incluye a los cargos políticos- mediante lazos sociales que los comuniquen en forma duradera con los distintos grupos sociales. Así, si se cumplen las dos dimensiones descritas, se lograría el fomento de la industria nacional y en consecuencia el desarrollo económico.

Capacidades políticas: Reppeto (2003: pp.12) la define como “la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones

que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la cantidad de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”.

Gustá (2004) señala que a pesar de que la política se refiere a las acciones del Estado, el gobierno, los partidos políticos, los grupos de interés y las organizaciones no gubernamentales activas en la formulación de instrumentación de políticas, poco se sabe sobre la relación entre capacidades estatales y el sistema político. Así, la autora sostiene que la variable política está prácticamente ausente en el estudio de las capacidades estatales.

Por otra parte, Bertranou (2015) menciona que es imprescindible definir el marco de relaciones entre los componentes de la capacidad estatal y los resultados de las políticas públicas. A su vez considera otras variables exógenas que pueden influir tanto en los componentes de la capacidad estatal como en sus resultados. Las variables que pueden influir en los primeros son: a) un ambiente político, económico y social facilitador (o no); b) resistencia de la población; c) Cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo (voluntad). Las variables que pueden influir sobre los resultados del despliegue de la capacidad son: a) eventos económicos, meteorológicos, políticos, o de otra especie, que están fuera del control de la unidad gubernamental; b) un ambiente supraestatal nacional y c) incertidumbre o insuficiencia del modelo medio/fines.

Para Castellani y Llanpart (2012) la calidad de la intervención estatal puede ser explicada por dos dimensiones estrechamente relacionadas entre sí: La dimensión interna y la dimensión externa o relacional.

La primera incluye la existencia de procedimientos estandarizados, la remuneración salarial, el nivel de especialización de los funcionarios, la estabilidad de los mismos en sus puestos, los métodos de reclutamiento y de despido de personal y su nivel de capacitación. La presencia o ausencia de esta serie de atributos da cuenta de dos características fundamentales de los aparatos administrativos: su grado de coherencia administrativa y su nivel de cohesión interna.

La dimensión externa o el grado de autonomía estatal está dada por la independencia de funcionarios estatales para definir los objetivos oficiales. En esta línea de razonamiento, la autonomía es entendida como una situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos y de funcionarios por parte del sector privado.

Castellani analiza los modos de articulación entre el Estado y los empresarios en la Argentina entre 1966 y 1989 desde una mirada sociológica y concluye que la trama de vinculaciones entre el sector público y privado fue proclive a la conformación de sectores privilegiados que impidieron la conformación de un proceso de desarrollo sostenido. Así, las firmas privadas obtuvieron ganancias extraordinaria como consecuencia de ciertos beneficios establecidos por el Estado sin acordar algún tipo de contrapartida que implicara una mejora en las posibilidades de desarrollo del país (Castellani, 2009; Castellani y Llanpart, 2012).

Lo interesante de su trabajo de investigación es incluir una nueva variable externa a la realidad institucional estatal y establecer los grados de autonomía del aparato estatal en casos concretos.

Por su parte Alonso (2007) resume a las capacidades estatales en dos dimensiones básicas:

1. Dimensión técnico-administrativa: prioriza una mirada desde adentro del aparato estatal. Esta dimensión se basa fundamentalmente en la idoneidad del funcionario público. Su desarrollo requiere de incentivos para los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público.
2. Dimensión relacional: relación del Estado con el entorno socioeconómico. Define la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas.

Resumiendo lo expuesto en esta sección, la capacidad estatal implica diferentes intereses, procesamiento de conflictos, negociaciones de intercambios de recursos y percepciones del mundo. Esto se desarrolla bajo un marco institucional determinado.

Las capacidades estatales y el cambio institucional

North (1993) define a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran los incentivos por los cuales las organizaciones van a desarrollarse e interactuar en los ámbitos político, social y económico.

De esta manera, las instituciones se vuelven imprescindibles en la construcción de la capacidad estatal y en el ciclo de la política pública, sea para identificar problemas, para diseñar y/o para gestionar la participación en la misma de una multiplicidad de actores (Repetto, 2000; Repetto, 2003).

Al conjunto de convenciones sociales tanto formales como informales, se lo denomina marco institucional y el mismo es el responsable de generar restricciones al comportamiento de los agentes. El marco institucional, al determinar la escasez relativa de

bienes y servicios, dará forma a la dirección de la adquisición del conocimiento y de las aptitudes necesarias que requiere un individuo para maximizar beneficios y esta dirección será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de la sociedad toda. Las organizaciones, en función de las reglas existentes, quieren ganar el juego, obtener los mayores beneficios y en su intento, se convierten en los agentes de cambio (North, 1993).

No obstante, North (op. cit) aclara que no hay nada que justifique que el marco institucional implique eficiencia⁶ y según Alonso (2001) es esta particularidad lo que hace al análisis político algo intrínseco de las capacidades institucionales.

Por lo tanto, Alonso (op. cit) señala que los cambios institucionales virtuosos dependerán de las capacidades administrativas, de las organizaciones y de los equilibrios de poder en el mercado y la sociedad, o en otras palabras, dependerá del nivel de autonomía enraizada alcanzada.

Las brechas de las capacidades estatales como obstáculo para lograr el cambio institucional

Gustá (2004) señala que dentro de la bibliografía existente sobre capacidades estatales no hay consenso sobre la forma de medirlas. Algunos las entienden como un proceso por lo que proponen medirlas a partir de un estudio de serie de tiempo y no de manera estática en un momento determinado. Además, sostiene que los indicadores de capacidades estatales no se construyen en abstracto, sino que los mismos se miden en función de los objetivos de las políticas y los programas concretos. En la misma línea (Weiss y Hobson (1995); Gustá (2004)) a partir de estudios sobre política industrial entienden a las capacidades estatales

⁶ Arias y Caballero (2004) consideran como instituciones eficientes al conjunto de reglas que favorezcan la reducción del oportunismo en los intercambios, que extiendan la mutua confianza entre los sujetos, y con ello la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos.

como un proceso en el que se coordinan las actividades del Estado y de los otros sectores sociales. Esta definición toma como relevante la capacidad del personal, el acceso a datos económicos e industriales y al establecimiento de organizaciones con autoridad para realizar políticas industriales. Por otro lado, otro cuerpo de la literatura mide a las capacidades estatales como producto o resultado de las acciones de las organizaciones (Cogburn y Schneider, 2003; Gustá, 2004).

Asimismo, el autor plantea entre otros interrogantes: ¿Es posible un modelo de indicadores integrado para medir capacidades estatales?, ¿A qué niveles y para qué dimensiones?, ¿Es realmente posible construir un índice de capacidades más allá de lo administrativo?.

El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) fue diseñado por Alain Tobelem a principios de los 90' y se utilizó para el análisis de proyectos con financiamiento externo en distintos países de América Latina.

A partir de ese desarrollo conceptual, Oszlak y Orellana (2000) elaboraron una nueva metodología para abordar los problemas de capacidades estatales locales. El sistema se utiliza en los casos en que se necesita identificar el grado (déficit) de capacidad institucional de una organización para llevar a cabo determinadas acciones.

La estructura del SADCI presenta la siguiente desagregación metodológica:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada.
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo.
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente.
- e. Identificación de déficit.
- f. Estrategia para superar la brecha de capacidad.

A su vez los autores señalan que se pueden identificar seis tipos de déficit relacionados con: 1) leyes, reglas, normas y “reglas de juego”; 2) relaciones interinstitucionales; 3) con la estructura organizacional interna y con la distribución de funciones; 4) la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; 5) políticas de personal y sistema de recompensas; 6) la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Los primeros dos déficit están relacionados con la dimensión política de las capacidades estatales, mientras que el resto están relacionados a la dimensión técnico-administrativa (Repetto, 2001; Repetto, 2003).

Régimen de incentivo para promover la producción nacional de bienes de capital: el caso de la maquinaria agrícola

Origen y objetivo del programa

La Resolución N° 8/2001 del Ex Ministerio de Economía eliminó los derechos de importación extrazona (D.I.E.) para un amplio conjunto de bienes de capital con excepción de cosechadoras, tractores y pulverizadoras que mantuvieron el arancel extrazona al 14%⁷. Dicha política formó parte de un plan que procuraba, en el marco de la convertibilidad, mejorar los márgenes de ganancia de la industria manufacturera. La medida consistía en abaratar los costos de la inversión para las empresas usuarias de maquinarias y equipos y así mejorar la competitividad de la economía.

⁷ Los Derechos de importación extrazona son aranceles que se aplican a bienes de capital que se producen fuera de la región del Mercosur.

⁸ En un principio, el régimen se establece por una duración de 3 años, en una decisión del Mercosur de carácter excepcional y transitorio, debiendo finalizarse una vez alcanzada la convergencia del Arancel Externo Común del 14% para todos los bienes.

A fin de compensar la suspensión de los D.I.E. de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, se dictó el Decreto N° 379 de fecha 29 de marzo de 2001. El mismo creó un régimen de incentivo para las empresas productoras de los bienes, sus partes y accesorios indicados en los Anexos VI y VII del Decreto N° 998/95, que contarán con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional.

