



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

***El poder empresarial ante la definición e implementación de
las políticas sectoriales en Argentina: el caso del sector del
software y servicios informáticos (2002-2019)***

Autora: Lic. Magdalena Andrea Urdampilleta

DNI: 33.193.300

Directora: Dra. Ivana Socoloff

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 31 de octubre de 2021



Maestría en Administración y Políticas Públicas


Tesis de Maestría

**El poder empresarial ante la definición e implementación de
las políticas sectoriales en Argentina: el caso del sector del
software y servicios informáticos (2002-2019)**

Lic. Magdalena Andrea Urdampilleta (DNI: 33.193.300)

Directora: Dra. Ivana Socoloff

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 31 de octubre de 2021



*Infinitas gracias a las/os entrevistadas/os de esta investigación,
a mi directora de tesis que me guió transmitiendo claridad y entusiasmo,
y a las personas que me apoyaron, de múltiples maneras, en este recorrido.*

Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

Listado de siglas y abreviaturas.....	3
Introducción	4
Estrategia metodológica.....	8
Organización de la tesis	9
CAPÍTULO 1. Estado del arte y marco analítico	10
1.1 Antecedentes de investigación en el tema.....	10
1.2 Herramientas conceptuales e hipótesis.....	15
1.2.1 Definición operacional de Poder Estructural	16
1.2.2 Definición operacional de Poder Instrumental.....	18
CAPÍTULO 2. Historia del sector y del régimen promocional del Software y Servicios Informáticos	22
2.1. Orígenes del sector del Software y Servicios Informáticos en Argentina.....	24
2.2 Diseño e implementación del RPIS (2002-2007): un proyecto del Poder Legislativo al Ejecutivo y una implementación con mucho intercambio con el sector privado.....	26
2.3 Prórroga del Régimen de Promoción a la Industria del Software (2008-2015): un proyecto desde el Ejecutivo sin riesgo de continuidad y una reglamentación demorada	32
2.4 Diseño y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019): la ley	34
del consenso posible	34
CAPÍTULO 3. El poder empresarial del sector del software y servicios informáticos: grupo empresario fuerte, régimen promocional sostenido	43
3.1 El peso de los SSI en la economía argentina: un recorrido de crecimiento	44
3.2 Sentido común compartido entre el sector público y privado: proyecciones, promesas, argumentos y amenazas en torno a la promoción sectorial.....	50
4. Poder Instrumental: persistencia y negociación	59
4.1 A pesar de la heterogeneidad interna, fuerte cohesión sectorial	60
4.2 Frente a un sector desconocido, mayor relevancia del expertise técnico.....	65
4.3 Relaciones con el gobierno: interacciones, lazos informales y espacios institucionalizados ..	71
Reflexiones finales.....	81
Bibliografía y fuentes citadas	90
Bibliografía	90
Documentos publicados por organismos estatales y la CESSI	93
Fuentes de información estadística	94
Artículos de prensa y de difusión amplia.....	94
Legislación citada	98
Diario de Sesiones.....	99
Anexos	100
Anexo I) Listado de entrevistas realizadas.....	100
Anexo II) Cantidad de empresas inscriptas al RPIS por resolución, por año	101
Anexo III) Línea del tiempo de la historia del sector y del régimen promocional del SSI.....	102
Anexo IV) Autoridad de aplicación del RPIS (2004-2019).....	105

Listado de siglas y abreviaturas

AFIP: Agencia Federal de Ingresos Públicos.

APA: Ámbitos Privilegiados de Acumulación.

AEA: Ámbitos Estratégicos de Acumulación.

ARI: Afirmación de una República Igualitaria.

CES: Cámara de Empresas del Software.

CESSI: Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina.

CICOMRA: Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina.

CNI: Comisión Nacional de Informática.

FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino.

FONSOFT: Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software.

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

HSNA: Honorable Senado de la Nación Argentina

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

PBI: Producto Bruto Interno.

RPIS: Régimen de Promoción de la Industria del Software.

RPEC: Régimen de Promoción a la Economía del Conocimiento.

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

SSI: Software y Servicios Informáticos.

OPSSI: Observatorio Permanente de la Industria de Software y Servicios Informáticos.

OEC: Observatorio de la Economía del Conocimiento.

OEDE: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Introducción

¿Cómo y cuándo los grupos empresariales logran impulsar políticas industriales que promuevan el desarrollo de su sector? ¿Por qué se implementa una política industrial y bajo qué argumentos? ¿Quiénes y cómo construyen los fundamentos que establecen una promoción industrial para algún sector específico? Éstas son algunas de las grandes preguntas que delimitaron el campo de interés de esta tesis. Específicamente, el objetivo de este trabajo es analizar la interacción entre el Estado y los empresarios para explicar el alcance de las iniciativas fiscales de promoción sectorial destinadas al sector de software y servicios informáticos en Argentina entre 2002-2019.

El tema que orienta esta investigación consiste en cómo se construyen las políticas industriales desde la interacción público-privado. Más precisamente, nos preguntamos por el papel que desempeña el poder empresarial en la formulación de la política de promoción del sector de software y servicios informáticos (Régimen de Promoción de la Industria del Software y Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento). Se parte de la premisa de que el poder empresarial - ya sea como actores políticos organizados o empresas individuales- participa, de diversas maneras, en la formulación de políticas económicas en general y especialmente en las políticas fiscales de promoción sectorial. Es decir, el poder de las élites económicas ejerce influencia en las propuestas de política industrial, los resultados legislativos y los modos de implementación por parte del Poder Ejecutivo.

En Argentina, desde 2004, existe un régimen fiscal especial para el sector del software y servicios informáticos. Este Régimen se creó mediante la Ley de Promoción de la Industria del Software (N° 25.922) que fue sancionada por el Congreso en 2004, logró su prórroga en 2011, y en 2019 obtuvo su continuidad a través de la Ley de Economía del Conocimiento (N° 27.506). En las tres ocasiones, esto ocurrió con amplia aprobación en el Congreso de la Nación.

Si bien la sanción de la ley no cobró notoriedad pública, tuvo mayor exposición y discusión la polémica entre el dirigente social Juan Grabois y Marcos Galperín (presidente de Mercado Libre) a raíz justamente de los beneficios que la norma otorga. Los cruces comenzaron por un *tweet* publicado por Juan Grabois en mayo de 2019 donde acusó a Mercado Libre de evadir impuestos amparándose en la llamada “Ley de Software” y sosteniendo que el encuadre a dicho régimen era erróneo porque no cuenta como actividad principal desarrollar y vender software. Esta controversia tiene como antecedente una notificación que AFIP envió al Ministerio de Producción, en noviembre de 2017, comunicando que a Mercado Libre no le correspondía recibir los beneficios de la ley y que debía devolver al Estado millones de pesos.

En ese momento, Marcos Galperín respondió por la red social Twitter insinuando trasladar la empresa: "Vieron que Amazon está haciendo un concurso de ciudades/países para ver donde pone su HQ2 (*headquarters*)? Puede ser una buena idea que nosotros hagamos lo mismo, ¿no?" (2017). Finalmente, el pedido de la AFIP fue rechazado por el Ministerio de Producción e inclusive el propio presidente, Mauricio Macri, salió a elogiar públicamente a la empresa de comercio electrónico.

Aunque Mercado Libre no es objeto de estudio de esta tesis, estos episodios expusieron las zonas grises y las problemáticas asociadas al diseño e implementación de las políticas industriales que sí resultan de relevancia, en tanto abrieron interrogantes en la opinión pública. ¿Quiénes y cómo se definen las políticas públicas? ¿Por qué existe un régimen promocional para las empresas de un sector económico específico? ¿Cómo se construye la clasificación de un grupo empresarial beneficiario de una política industrial?