A partir del 3 de diciembre de 2001 se incorporaron al régimen fiscal las posiciones arancelarias correspondientes a la maquinaria agrícola autopropulsada como las pulverizadoras, las cosechadoras, los tractores y las tolvas autodescargables, entre otras (Dto. N° 1154/01).

El objetivo del régimen del bono fiscal es promover la fabricación nacional de bienes de capital destinada a abastecer al mercado interno. La teoría subyacente que sustenta este tipo de política pública es que el bono fiscal disminuiría los costos de producción para las empresas radicadas en el territorio argentino, lo que incentivaría, *ceteris paribus*, una mayor inversión/producción de los bienes de capital. Además sirve para compensar las asimetrías regionales con Brasil.

La autoridad de aplicación del programa es la Dirección de Aplicación de la Política Industrial, perteneciente a la Dirección Nacional de Industria bajo la órbita de la Secretaría de industria del Ministerio de Desarrollo Productivo. Al día de la fecha, a pesar de los sucesivos cambios de gobierno y de las diferentes estructuras organizativas, la autoridad de aplicación sigue dependiendo de la Secretaría de Industria.

Principales características

Las empresas beneficiarias del bono fiscal son los fabricantes de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola que cuenten con establecimientos industriales radicados en el territorio nacional y cuyos productos se encuentren clasificados en el listado anexo al Decreto N° 229/2018.

El programa consiste en la entrega de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos (Ganancias, Ganancia Mínima Presunta, IVA e impuestos internos), cuyo valor actualmente puede llegar a ser hasta de un 9,7% del total de las ventas netas destinadas al mercado local del que deberán ser descontados los componentes importados que ingresen sin arancel. Se excluyen del régimen los bienes de capital que se exportan^{9 10 11}.

Para acceder al beneficio la empresa debe completar una planilla informativa con datos comerciales y financieros que se descarga desde la página web de la Secretaría de Industria. El plazo máximo que tienen las empresas para la presentación de las facturas es de un año contado en forma retroactiva al momento de la presentación.

Una vez que se verifiquen sus datos y que se compruebe que son veraces el sistema le proporciona al fabricante, un código para posteriormente completar el trámite en Trámites a

⁹ Hasta marzo del 2016 el bono fiscal fue del 14% del precio de venta del bien, descontado el valor de los insumos importados que ingresen sin arancel o lo que es lo mismo, con arancel del 0%.

¹⁰ Según el sitio web oficial de Asociación de industriales metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) <https://www.adimra.org.ar/ventanilla/programa/bono-fiscal-bk>.

¹¹ La exclusión de los bienes de capital para exportar se realizó en la primera Resolución modificatoria del Dto. N° 379/01; Art. N° 8 de la Res. N° 23/01.

Distancia (TAD) a través de una plataforma virtual. Las presentaciones de solicitud son trimestrales con un fraccionamiento de entre 1 y 999 unidades¹².

Realizado el trámite digital se procede a pagar la Tasa de Auditoría, que corresponde al 1,5% sobre el monto total solicitado por la empresa.

Finalizada la evaluación y aprobados todos los pasos, los bonos fiscales serán acreditados en la cuenta de AFIP de la empresa. El Secretario de industria es quien autoriza y firma la aprobación del trámite.

Según ADIMRA (2018) de los 16 sectores industriales que reciben el bono fiscal, el sector de maquinaria agrícola presenta la segunda mayor participación de beneficiarios con el 16% de los bonos totales. En el primer lugar se ubica el sector de motores, generadores y transformadores con una participación del 17%.

A su vez, dentro del sector maquinaria agrícola, los principales beneficiarios del programa son los productores de tractores, cosechadoras y pulverizadoras tanto de capital nacional como extranjero (Lavarello, 2013)¹³.

Finalmente Bil et. al, (2019) señala que la maquinaria agrícola fue el único sector dentro de los bienes de capital al que no se le eliminó la protección arancelaria extrazona del 14% en el 2001 y además se le otorgó un incentivo a través del bono fiscal del 14%, logrando una protección efectiva del 28%.

¹² Según presentación informativa de la Secretaría de industria, 2019.

¹³ Por la propia lógica del régimen, los beneficios del programa están dirigidos a las empresas que tienen una mayor facturación en el país. Así, del total de beneficios otorgados en bonos de capital en el sector maquinaria agrícola en el 2019 conformado por 165 empresas, el 30 % correspondieron a la firma multinacional John Deere Argentina S.A. y el 7 % a la firma de capitales nacionales Pauny S.A. (Secretaría de industria, 2019)

Si bien el programa continúa hasta la actualidad, el decreto original sufrió más de 60 modificaciones incluyendo cambios en: el porcentaje del bono fiscal sobre el que se realiza el cálculo del beneficio, los requisitos para cobrarlo, el circuito administrativo por el que se desarrolla el trámite, los bienes de capital incluidos, los gabinetes involucrados y sus respectivos equipos de trabajo, el número de prórrogas y su duración en el tiempo.

Teoría e hipótesis

Chudnovsky (2012) sostiene que la distribución de bienes públicos por parte del aparato Estatal no es homogénea a lo ancho y largo del país y que depende del desarrollo de las capacidades estatales del territorio que se considere.

De esta forma se pregunta por qué, las provincias del Chaco y Formosa (similares en indicadores geográficos, epidemiológicos e índices de Desarrollo Humano) tuvieron resultados tan disímiles en el manejo de la epidemia del Dengue en el año 2009. La autora plantea desde un principio que la respuesta está dada en las políticas públicas que se implementaron, sin embargo lo que se propone verificar es qué explica la diferencia entre una u otra.

La hipótesis que plantea en su artículo es que la estabilidad de los gabinetes políticos impacta en el desarrollo de un aspecto clave de las capacidades estatales: la formulación e implementación de las políticas¹⁴. Esto es, cuando los actores con poder de decisión son los mismos durante el paso del tiempo, la forma en que se organiza el trabajo (por ejemplo, a través de la coordinación de información entre actores) permite resolver problemas de

¹⁴ Es novedoso su enfoque ya que implica endogeneizar la variable política, variable que en estudios previos como los citados en este marco teórico, es definida como exógena.

política pública de baja complejidad técnica compensando en muchos casos la ausencia parcial de las capacidades organizacionales.

A fin de analizar las capacidades estatales las desagrega en: 1) atributos organizacionales y 2) características del diseño y de la implementación de políticas. Las primeras se refieren a los recursos presupuestarios; al personal capacitado; al relevamiento, producción y difusión de la información y cierta infraestructura para penetrar en el territorio. A las segundas las considera de mayor relevancia a la hora de explicar la capacidad estatal para abordar una problemática pública. A dichas capacidades las denomina de baja complejidad técnica. En esta categoría se incluyen políticas que se basan principalmente en la permanencia en el cargo de las autoridades superiores, en el seguimiento de un diseño secuencial, en la existencia de protocolos formales, en la presencia en el territorio y en el uso y difusión de información.

Sin embargo, Chudnovsky (2012) aclara que las características organizacionales están relacionadas al proceso de formulación de políticas. Las primeras son condición necesaria pero no suficiente para la capacidad estatal entendida como capacidad de penetrar en el territorio. Así, sin una agencia especializada, un bajo presupuesto, funcionarios poco preparados y desentendidos del territorio, no hay estabilidad del gabinete que alcance para diseñar e implementar políticas exitosas.

En el marco analítico propuesto por la autora, surgen dos elementos preexistentes que condicionan la hipótesis dándole mayor o menor peso explicativo. En primer lugar, la existencia de estabilidad de personas en los cargos políticos del gabinete depende, en gran medida, de la regla electoral formal del régimen político. En segundo lugar, la capacidad

estatal a desarrollar y las características que esta asuma, dependen del problema público a resolver, dado que este condiciona el tipo de respuesta estatal requerida. Es decir que, cuanto menos compleja sea la resolución del problema, más pesará la estabilidad del gabinete como factor explicativo del éxito de una política.

A su vez, Chudnovsky (op. cit) define a la inestabilidad de los gabinetes ministeriales como la volatilidad en los cargos políticos (personas) de los ministerios involucrados en la implementación de las políticas bajo estudio.

Como conclusión final del trabajo, se verifica la hipótesis planteada: controlando por distintas variables socioeconómicas, la autora sugiere que Formosa tuvo una mejor eficacia en la lucha contra el Dengue respecto de Chaco ya que los funcionarios formoseños del área epidemiológica tuvieron una mayor estabilidad en el tiempo que sus pares chaqueños. La autora también aclara que la estabilidad de los funcionarios se explica a su vez por elementos del marco institucional del régimen político.

En términos de Chudnosvky (op. cit) se considera a la política pública del bono fiscal como de baja complejidad técnica ya que la misma solo implica chequear que el beneficiario cumpla con los requisitos estipulados en la normativa y que el secretario de industria firme el dictamen final.

- ❖ La hipótesis de investigación: siguiendo la clasificación de capacidades estatales de la autora, se sostiene que la falta de autonomía de los principales organismos involucrados en la planificación y ejecución del decreto N° 379/01 y sus modificatorias, centrada principalmente en la inestabilidad del gabinete político (autoridades superiores) durante

el período 2002-2007, explica el mal diseño de la política pública destinada hacia el desarrollo de las empresas productoras de cosechadoras y tractores nacionales.

- ❖ La variable dependiente: La evolución de las ventas nacionales de tractores y cosechadoras en unidades durante el período de tiempo involucrado.
- ❖ La variable independiente explicativa: El número de autoridades superiores que hubo en cada período de tiempo involucrado. Se define a las autoridades superiores como los cargos jerárquicos de mayor importancia en la Administración Pública Nacional (Ministros, Secretarios y Subsecretarios).
- ❖ Las variables de control: la coyuntura económica, la calidad y cantidad del bien público provisto, el enraizamiento de la autoridad de aplicación involucrada, la existencia de fallas de gobierno o corrupción y distintas capacidades organizacionales (existencia de reglas claras y protocolos formales, la definición de objetivos y metas; y la partida presupuestaria adecuada)

Presentación y discusión de los resultados

El sector de los tractores y cosechadoras: transformaciones del mercado y del marco normativo 2002-2019

Antecedentes del sector durante el período 1990-2002

A lo largo de este período, el sector de producción de maquinaria agrícola atravesó un proceso de reestructuración como consecuencia de las políticas de desregulación y apertura económica impulsadas por el gobierno Nacional. Uno de los rasgos de dicho proceso, al igual que lo ocurrido a nivel mundial, fue el aumento de la concentración y centralización

del capital en pos de asegurar las nuevas exigencias del mercado en economías de escala (Wimer, 2010). Asimismo, las empresas multinacionales de maquinaria agrícola radicadas en Argentina trasladaron la producción de tractores y cosechadoras hacia Brasil, en el marco de la regionalización de sus procesos productivos (Langard, 2014). De este modo, (Langard, 2014) plantea que el principal negocio de las multinacionales pasó de ser la fabricación a la comercialización internacional. Por su parte, muchas empresas nacionales quebraron y se retiraron del mercado.

Por otro lado, la expansión de los cultivos transgénicos a partir de mediados de la década del '90 modificó el perfil de la tecnología aplicada al agro, lo cual se expresó en un incremento en la demanda de cosechadoras de mayor capacidad de corte y alto rendimiento, entre otros equipos. Simultáneamente, la introducción de la siembra directa generó una reducción en la utilización del tractor (debido a la menor necesidad de laboreo de la tierra), pero requirió de equipos de mayor potencia, exigencia de caudal y presión hidráulica (Hybel, 2006).

De esta manera, durante el mencionado período, la producción nacional de cosechadoras y tractores se redujo significativamente. Siguiendo a Wimer (2010) las importaciones de cosechadoras pasaron de abastecer el 13% del mercado interno en 1990 al 65% en 1998 y las importaciones de tractores pasaron de representar el 18% en 1990 al 35% en 1998.

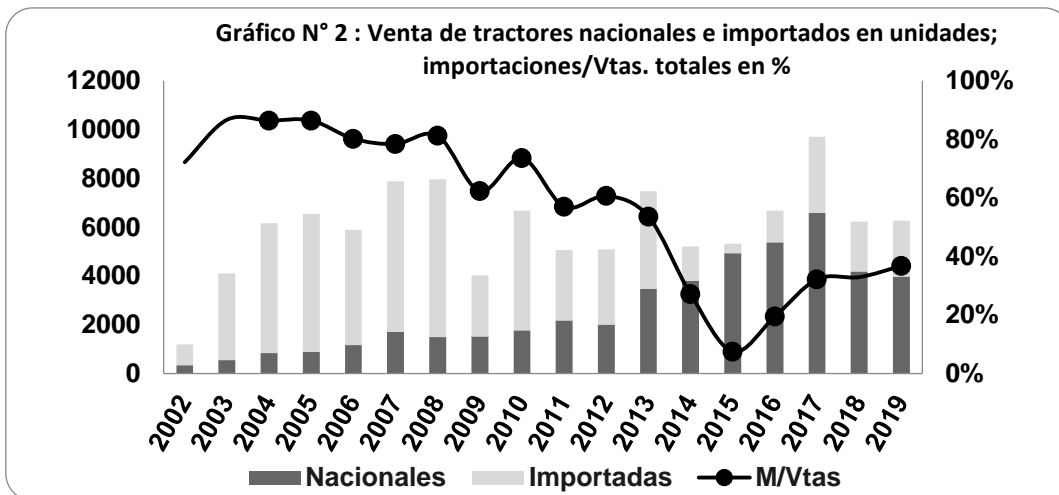
Finalmente, la crisis económica del 2001 y la salida de la convertibilidad desencadenaron una fuerte devaluación y un abaratamiento del costo laboral actuando durante un tiempo como protección del mercado interno. A ello se sumó un ciclo de alza de los precios de los *commodities* a nivel mundial (Kulfas, 2016).

Período 2002-2007

Este período se caracterizó por un tipo de cambio real alto con bajos salarios a escala mundial, superávit gemelos (superávit fiscal y comercial), recuperación de la demanda interna y altos precios de los *commodities* especialmente a partir del 2006 (Azpiazu y Schorr, 2010).

Además, Coatz et. al, (2016) mencionan una baja tasa de inflación durante todo el período y estabilidad cambiaria. Por su parte, Azpiazu y Schorr (op.cit) señalan que entre 2002 y 2008 la economía argentina y su sector industrial tuvieron una notable expansión: 63,3% y 71,6% respectivamente.

Con respecto al sector de tractores y cosechadoras, tal como se puede ver en los gráficos N° 2 y N° 3 entre los años 2002 y 2007, las ventas totales crecieron un 563% y un 288% respectivamente, alcanzando la mayor cantidad de ventas totales respecto a los demás períodos analizados como se muestra anteriormente en la tabla N° 1. No obstante, a pesar de su significativo crecimiento, sólo el 18% y el 24% del mercado doméstico de tractores y cosechadoras respectivamente se abasteció mediante unidades nacionales en promedio durante dicho período.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Tal como sostiene Bil et. al, (2019), durante el período aludido, se reactivó la demanda interna, abastecida principalmente para el caso de tractores y cosechadoras con importación de empresas transnacionales mayormente instaladas en Brasil.

Hybel (2006) señala que el aumento de las importaciones durante el período 2002-2005 para el caso de tractores y durante el período 2002-2004 para el caso de las cosechadoras,

se debió a que el nivel de utilización de la capacidad instalada de la industria de la maquinaria agrícola local era muy elevado y la incertidumbre e inestabilidad institucional no estimularon la inversión necesaria por parte de las empresas nacionales generando un cuello de botella en el sector.

Esto ocurrió agrega el autor, aún en presencia de precios relativos favorables para los tractores y cosechadoras nacionales, especialmente en 2002, respecto de las unidades importadas. Además, durante este período de tiempo, a diferencia de lo que sostienen Azpiazu y Schorr (2010) para la industria en general, sí hubo diversos instrumentos estatales propuestos para incentivar la adquisición de maquinarias agrícolas de origen nacional como la ampliación del financiamiento para la compra de maquinaria nueva de origen nacional¹⁵ y la amortización acelerada de bienes de capital aplicados al proceso productivo¹⁶.

En Mayo de 2004 finalizó la vigencia del Régimen del bono fiscal y a partir del decreto 594/04 del mismo mes, se prorrogó por 18 meses más hasta el 31 de diciembre de 2005.

Al mismo tiempo el 31 de diciembre de 2004 el arancel externo común finalmente convergió al 14% para todos los bienes de capital importados y surgió en el sector industrial la inquietud respecto a la continuidad del régimen una vez finalizada la prórroga anteriormente mencionada.

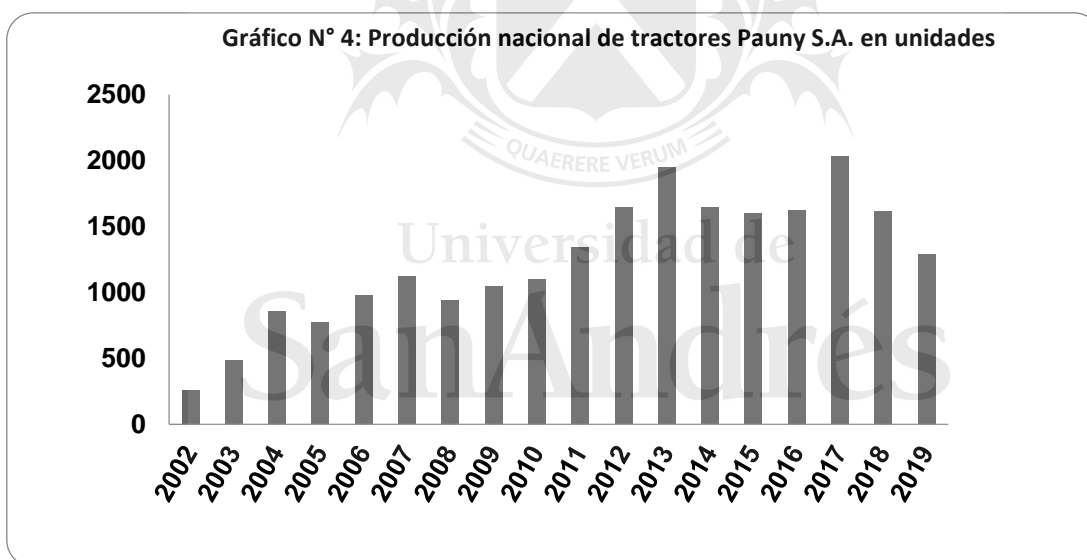
En este escenario de incertidumbre se habrían reducido los incentivos a la inversión/producción nacional, dado el incremento de precios resultante, especialmente en

¹⁵ A través del Dto. Del Poder Ejecutivo Nacional N°159/05 se duplicó la asistencia financiera a Pymes respecto del año 2004 y se implementó un régimen de bonificación de hasta un 50% de las tasas de los préstamos que se destinen a la compra de maquinaria.