Ahora bien, ¿qué constituye una política industrial? La misma, se define como un conjunto de acciones selectivas orientadas a ciertas actividades económicas que son pasible de producir un cambio estructural y aumentar la productividad de la economía. La política industrial es una política "vertical", "sectorial" o "focalizada": esto es, una política que deliberadamente favorece industrias o sectores (Lavarello y Saravia, 2015). Es decir, las políticas industriales son de carácter selectivo, pues no todos los sectores tienen políticas de promoción. En 2004, junto a algunos regímenes regionales, existían dos instrumentos sectoriales: el régimen automotor y el régimen de bienes de capital. En ese contexto se crea - mediante la Ley N° 25.922- el Régimen de Promoción de la Industria del Software, luego de dos años y medio de haber sido presentada en la Cámara de Diputados de la Nación.

Se trata de un régimen fiscal especial para el sector de Software y Servicios Informáticos (en adelante SSI), cuyo objetivo es fortalecer a la industria del software mediante el incremento del empleo calificado, las exportaciones, las actividades de investigación y desarrollo, y los estándares de calidad. El Régimen de Promoción de la Industria del Software (en adelante RPIS) define como actividades económicas promovidas "a la creación, diseño, desarrollo, producción, implementación y puesta a punto de los sistemas de software" estableciendo un tratamiento fiscal especial para dichas empresas¹ por diez años. Sin embargo,

¹ Los beneficios impositivos otorgados por el RPIS son: Estabilidad fiscal de todos los tributos nacionales (impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas); Bono de Crédito Fiscal para pago de impuestos nacionales (a excepción de ganancias); acceso a un bono de crédito fiscal intransferible de hasta el 70% de las contribuciones patronales pagadas sobre la nómina salarial; Reducción de hasta el 60% del impuesto a las ganancias (tanto de fuente argentina como extranjera). (Ley 25.922 de 2004)

en agosto del 2011 se extendió la promoción del sector hasta diciembre de 2019. Nuevamente, ante la proyección del fin del régimen, se aprobó en el Congreso la Ley N° 27.506 de Economía del Conocimiento que proroga por diez años más los beneficios para el sector y en el que se incluyen otras actividades comprendidas dentro de la denominada Economía del Conocimiento².

Inscripta en esta problemática, el interés de esta investigación es entender cómo fue el proceso de diseño e implementación del régimen promocional del sector del software y servicios informáticos, desde el enfoque de la interacción público-privada y, particularmente, desde el análisis de su grupo empresario. Específicamente, se busca responder cuáles fueron los factores que posibilitaron el surgimiento y la continuidad del RPIS, una política industrial que se sostuvo desde 2004 hasta 2019, y que actualmente se proyecta hasta 2030 bajo el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (en adelante RPEC). *¿Cómo los actores empresariales influyen en las políticas industriales en interacción con los formuladores de políticas públicas?*

Para poder abordar estas preguntas, lo haremos siguiendo el marco teórico de Fairfield (2015), quien analiza el poder empresarial -redefinido como poder estructural e instrumental- para explicar el alcance de las iniciativas de políticas fiscales. El poder estructural es considerado como "poder de inversión", mientras que el poder instrumental es considerado como "poder político". Cuando las élites económicas tienen fuerte poder de cualquier tipo, hay más probabilidades de que sus intereses den forma a los resultados de la política.

La hipótesis de trabajo, que desplegaremos a lo largo de la tesis pero que será explicitada en el capítulo 1, es que el sector del software y servicios informáticos en Argentina ha logrado construir desde el inicio de los años 2000 hasta el 2019 un poder instrumental fuerte que, en combinación de un poder estructural importante, permitió el desarrollo y la sostenibilidad de una política impositiva favorable para el sector.