¹⁶ Ley N° 25.924, promulgada y reglamentada por los decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 1150/2004 y 1152/2004.

el segmento de tractores y cosechadoras expuesto a una fuerte competencia intrazona y desaprovechando la oportunidad de abastecer al sector agropecuario¹⁷¹⁸. Durante este período aproximadamente el 80% de la producción y venta nacional de tractores y cosechadoras fue llevada a cabo por las Pymes de capitales nacionales Pauny S.A. y Vassalli Fabril S.A. respectivamente ya que las empresas multinacionales si bien eran las principales vendedoras en el mercado local, en ese entonces comercializaban sus productos íntegramente importados y por lo tanto estaban excluidas de los beneficios fiscales.

En el gráfico N° 4 se puede apreciar una disminución en la producción nacional de tractores en el año 2005 con respecto al año anterior, por parte de Pauny S.A., la principal firma de capitales locales durante el período 2002-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a CAFMA¹⁹.

¹⁷ Si bien pueden existir otras variables microeconómicas que hayan condicionado la decisión de inversión y aumento de la producción de la maquinaria local por parte del empresariado nacional.

¹⁸ Castells (et. al, 2014) señalan que para percibir el beneficio fiscal la empresa debe haber efectivizado la venta en el mercado interno, lo cual supone que estuvo en condiciones de enfrentar las importaciones de muchas maquinarias que, en no pocas oportunidades, provienen de países que subvencionan activamente, a través de diversos mecanismos, a sus industrias elaboradoras de bienes de capital

¹⁹ Cámara Argentina de fabricantes de maquinaria agrícola.

Período 2008-2015

Durante este período, la industria nacional sufrió el acontecimiento de dos hitos de suma importancia: la crisis internacional de 2008 y el conflicto agrario en el mismo año por la Resolución N° 125 del ex Ministerio de Economía. Con respecto al tipo de cambio real, a la estabilidad cambiaria que se observó en el período previo, le sucedió un proceso de apreciación en torno al 40% entre 2010 y 2013 lo que implicó una pérdida de competitividad para los productos nacionales respecto de los importados (Coatz et. al, 2016).

En el marco de una coyuntura de crisis financiera internacional y problemas internos de balanza de pagos, se implementaron diversas medidas de política comercial con el objetivo de frenar el ingreso de las importaciones industriales. Entre los instrumentos se destacaron la aplicación de derechos anti-dumping, aranceles máximos, licencias no automáticas y cupos de importaciones (Burgos y Urturi, 2015).

En el año 2009, a partir de los nuevos controles cambiarios, las importaciones como porcentaje de las ventas totales, disminuyen considerablemente para ambos productos. Tal como se desprende de los gráficos N° 2 y N° 3, al finalizar el período en 2015, las ventas nacionales de tractores y cosechadoras representaron el 93% y el 85% de las ventas totales respectivamente.

No obstante, aunque se produjo un considerable aumento de las ventas nacionales, Bil (et. al, 2019) sostiene que durante este período, la facturación mayoritaria correspondió a equipos importados, principalmente por tractores y cosechadoras provenientes de Brasil, China y Estados Unidos. Según un miembro de la dirección ejecutiva de CAFMA esto se

debió a que “a partir del año 2012, el Gobierno Nacional les exige a las multinacionales que retomen la fabricación nacional dándoles el carácter de producto nacional y acceso al régimen del Bono con integración parcial, reducida y progresiva que no cumplieron y solo ensamblaron con componentes importados”.

Período 2016-2019

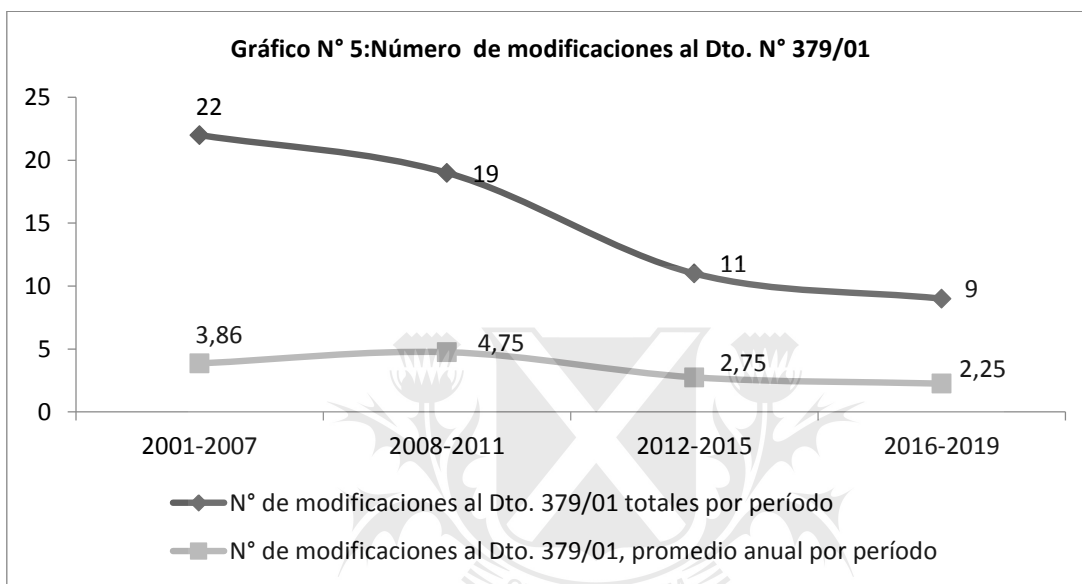
La eliminación de las restricciones a las importaciones en conjunto con la reactivación de la demanda de maquinaria agrícola por la devaluación del peso y la baja de las retenciones a las exportaciones primarias, fomentaron un aumento de las importaciones de tractores y cosechadoras. De esta manera, la dinámica sustitutiva que se gestó desde el 2009, comenzó a revertirse como se observa en los gráficos N° 2 y N° 3 aunque en ningún caso el porcentaje de importaciones sobre ventas totales llegó a superar el 40%.

Durante el período 2016-2019 las ventas totales de tractores y cosechadoras tuvieron una caída punta a punta del 6% y 19% respectivamente y las importaciones de cada uno de estos segmentos aumentaron un 77% para tractores y un 19% para cosechadoras, lo que resultó en un incremento de la participación de las unidades importadas en las ventas internas. En el caso de cosechadoras la participación de importaciones sobre ventas ascendió del 28% en 2016 al 41% en 2019, y en el caso de tractores del 19% al 37%.

Indicadores de capacidades estatales referidos al diseño e implementación de la política del régimen del bono fiscal

La existencia de protocolos formales y la difusión de la información

A partir de una recopilación de datos sobre el marco institucional de la política del bono fiscal, desde su origen en marzo de 2001 hasta diciembre de 2019, se observa una significativa dispersión normativa. En el gráfico N° 5 se expone la evolución del número de modificaciones que tuvo el Decreto N° 379/01 a lo largo del tiempo en 4 períodos.



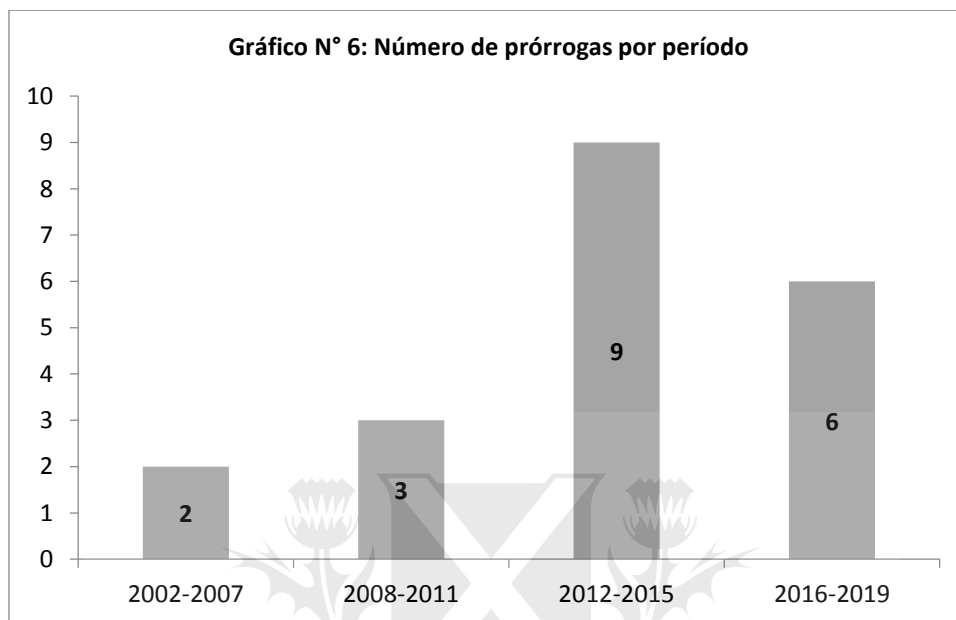
Fuente: elaboración propia en base a BORA²⁰.

Como se desprende del gráfico, la mayor cantidad de modificaciones a la normativa del régimen del bono fiscal tuvo lugar en el período 2001-2007, con un total de 22 modificaciones.

Con respecto a las normas que modificaron al Decreto N° 379/01 a lo largo del tiempo, el 34% hace referencia al período de vigencia en el que se extiende el Régimen. La Res. N° 23/01 de fecha 21 de mayo de 2001 estableció un plazo de duración inicial de 36 meses. Una vez finalizados el plazo inicial, se realizaron 20 prórrogas adicionales con distinta duración aunque siempre menor a los 3 años como se observa en la tabla N° 2. A

²⁰ Boletín Oficial de la República Argentina.

continuación, en el gráfico N° 6 se presenta la evolución del número de prórroga por período.



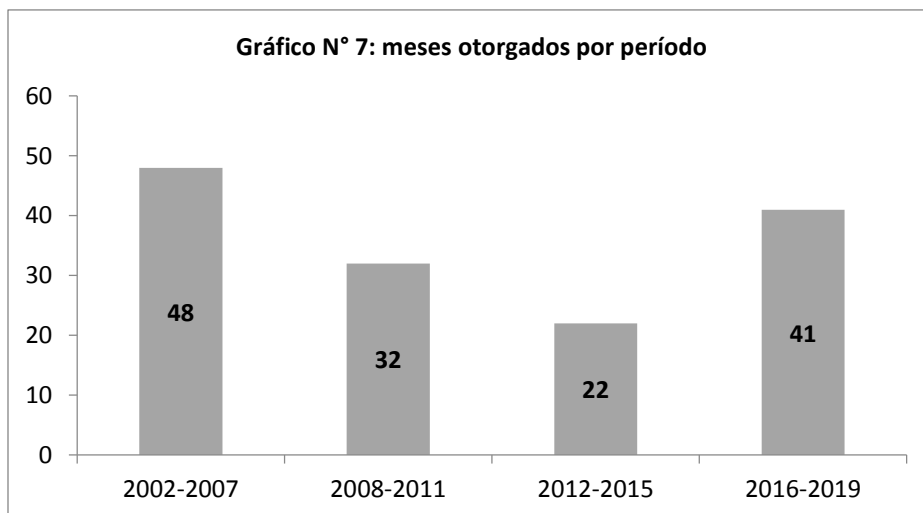
Fuente: elaboración propia en base a BORA.

Tabla N° 2: Extensión de las prórrogas por intervalo de tiempo

| Extensión de las prórrogas | N° de Prórrogas |
|----------------------------|-----------------|
| más de 24 meses | 1 |
| 12 meses a 24 meses | 2 |
| menos de 2 meses | 2 |
| entre 6 y 9 meses | 7 |
| entre 2 y 5 meses | 8 |
| TOTAL | 20 |

Fuente: elaboración propia en base a BORA.

Por otro lado, en el gráfico N° 7 se puede observar la distribución de meses otorgados por cada período de tiempo.



Fuente: elaboración propia en base a BORA.

Del análisis de los gráficos N° 6 y N° 7 se observa que el período 2002-2007 tuvo el menor número de prórrogas de la serie (2) y la mayor cantidad de meses de duración de ésta política (48). Sin embargo, estas características que a priori parecerían positivas desde un punto de vista normativo, en la realidad generaron incertidumbre en los productores nacionales de tractores y cosechadoras tal como se explica en el apartado anterior.

Además, es importante mencionar las principales modificaciones al régimen durante el período 2002-2007 respecto de su impacto en el sector de maquinaria agrícola, que excluyen la normativa referida a la vigencia del mismo.

Res. N° 117/03: Los beneficiarios del bono deberán abonar el costo de las tareas de verificación y control de los requisitos solicitados. El costo será un porcentaje sobre el promedio del beneficio recibido y por el número de presentaciones realizadas.

Dto. N° 214/04: Se incorporan más bienes a los contemplados por el régimen y se aclara que la comercialización de dichas mercaderías nuevas no tuviera como destino su utilización en actividades del sector automotriz.

Dto. N° 594/04: Se especifican más condiciones que deberán cumplir los fabricantes locales de bienes de capital a los fines de obtener el incentivo fiscal. Entre ellas se destacan:

1. Presentar en carácter de declaración jurada anual, la cantidad de trabajadores en relación de dependencia y además, asumir el compromiso de que no se aplicarán despidos sin justa causa, ni suspensiones, durante el período anual en que hubieren solicitado el incentivo fiscal.
2. Presentar en carácter de declaración jurada el compromiso de realizar actividades de investigación y desarrollo tecnológico del proceso y/o producto manufacturero.

Res. N° 542/06: Se aprueba un nuevo procedimiento para la inscripción al registro de empresas locales fabricantes de los bienes comprendidos en la normativa. A partir del 1 de enero de 2007 todas las empresas deberán volver a reinscribirse en un nuevo registro. Allí además tendrán que actualizar cada 3 meses todos sus datos como condición necesaria para el otorgamiento del bono.

Res. N° 76/07: Nuevos requisitos que deberán presentar las empresas que deseen solicitar el incentivo fiscal. Se contempla la posibilidad de hacer la solicitud del bono vía internet.

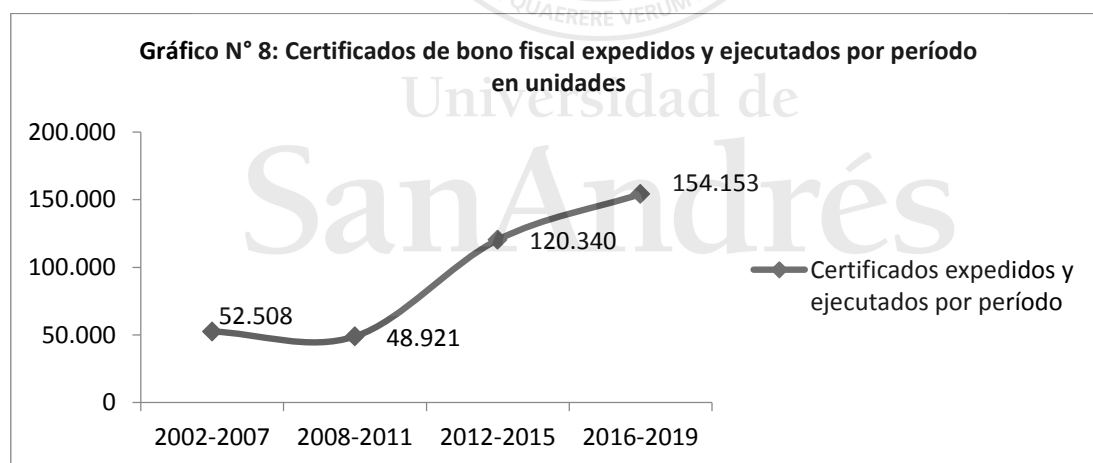
Dto. N° 1466/07: Cambia la formula respecto del cálculo del beneficio fiscal. El precio de venta sobre cuya base se calcula el beneficio fiscal tendrá en cuenta los gastos de comercialización relativos a comisiones a representantes y concesionarios, servicios de garantías y gastos de puesta en marcha, puesta a punto y/o montaje. Esto atiende a una demanda de los sectores de maquinaria vial y agrícola que poseen una estructura de costos distinta a la de los otros bienes de capitales y que por lo tanto con la anterior fórmula se veían perjudicados.

La mayoría de las modificaciones mencionadas y parte de las que no lo han sido, generaron confusión en el sector productivo nacional de tractores y cosechadoras ya que aumentaron los requerimientos administrativos para cobrar el bono, complejizaron el diseño inicial de la política al incorporar requisitos sobre dotación de personal (interés coyuntural ajeno al objetivo inicial y principal de la política) y exigieron la reinscripción periódica en los padrones de la Secretaría de Industria.

En otras palabras, el período 2002-2007 no contó con reglas claras ni protocolos formales que acompañaran el inicio y desarrollo de la política pública.

La calidad y la cantidad del bien público provisto

En el siguiente gráfico se presenta la evolución anual del total de certificados de bienes de capital expedidos y ejecutados durante los distintos intervalos de tiempo.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (ONP₂₁ y presupuesto abierto)

²¹ Oficina Nacional de Presupuesto.

Del gráfico se desprende que la mayor cantidad de certificados de bono fiscal entregados efectivamente a las empresas de bienes de capital se dio en el cuarto período (2016-2019), alcanzando un total de 154.153 unidades y triplicando la cantidad de certificados totales expedidos durante el primer período. Además se destaca, que durante el primer período los certificados ejecutados o aprobados para las empresas fueron significativamente menores a los presupuestados en cada año.