Siguiendo entonces el esquema de Fairfield (2015), se pretende identificar y operacionalizar cuáles son las fuentes de poder instrumental y estructural del grupo empresarial del SSI que favorecieron el desarrollo y sostenimiento de una política beneficiosa para su

² La Economía del Conocimiento es el conjunto de actividades económicas que requieren un intensivo aporte del conocimiento humano para generar valor y ofrecer a la sociedad nuevos productos y servicios, que pueden ser aprovechados por todas las ramas de la producción. Algunas de ellas son la industria del software, producción o postproducción audiovisual, biotecnología, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones, servicios profesionales, nanotecnología y nanociencia, industria aeroespacial y satelital o tecnologías espaciales (<https://www.argentina.gob.ar/produccion/economia-del-conocimiento>, 2021)

sector. *¿Cuáles fueron las fuentes de poder y los mecanismos de influencia al momento de formular y prorrogar el Régimen? ¿Cuáles de esos factores tuvieron mayor predominio en los tres momentos críticos de esta política industrial?*

Complementariamente se abordan tres objetivos específicos: i) caracterizar cada una de las fases teniendo en cuenta la dimensión empresarial, estatal y su relación; ii) indagar sobre los diferentes tipos de fuentes del poder empresarial que se pusieron en juego y observar si hubo variaciones durante las tres etapas respecto al peso que tuvieron en la construcción de la política industrial; iii) analizar si en la acción política hubo diferencias entre los gobiernos respecto a la aprobación e implementación de esta política.

La dimensión temporal del análisis se divide en tres etapas: diseño, aprobación y puesta en marcha del Régimen de Promoción de la Industria del Software (2002-2007); discusión, aprobación e implementación de la prórroga del RPIS (2008-2015); y proceso de diseño y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019). El recorte temporal llega hasta fines de 2019 con la sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (N° 27.506), pero vale la pena aclarar que la misma fue suspendida en enero de 2020 cuando asume la administración del presidente Alberto Fernández. Finalmente, el gobierno envió un nuevo proyecto de ley al Congreso que fue trabajado en conjunto con el sector privado y que se aprobó en octubre de 2020, bajo la Ley 27.570, que estableció modificaciones en la asignación de los beneficios fiscales³.

Se seleccionó el caso del régimen de promoción de la Industria del Software porque, más allá de algunas cuestiones específicas, es considerado como un ejemplo exitoso de política de promoción sectorial por los resultados logrados en los años de implementación: crecimiento sostenido del sector (más alto que otros sectores industriales), aumento del empleo y las exportaciones, y profesionalización del sector (certificación de calidad y promoción de I+D) (López y Ramos, 2018).

Más allá de los resultados cuantitativos del sector, el Régimen es visto positivamente por considerarse una política de Estado. En gran parte, por haber logrado continuidad a lo largo de cuatro administraciones, inclusive gobernadas por diferentes partidos políticos. ¿Cómo y

³ Los principales cambios del nuevo proyecto de ley radicarán en un esquema diferencial en la reducción del impuesto a las ganancias según el tamaño de las empresas a favor de las pymes: sesenta por ciento (60%) para micro y pequeñas empresas, cuarenta por ciento (40%) para empresas medianas y veinte por ciento (20%) para grandes empresas, y la incorporación de más beneficios para las empresas que incorporen mujeres, personas con discapacidad, personas transgénero, profesionales con posgrado en ciertas áreas, o personas de provincias con menor desarrollo. (<https://www.argentina.gob.ar/servicio/acceder-los-beneficios-del-regimen-de-promocion-de-la-economia-del-conocimiento>, 2021)

por qué este sector ha logrado construir junto al sector público y otros actores una política de promoción sectorial? En esta investigación, se indaga desde un enfoque multidimensional de la dinámica de interacción Estado-empresarios. Es decir, cuáles fueron las características del sector SSI y de su grupo empresario que han posibilitado ejercer influencia sobre la política industrial de Argentina en el período estudiado.