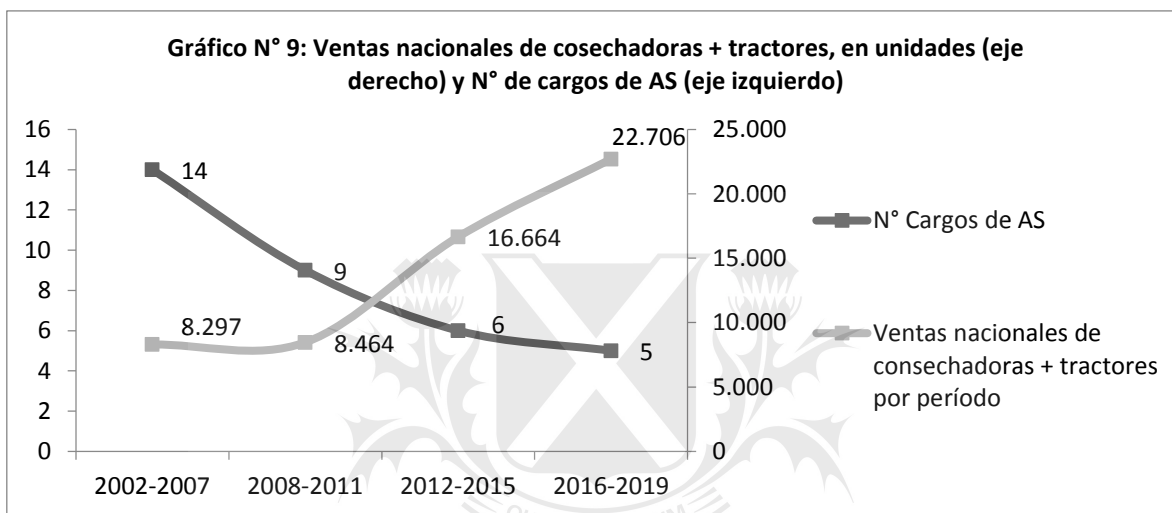
Un miembro de la dirección ejecutiva de CAFMA al ser consultado durante una entrevista, sobre la demora en promedio del análisis técnico y la provisión o no del bono a la empresa solicitante sostiene que “cuando el sistema funciona normalmente, que no es la situación actual de pandemia y falta de personal en la administración pública, el análisis técnico con las auditorías demora 90 días. Ha habido largos tiempos, por ejemplo en el período 2002-2008, en los cuales las demoras llegaron a un año y los fabricantes que deben realizar un descuento en la facturación al cliente del mismo 14 %, terminan cobrando el bono, para compensar, reducido por la inflación, por lo cual se ha llegado a pedir que suspendan el régimen”.

Por último se destaca la siguiente afirmación del entrevistado “el bono contribuye a lograr el objetivo propuesto solo cuando su plazo de pago es corto, si los plazos se hacen mayores, hay incertidumbre y pérdida”.

La inestabilidad de los cargos políticos

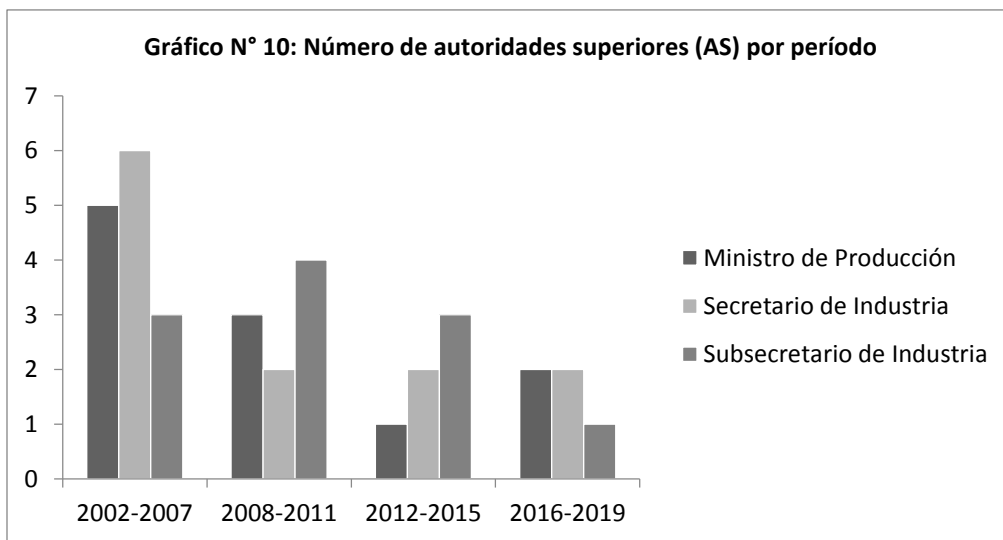
Como se desprende del gráfico N° 9 la inestabilidad del gabinete político está fuertemente correlacionada con los resultados de la política pública del régimen del bono fiscal en el sector de tractores y cosechadoras a lo largo del período de tiempo analizado.

El período de tiempo 2002-2007 tuvo el mayor número de autoridades superiores (14) y el menor número de ventas nacionales de cosechadoras y tractores (8297). Mientras tanto, durante el intervalo 2016-2019, se verifica la situación inversa: una baja cantidad de autoridades superiores (5) se asocia al valor más alto de ventas nacionales de la serie (22706).



Elaboración propia en base a BORA e INDEC.

A continuación, en el cuadro N° 10 se presenta el detalle de los cargos de autoridades superiores por período.



Elaboración propia en base a BORA

Del gráfico N° 10 se observa que durante el período 2002-2007 el Ministerio de Producción tuvo 5 ministros, 6 secretarios de industria y 3 subsecretarios de industria, distintos. El único funcionario que estuvo en más de un cargo de autoridad superior durante ese período fue Miguel Peirano. El funcionario fue Secretario de Industria del 23/2/2005 al 17/7/2007 y posteriormente fue Ministro de Economía y Producción del 17/9/2007 al 10/12/2007.

De esta forma, es importante señalar que recién a partir del segundo período 2008-2011 no solo hay una mayor estabilidad en los cargos políticos, sino que además comienzan a repetirse autoridades superiores que conocían con anterioridad el funcionamiento del bono fiscal. En esta línea, el segundo y tercer período comparten a la misma Ministra de Producción, la Lic. Débora Giorgi²². También, el Lic. Eduardo Bianchi, Secretario de Industria asignado en el segundo período (1/7/2010), se mantiene en sus funciones hasta

²² Se aclara que durante el segundo período 2008-2011, el Ministerio de producción sufrió tres modificaciones en su denominación y por lo tanto la Lic. Débora Giorgi tuvo tres designaciones distintas, no obstante solo es contabilizada una vez como Ministra de Producción ya que en ningún momento dejó el cargo. En el anexo N° 1 se detalla las designaciones de todas las personas en los cargos de autoridades superiores durante el período 2002-2019.

mediados del tercer período (11/4/2012) para ser reemplazado luego por el Lic. Javier Rando, quien antes había sido Subsecretario de Industria durante el período 17/11/2010-10/12/2011. Otro caso de repetición de cargos en el tiempo, aunque en diferentes cargos es el del Lic. Dante Sica, quien primero fue Secretario de Industria de Duhalde durante el primer período (15/10/2002–25/5/2003) y luego Ministro de Producción y Trabajo en el cuarto período (6/9/2018-10/12/2019). Finalmente, el Lic. Fernando Grasso después de haber sido Subsecretario de industria durante el período 10/12/2015-2/3/2018 fue Secretario de Industria hasta el 1/5/2018.

En la misma línea, al ser consultado sobre la relación que existe entre la mayor rotación de los Secretarios de industria y el plazo de entrega de los bonos fiscales, el director ejecutivo de CAFMA sostuvo que “cada cambio de funcionarios estira los plazos porque, en general, el nuevo no quiere firmar un expediente sobre el que no esté seguro”.

De esta manera se observa que durante el período 2002-2007 la elevada rotación de los Ministros de producción no es contrarrestada por una mayor estabilidad en sus cargos de los Secretarios de industria, lo que indudablemente repercutió en el número de certificado de bonos aceptados y en la demora asociada, lo que contribuyó al aumento en la incertidumbre del sector productivo nacional y en su aversión a invertir²³.

A continuación se presentan brevemente otras variables de control como algunos indicadores de las capacidades organizacionales que a su vez se relacionan con las capacidades de diseño e implementación de la política del régimen del bono fiscal.

²³ Es importante señalar que durante todo el intervalo 2002-2007 el expediente del bono fiscal se realizó en formato papel y que recién a partir del 2009 se implementó y reglamentó el expediente y bono electrónico para este tipo de subsidio a partir de la Res. General N° 2557/09 emitida por la AFIP. Un año después con la Res. N° 242/10 la Secretaria de industria suspendió los efectos de los formularios impresos para la confección de bonos fiscales.

Otras variables de control

❖ El enraizamiento del Estado en el sector de la maquinaria agrícola

A partir de la Resolución N° 148 del año 2003 de la SICPyME²⁴, se creó el foro de competitividad del sector maquinaria agrícola. A partir del mismo se realizaron encuentros mensuales con representantes públicos y privados para discutir el armado de un plan estratégico para el sector. En base a un diagnóstico de situación y perspectivas se especificó un plan de acción con propuestas de instrumentos y políticas de estímulo tanto a la oferta como a la demanda de maquinaria agrícola (Gutman et. al, 2006).