Estrategia metodológica

La metodología para llevar adelante esta investigación fue predominantemente de tipo cualitativa. Este enfoque asume que la realidad es subjetiva y múltiple, que el investigador está inmerso en el contexto de interacción que quiere investigar, y que los conceptos y categorías pueden emerger en forma inductiva a lo largo de todo el proceso - flexible e interactivo- de investigación (Sautu, 2005). La elección de este tipo de metodología se basa en su pertinencia para cumplir con los objetivos de este trabajo: reconstruir procesos que llevan adelante los sujetos (Creswell, 1994). A su vez, para complementar se triangula con datos cuantitativos provenientes de fuentes secundarias.

Se trata de un estudio de caso: el Régimen de Promoción de la Industria del Software entre los períodos de 2002 hasta 2019. La decisión de trabajar con este caso se debe a que es una de las pocas políticas sectoriales de las últimas décadas en el país, por la relevancia del RPIS por considerarse exitoso, y por la factibilidad de tener acceso a información y a los entrevistados por el involucramiento previo de la autora, debido a experiencias de trabajo en el área de gobierno responsable de implementar dicho Régimen.

La estrategia metodológica combina las siguientes técnicas de recolección y análisis de datos:

- i) Análisis bibliográfico sobre el sector de software y servicios informáticos;
- ii) Relevamiento y análisis de instrumentos normativos, estadísticas oficiales, documentos y discursos oficiales, tales como: diarios de sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, proyectos de leyes, leyes, resoluciones, documentos de trabajo de la autoridad de aplicación del RPIS, planes estratégicos;
- iii) Análisis documental de medios periodísticos;
- iv) Realización de doce entrevistas semiestructuradas a actores clave (empresarios del sector y representantes de la cámara empresarial, legisladores, funcionarios

públicos y otros actores involucrados en el proceso de producción de esta política pública)⁴.

- v) Análisis de datos cuantitativos (datos económicos del sector) provenientes de fuentes secundarias.

Organización de la tesis

La tesis se organiza en cuatro capítulos y las reflexiones finales. El capítulo 1 desarrolla los debates teóricos acerca de la relación Estado-empresarios en la formulación de políticas públicas y se presentan los diversos estudios sobre el Régimen de Promoción de la Industria del Software. Asimismo, se explica el marco analítico que contiene los principales conceptos, dimensiones y variables que se utilizan en la investigación.

El capítulo 2 describe la historia del sector del software y servicios informáticos; algunas características de su grupo empresario; y, sobre todo, reconstruye la historia en torno a la formulación de la política de promoción del sector (Régimen de Promoción de la Industria del Software y Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento), destacando los aspectos, momentos, y resultados más relevantes.

Los capítulos 3 y 4 presentan los resultados empíricos y hallazgos a partir de las dimensiones de análisis propuestas para estudiar el poder empresarial: poder estructural y poder instrumental, respectivamente. Se compara cómo se puso en juego el poder empresarial y cómo fue la dinámica de interacción Estado-empresarios en las tres etapas: diseño, aprobación y puesta en marcha del Régimen (2002-2007); prórroga del RPIS (2008-2015); proceso de elaboración y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019).

Las conclusiones aportan un análisis transversal de las dimensiones del poder empresarial (poder estructural e instrumental), destacando los principales hallazgos vinculados a la variación a lo largo de los tres periodos examinados.

⁴ Ver listado de entrevistados en el Anexo I.

CAPÍTULO 1. Estado del arte y marco analítico

En este capítulo se repasan las principales elaboraciones teóricas acerca de la relación Estado-empresarios en la formulación de políticas públicas y se presentan las investigaciones existentes sobre el caso de estudio. Asimismo, se explica el marco analítico que contiene los principales conceptos, dimensiones y variables de análisis que se utilizan en la investigación.