Con la crisis internacional del año 2008, desde la secretaría de industria se emplearon un conjunto de medidas de restricciones a las importaciones, generando un espacio de negociación con las empresas multinacionales y empresas locales a fin de aumentar la integración nacional de productos y partes.

En el año 2011 tuvo inicio el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, el cual comprendió diez sectores industriales, entre ellos el de maquinaria agrícola, en el que se establecieron diversos objetivos a alcanzar. Lavarello y Goldstein (2011) consideraron a esta propuesta como una oportunidad para profundizar una mirada sistémica, intentando resolver las fallas de coordinación y mejorando la competitividad del sector.

Las medidas señaladas evidencian la presencia de enraizamiento por parte de la Secretaria de Industria durante todo el periodo 2002-2011.

²⁴ Secretaría de Industria, comercio de la pequeña y mediana empresa.

❖ La existencia de fallas de gobierno o corrupción

Peirano (2013) no detectó prácticas de colonización de espacios de la administración pública, prácticas colusorias o prácticas de corrupción involucradas al Régimen del bono fiscal. Por su parte, no existen informes de la Sindicatura General de la Nación ni de la Administración General de la Nación que denuncien algún tipo de irregularidad durante todo el período de tiempo analizado.

❖ Recursos presupuestarios adecuados

Del 2003 al 2012 el régimen del bono fiscal fue financiado por el Ministerio de Producción, con una transferencia de 230 millones de dólares en promedio por año (Peirano, 2013) mientras que del 2016 al 2019 el régimen tuvo un presupuesto menor a los 150 millones de dólares anuales (Secretaría de industria, 2019).

Dos decretos que dan cuenta de la disminución presupuestaria del régimen durante el período 2016-2019 son los siguientes:

Dto. N° 229/18: El beneficio fiscal se reduce un 20% y se elimina el requisito de mantener la plantilla de empleados para cobrarlo.

Dto. N° 196/19: El beneficio fiscal disminuye un 50% para las grandes empresas y un 40% para las PyMES. Asimismo, se introduce un mecanismo de recomposición de dicho beneficio, pudiéndose incrementar hasta en un 15%, en la medida que los beneficiarios acrediten, con cada solicitud, la realización de inversiones destinadas a la mejora de la productividad, la calidad y la innovación en procesos y productos.

Por su parte, para el período 2002-2007 uno de los funcionarios del actual Ministerio de Desarrollo productivo entrevistados dijo que el monto del subsidio era alto, mientras que otro funcionario mencionó que este monto era regular.

❖ Definición de objetivos, metas y otras capacidades organizacionales

El objetivo de la política pública del bono fiscal es promover la fabricación nacional de bienes de capital destinada a abastecer al mercado interno como se desprende de su Decreto fundante N° 379 del año 2001 y posteriores normas modificatorias.

El régimen del bono fiscal forma parte desde sus comienzos del organigrama y diseño organizacional de la Dirección de Aplicación de la Política Industrial, perteneciente a la Dirección Nacional de Industria²⁵. Esta característica le permitió al régimen mantener su objetivo inicial y conservar las capacidades organizacionales básicas (asignación de recursos presupuestarios propios, otorgamiento de facilidades para la contratación y entrenamiento de personal adecuado) a pesar de la alta rotación de Ministros y Secretarios de industria durante el período de tiempo 2002-2007.

Beccaria y Maurizio (2012) afirman que durante el período 2003-2010 el salario real promedio de los trabajadores aumentó más del 30% no habiendo diferencias significativas entre los grupos de trabajadores.

²⁵ En la Res. N° 779/04 se aprueban las aperturas estructurales inferiores del Ministerio de Economía y Producción y se establecen las acciones y la dotación de planta permanente y no permanente.

Por su parte, durante el período 2016-2019 los salarios de los trabajadores de la Administración Pública Nacional, cayeron un 40% en términos reales²⁶.

Ambos funcionarios entrevistados sostuvieron que tanto la claridad del objetivo del régimen como de sus metas durante el período 2002-2007 fue siempre alta.

Por último se concluye, según una aproximación a la estructura SADCI, que durante el período 2002-2007 no hubo un déficit de las capacidades estatales involucradas relacionado a la dimensión técnico-administrativa.

Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos

Controlando por las principales variables macroeconómicas que determinan las ventas nacionales de los tractores y cosechadoras; y por otras capacidades institucionales relevantes, se concluye que la inestabilidad de los funcionarios públicos de mayor jerarquía, principalmente los cargos de Secretario de industria, involucrados en la toma de decisiones del régimen del bono fiscal durante el período 2002-2007, contribuyó a explicar el mal desempeño de la política sectorial en el rubro de tractores y cosechadoras. Durante el período 2016-2019 con un contexto macroeconómico adverso y totalmente opuesto al del período 2002-2007 sumado a un menor presupuesto de la política pública involucrada, los resultados alcanzados por la política son mejores. El período 2002-2007 tuvo el mayor número de autoridades superiores (14) y el menor número de ventas nacionales de cosechadoras y tractores (8297). Mientras tanto, durante el intervalo 2016-2019, se verifica

²⁶ <https://chequeado.com/ultimas-noticias/todesca-los-salarios-de-la-administracion-publica-cayeron-durante-el-gobierno-de-macri-un-40/>

la situación inversa: una baja cantidad de autoridades superiores (5) se asocia al valor más alto de ventas nacionales de la serie (22706).

En otras palabras, la elevada rotación de los Ministros de producción durante el período 2002-2007, no fue compensada por la existencia de reglas claras y protocolos formales ni por la estabilidad de las principales personas a cargo del régimen de incentivo a la producción de bienes de capital (los Secretarios de industria) y por lo tanto, el marco institucional de la época habría incidido negativamente en la decisión de producción de las principales empresas nacionales de tractores y cosechadoras.

Finalmente este trabajo permite aportar al debate sobre la construcción de capacidades estatales en el sector industrial y sus indicadores, al promover una perspectiva analítica dinámica y en base a un estudio empírico con el aporte de entrevistas.

Bibliografía

- Alonso, G. 2007. “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En Capacidades estatales, instituciones y política social. Editado por Alonso, G. Buenos Aires: Prometeo.
- Arias, X. y Caballero, G. 2004. El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica: Introducción y revisión de la literatura. Working paper 70. Instituto de Estudios Económicos de Galicia.
- Azpiazu, D y Schorr, M. 2010. Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007. Buenos Aires: siglo veintiuno.
- Bertranou, J. 2015. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Estado y Políticas Públicas, N° 4, 2015, pp. 37-59.
- Bil, D. 2014. “La fabricación de maquinaria agrícola en Estados Unidos y Argentina: aportes desde un abordaje comparativo”. Sao Paulo: Brazilian Business School.
- Bil, D, Langard, F, Lavarello, P, Vidosa, R. 2019. Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina. Ciclos, Vol. XXVI, Nro. 53, 2019, pp. 163-193.
- Burgos, M. y Urturi, A. 2015. La política comercial argentina durante la crisis económica internacional. *Documento de Trabajo CefidAr*, (75).

- Camusso, J, Colombo L, Thailinger A, Villaggi A. 2017. Análisis del sector maquinaria agrícola. Rosario. Fundación Banco Municipal.
- Castellani, A. y Llanpart, F. 2012. Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177.
- Castells, M; Ferreira, E; Inchauspe, E; Schorr, M. 2014. Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa existente. Artículo Realidad económica 283; 127-158.
- Chudnovsky, M. 2014. “Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa”. En Walter, Jorge y Diego Pando (comps.) Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés.
- Chudnovsky, M, Gongález, A, Hallak, J.C, Sidders, M, Tommasi, M. 2018. Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. Gestión y Política Pública, vol. XXVII, núm. 1, Enero-Abril, 2018, pp. 79-110.
- Coatz, D, Grasso, F y Kosacoff, F. 2016. La Argentina Estructural, Desarrollo industrial. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Evans, P. 1996. El Estado como problema y como solución. Desarrollo económico y social (IDES), vol. 35, N°140.
- Ferrer, A. 2014. El empresario argentino. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Fernández-Arias, E, Crespi, G y Stein, E. 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID.
- Grasso, F, y Kossacoff, S. 2015. Estudio exploratorio de prioridades en el sector productor de bienes de capital. CIECTI, Informe técnico N° 4.
- Grasso, F, y Kossacoff, S. 2016. Lineamientos de política tecnológica para la industria de bienes de capital. Propuestas de intervención para el escalamiento productivo en subsectores seleccionados. CIECTI, Documento de trabajo N° 5.
- Gutman V, López, A, y Ubfal, D. 2006. Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los Foros de Competitividad. Buenos Aires: CENIT.
- Hybel, D. 2006. Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004: Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmecánicas. *INTI Documentos de trabajo*.
- Kosacoff, B. 2007. Hacia un nuevo modelo industrial, idas y vueltas del desarrollo argentino. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Ministerio de Producción. 2017. Argentina productiva. Un recorrido por 6 sectores industriales y de servicios para entender el ADN de la producción nacional. Buenos Aires.
- Kulfas, M. 2016. Los tres Kirchnerismos, una historia de la economía argentina 2003-2015. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