1.1 Antecedentes de investigación en el tema

La dinámica Estado-empresarios en la formulación de políticas económicas ha sido abordada a través de la literatura de la economía política y la sociología económica desde diferentes perspectivas. En cierta literatura aparece una fuerte desconfianza hacia los empresarios en general y, específicamente al empresariado organizado, por su poder relativo frente al Estado en los procesos de implementación de política económica. Dentro de este enfoque se inscribe la perspectiva instrumentalista que sostiene la visión de un Estado que responde casi por definición a los intereses de la clase dominante por estar directamente controlado o “capturado” por ella (Miliband, 1988 [1969]). En el campo académico local, son varios los autores que -desde los años sesenta- han sugerido que el empresariado es capaz de influir sobre el aparato estatal para adecuar las políticas públicas a sus intereses. En esta línea, el empresariado es presentado como “rentista” o “prebendario” en su intento de imponer políticas públicas que le garanticen fuentes de ingresos protegidas de la competencia y que no requieran de esfuerzos productivos o tecnológicos. Bajo esta mirada, la actuación del Estado suele ser percibida como fuertemente condicionada o dirigida: un Estado con baja “autonomía” frente al sector privado. Entre los autores de esta corriente en Argentina se encuentran Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Miguel Khavisse, Hugo Nochteff, Jorge Schvarzer y, recientemente, Ana Castellani. Esta última autora analiza los modos de articulación entre el Estado y los empresarios de la Argentina entre los períodos 1966 y 1989. Castellani (2006) concluye que la trama de vinculaciones entre el sector público y privado fue proclive a la conformación de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación (APA)* que impidieron la conformación de un proceso de desarrollo sostenido.

Estas visiones contrastan con la de un Estado fuertemente autónomo de la iniciativa privada. La construcción de políticas económicas ha sido estudiada también desde enfoques “estadocéntricos” que hacen foco en el rol del Estado: su capacidad y autonomía en relación a los grupos de interés y especialmente con respecto a los empresarios. Bajo este marco, desde

el neoinstitucionalismo se han construido tres categorías analíticas para identificar los modos de relacionamiento entre el Estado y los empresarios: autonomía estatal (Skocpol, 1989 [2011]), enraizamiento (Evans, 1995) y disciplinamiento empresarial (Amsden, 1992). El aparato estatal es considerado autónomo cuando los funcionarios son capaces de formular sus propios objetivos y de implementar políticas aun cuando se oponen a los intereses de los sectores económicamente dominantes. Esta aproximación parte de una equiparación entre *autonomía estatal* y aislamiento de los funcionarios públicos frente a los intereses de otros sectores sociales.

Sin embargo, la idea de la capacidad estatal como sinónimo de aislamiento burocrático respecto de los intereses particulares ha sido cuestionada por Evans (1992). El autor plantea que dicho aislamiento puede resultar contraproducente en cuanto a la capacidad efectiva de los funcionarios para implementar sus políticas. Es por ello que propone el concepto de *autonomía enraizada*. Según el autor, la implementación de políticas de desarrollo industrial requiere no tanto del aislamiento, sino por lo contrario, de estrechas conexiones con el capital privado, dentro de un marco en que el Estado conserve su autonomía. Esto no significa ignorar los riesgos que involucra la interacción entre Estado y empresarios: los riesgos de cooptación siempre existen pero no se evitan con la exclusión de las empresas en el diseño de la política, ni se solucionan con un conjunto de técnicos aislados de la realidad técnico productiva. La *autonomía enraizada* se trata de “una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 2007, p. 35)⁵.

La noción de *autonomía enraizada* es complementada con un tercer concepto, el de *disciplinamiento empresarial* formulado por Amsden (1992). Esta idea pone en consideración la capacidad de disciplinamiento que las instituciones estatales pueden ejercer sobre el empresariado y se basa en un sentido de reciprocidad, donde el Estado procura obtener determinados desempeños a cambio de recursos públicos transferidos directa o indirectamente al capital. Para que exista una situación de reciprocidad es necesario que se cumplan varios pasos: que los funcionarios establezcan normas claras de desempeño para las empresas; acceso confiable y preciso a la información que permita evaluar si los acuerdos establecidos se cumplen o no, y la capacidad de imponer sanciones a quienes no cumplan lo pautado; y que

⁵ La sinergia Estado-sector privado ha sido fundamentada empíricamente con los procesos de industrialización tardía del Este asiático (Hikino y Amsden, 1995; Evans, 1996).

existan mecanismos de control social que permitan evaluar la conducta de los funcionarios para evitar situaciones de connivencia y/o hechos de corrupción.

Por último, otra línea de estudios aborda el otro extremo de la relación: los actores empresarios, sus formas de organización y sus mecanismos de acción. Una investigación reciente y aplicada al contexto argentino es la de Dossi (2011), que elabora y presenta el concepto de *acción corporativa empresaria* (considerado como un subtipo de acción colectiva) que se produce al interior de las corporaciones empresarias y es resultante de la articulación de diferentes mecanismos corporativos. Según la autora, las asociaciones empresarias cumplen un rol central ya que aglutinan y organizan intereses diversos, y en muchas oportunidades contradictorios entre sí, para luego expresarlas mediante la acción política colectiva. Dossi (2011) centra su mirada hacia adentro de las corporaciones empresarias para analizar los procesos y mecanismos internos que posibilitan e influyen sobre el tipo de acción que los empresarios ejercen para influir hacia afuera. Por último, el trabajo de Bravo, Dini y Rueda (2020) analiza cómo están conformadas las asociaciones empresarias latinoamericanas y cuáles son sus roles y funciones. Por empezar, los autores señalan que en Argentina no existe una forma jurídica específica para las entidades empresarias ya que comparten denominación jurídica con otras asociaciones civiles no comerciales. A diferencia de otros países donde hay una ley nacional de cámaras que establece sus responsabilidades jurídicas y la relación que éstas mantienen con el Estado. Partiendo del análisis de una treintena de asociaciones de América Latina analizan sus fortalezas y debilidades en relación a su capacidad para contribuir en la formulación de políticas productivas. Entre los resultados que presentan, se destaca que el 41% de las asociaciones estudiadas cuentan con un departamento o división especializado en lobby o con un centro de producción de estudios, y que el 34% de las asociaciones posee algún canal de diálogo con el poder político, sea formal o informal (Bravo, Dini y Rueda, 2020).

Si bien la interacción público-privada en la formulación de políticas económicas viene siendo estudiada de forma creciente, se identifican menor cantidad de estudios dedicados al análisis de los procesos de formulación de políticas industriales destinados a sectores de alto valor agregado, como el sector del software y servicios informáticos. Un estudio de referencia en Argentina en este ámbito, aunque para otro período y específicamente para la industria electrónica, es el de Aspiazu, Basualdo y Nochteff (1986). En lo que respecta al estudio de las políticas de promoción al sector del SSI, nuestros antecedentes recuperan trabajos que abordan distintos aspectos. Gajst (2011) aborda el proceso de formulación de esta política pública desde

2000 a 2004, siguiendo el esquema conceptual planteado por Oszlak y O'Donnell (1976), con el fin de examinar cómo la necesidad de promocionar la industria del software se convierte en una *cuestión* de la agenda pública⁶. La autora afirma que la cámara que agrupa al sector, la Cámara de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI), comenzó a promover la incorporación de la cuestión en la agenda de problemas a ser tratados por el Estado en los años previos a la salida de la convertibilidad, destacando la capacidad del sector para desarrollar las exportaciones de software e incrementar el empleo.

Por otro lado, Gutman *et al.* (2006) rescatan la experiencia del Foro de Competitividad de Software y Servicios Informáticos como un espacio que reforzó la articulación entre los actores del sector público, privado, y académico; y que dio empuje a la implementación de las decisiones estatales para impulsar al sector.