- Langard, F. 2014. Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Lavarello, P. 2017. “De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?”. En Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina. Editado por Abeles, M, Cimoli M y Lavarello, P, 55-102. Santiago: Cepal.
- Lavarello, P. 2016. Análisis tecnológicos prospectivos y sectoriales. Maquinaria agrícola, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Argentina.
- Lavarello, P.2013. “Industria de maquinaria agrícola: lineamientos generales para una política sectorial”. En la industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI. Compiladores Stumpo, G, Rivas, D. Santiago: CEPAL, 101-129. LC/L. 3637.
- Lavarello, P. y Goldstein, E. 2011. Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. Problemas del desarrollo, 42(166): 85-109.
- North, D. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Nübler, I, Kozul-Wright, R. y Salazar-Xirinachs, J.M. 2014. Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development. OIT.
- Orellana E. y Oszlak, O. 2000. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Documentos TOP sobre gestión pública. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Peirano, F. 2013. “El complejo productivo de bienes de capital”. En La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI. Compiladores Stumpo, G, Rivas, D. Santiago: Santiago: CEPAL, 61-98 LC/L. 3637.
- Repetto, F. 2003. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Panamá: VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública,
- Rodríguez-Gustá, A. L. 2004. Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Slipak, A. 2015. “Argentina y el debate sobre el modelo productivo: la encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia”. En el desarrollo en disputa, Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea. Coordinado por Svampa, M, 39-66. Buenos Aires: UNGS.
- Wimer, R. 2010. Los fierros vienen marchando ¿De dónde vienen? Maquinaria agrícola y capital extranjero en el agro pampeano, 1976-2008. Documentos del CIEA N° 5, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, pp. 91-118.

Fuentes estadísticas

Instituto Nacional de estadísticas y censos (INDEC). <https://www.indec.gob.ar/>
Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). <https://www.economia.gob.ar/onp/>
Presupuesto Abierto. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>
Boletín Oficial de la República Argentina (BORA). <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
Información Legislativa y Documental. <http://www.infoleg.gob.ar/>

Otras fuentes

ADIMRA. 2018. El régimen de incentivo a los bienes de capital: perspectivas e impacto. Buenos Aires. [Consultado: 5/04/2020].
CAFMA .2016. La industria de maquinaria agrícola. Estructura, evolución y perspectivas (2002-2015). [Consultado: 20/03/2020].
CAFMA .2020. La industria de maquinaria agrícola. Estructura, evolución y perspectivas (2002-2019). [Consultado: 2/10/2020].
Secretaría de Industria, Dirección de aplicación de la Política Industrial. 2019. Resumen Bonos de capital, maquinaria agrícola.
Maquinac. 2017. Informe Tractores made in Argentina. Disponible en: <https://maquinac.com/informe/tractores-made-in-argentina/>. [Consultado: 12/06/2020]
Ministerio de Industria. 2011. Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires.
Ministerio de Producción y Trabajo. 2019. Régimen de incentivo a la cadena de valor de bienes de capital. Ministerio de Hacienda. 2019. Informes de cadenas de valor. Maquinaria agrícola. Año 4 - N°8.

Universidad de
San Andrés

Anexo metodológico

Anexo N° 1: Designaciones de las autoridades superiores en el Ministerio de Producción de la Nación y/o sus denominaciones afines en la República Argentina, período 2002-2019.

| Presidencia | Inicio | Finalización | Cargos jerárquicos (AS) | Nombre | Apellido |
|--|------------|--------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Dr. Eduardo DUHALDE | 1/1/2002 | 24/5/2003 | Presidente de la Nación | Eduardo Alberto | Duhalde |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 3/1/2002 | 3/10/2002 | Ministro de Producción | José Ignacio | De Mendiguren |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 7/3/2002 | 30/4/2002 | Secretario de industria | Eduardo | Braun Cantilo |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 6/5/2002 | 15/10/2002 | Secretario de industria | Carlos Alberto | Meleone |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 25/6/2002 | 27/5/2003 | Subsecretario de industria | Guillermo José | Ferraro |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 3/10/2002 | 25/5/2003 | Ministro de Producción | Aníbal | Fernández |
| Dr. Eduardo DUHALDE | 15/10/2002 | 25/5/2003 | Secretario de industria | Carlos Dante | Sica |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 25/5/2003 | 9/12/2007 | Presidente de la Nación | Néstor Carlos | Kirchner |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 25/5/2003 | 27/11/2005 | Ministro De Economía y Producción | Roberto | Lavagna |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 28/5/2003 | 24/2/2005 | Subsecretario de industria | Raúl Guillermo | Dejean Rodriguez |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 28/5/2003 | 22/2/2005 | Secretario de industria | Alberto Juan | Dumont |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 23/2/2005 | 17/7/2007 | Secretario de industria | Miguel Gustavo | Peirano |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 24/2/2005 | 11/12/2007 | Subsecretario de industria | José Luis | Díaz Pérez |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 1/12/2005 | 16/9/2007 | Ministro De Economía y Producción | Feliza Josefina | Miceli |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 25/7/2007 | 11/12/2007 | Secretario de industria | Leila Sonia | Nazer |
| Dr. Néstor Carlos KIRCHNER | 17/9/2007 | 10/12/2007 | Ministro De Economía y Producción | Miguel Gustavo | Peirano |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 10/12/2007 | 9/12/2011 | Presidente de la Nación | Cristina Elisabet | Fernández de Kirchner |

| | | | | | |
|--|------------|------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 10/12/2007 | 24/4/2008 | Ministro de Economía y Producción | Martín | Lousteau |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 14/12/2007 | 7/10/2009 | Secretario de industria | Fernando Javier | Fraguio |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 4/1/2008 | 22/5/2008 | Subsecretario de industria | Alejandro Gustavo | Tinivelli |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 25/4/2008 | 7/7/2009 | Ministro de Economía y Producción | Carlos Rafael | Fernández |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 25/11/2008 | 1/10/2009 | Ministro de Producción | Débora Adriana | Giorgi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 16/1/2009 | 22/4/2010 | Subsecretario de industria | Héctor Osvaldo | Alonso |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 1/10/2009 | 8/10/2009 | Ministro de Industria | Débora Adriana | Giorgi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 8/10/2009 | 10/12/2011 | Ministro de Industria y Turismo | Débora Adriana | Giorgi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 1/7/2010 | 11/4/2012 | Secretario de industria | Eduardo Dante | Bianchi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 6/7/2010 | 5/10/2010 | Subsecretario de industria | Beatriz Mirta | Díaz |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (1°pres.) | 17/11/2010 | 10/12/2011 | Subsecretario de industria | Javier | Rando |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2°pres.) | 10/12/2011 | 9/12/2015 | Presidente de la Nación | Cristina Elisabet | Fernández de Kirchner |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2°pres.) | 10/12/2011 | 11/4/2012 | Secretario de industria | Eduardo Dante | Bianchi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2°pres.) | 10/12/2011 | 10/12/2015 | Ministro de Industria | Débora Adriana | Giorgi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2°pres.) | 12/12/2011 | 7/5/2012 | Subsecretario de industria | Marcelo Oscar | Merzocchivi |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2°pres.) | 11/4/2012 | 10/12/2015 | Secretario de industria | Javier | Rando |

| | | | | | |
|---|------------|------------|----------------------------------|------------------|---------------|
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2° pres.) | 15/5/2012 | 16/11/2013 | Subsecretario de industria | Juan Alberto | Díaz |
| Dra. Cristina Elisabet FERNÁNDEZ (2° pres.) | 11/12/2013 | 9/12/2015 | Subsecretario de industria | Stella Maris | Ayala Escobar |
| Ing. Mauricio MACRI | 10/12/2015 | 10/12/2019 | Presidente de la Nación | Mauricio | Macri |
| Ing. Mauricio MACRI | 10/12/2015 | 6/9/2018 | Ministro de Producción | Francisco Adolfo | Cabrera |
| Ing. Mauricio MACRI | 10/12/2015 | 30/04/2018 | Secretario de industria | Martín Alfredo | Etchegoyen |
| Ing. Mauricio MACRI | 10/12/2015 | 2/3/2018 | Subsecretario de industria | Fernando Félix | Grasso |
| Ing. Mauricio MACRI | 01/04/2018 | 10/12/2019 | Secretario de industria | Fernando Félix | Grasso |
| Ing. Mauricio MACRI | 6/9/2018 | 10/12/2019 | Ministro de Producción y Trabajo | Dante Enrique | Sica |

Anexo N° 2: Entrevistas

Se realizaron tres entrevistas. La primera se realizó por teléfono al miembro de CAFMA y tuvo una duración mayor a los 60 minutos por lo que no pudo ser grabada. Las restantes entrevistas se encuentran grabadas y a disposición del jurado. Por su parte se enviaron vía mail tres cuestionarios que fueron contestados por los tres entrevistados, que también se encuentran a disposición.

1. Lic. en economía e Ing. Mecánico integrante de la Comisión Directiva de CAFMA con amplia trayectoria en el sector privado
2. Lic. en economía que actualmente trabaja en la Secretaría de Industria del Ministerio Nacional de Desarrollo Productivo y forma parte del Ministerio desde el año 1999.
3. Lic. en economía que se desempeñó como consultora en la Dirección Nacional de Industria durante el período 2004-2005 y que desde el 2016 trabaja en la Subsecretaría de Industria del Ministerio Nacional de Desarrollo Productivo.