También se encuentra el trabajo de Couto (2010) que analiza la relación Estado-empresarios en el diseño e implementación de políticas industriales en Argentina y destaca particularmente al Régimen de Promoción a la Industria de Software como un caso exitoso gracias a una eficaz interacción entre el sector público y el privado desde la etapa de prediseño del proyecto hasta la reglamentación misma del instrumento. La autora afirma que “más que un modelo de intervención, se asemeja a un modelo de interacción entre partes” (Couto, 2010, p.16).

Por último, se puede mencionar el trabajo de Ballesteros y Castellani (2018) donde las autoras sostienen que las relaciones establecidas entre el Estado y los empresarios del sector de Software en la ciudad de Córdoba habilitaron la conformación de un *ámbito estratégico de acumulación* (AEA⁷) que promovió el incremento de la dotación de capital en la industria, la innovación tecnológica y la competitividad internacional del sector.

Asimismo, existen investigaciones que analizan los resultados y el impacto de la Ley de Promoción a la Industria del Software. El trabajo de Castro y Jorrot (2013) señala que las empresas beneficiarias por el Régimen fueron más propensas a realizar inversiones en innovación que las no beneficiarias y que se observa un impacto en el incremento de la

⁶ Una “cuestión” de la agenda pública es una necesidad o demanda problematizada socialmente. Un asunto se transforma en cuestión cuando ciertas fracciones de clase, grupos o individuos estratégicamente situados promueven su incorporación en la agenda de problemas a ser tratados (Oszlak y O'Donnell, 1976).

⁷ Castellani (2010) presenta el concepto de “ámbitos estratégicos de acumulación” (AEA) como un tipo virtuoso de articulación público-privada que se basa en la existencia de privilegios selectivos, transitorios, consensuados e institucionalizados que, en el largo plazo, logran elevar la dotación de capital, el desarrollo de innovaciones tecnológicas de productos y procesos, y la competitividad internacional de la economía que se considere. Los AEA se diferencian de los “ámbitos privilegiados de acumulación”.

productividad. Barletta *et al.* (2014) también analizan el impacto de participar en programas públicos de apoyo (la Ley de Software, el FONTAR y el FONSOFT). Los autores resaltan, en primer lugar, un impacto positivo de los programas de apoyo sobre la conducta innovadora de las firmas beneficiarias en dimensiones tales como el ratio entre el gasto en Inversión y Desarrollo (I+D) y las ventas, el porcentaje de trabajadores dedicados exclusivamente a tareas de I+D, y la introducción de un nuevo producto o servicio al mercado. Los programas también tuvieron efecto positivo sobre las exportaciones y el empleo pero no sobre la productividad laboral. Motta *et al.* (2017) reportan que los principales efectos positivos de la Ley de Software -en la opinión de las firmas del sector- han sido mejoras en la calidad y aumentos de personal. Asimismo, se plantea que la ley fue muy importante para formalizar el empleo en el sector, ya que anteriormente predominaba la modalidad de contratación monotributista. Sin embargo, la Ley de Software no es tan atractiva para empresas pequeñas debido a la cantidad de requisitos que exige y a su alto costo de mantenimiento por auditorías y certificaciones (López y Ramos, 2018).

Dados estos antecedentes, en esta investigación, interesa plantear un abordaje que se considera vacante: el estudio de la interacción Estado-empresarios en la construcción de políticas industriales de sectores de alto valor agregado –específicamente del sector SSI- en el período 2002-2019.

Vale la pena realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, la mayor producción sobre cómo se construyeron las políticas de impulso al sector SSI remiten a los años 2000 pero poco se ha escrito sobre lo acontecido en el marco de la prórroga del Régimen de Promoción a la Industria del Software y el diseño de la Ley de Economía del Conocimiento. En segundo lugar, y a pesar de que existen estudios que abordan la construcción social en torno al Régimen, consideramos necesario plantear un esquema teórico integrador que permita captar de manera exhaustiva los factores explicativos que influyen en la articulación de los actores empresarios con el Estado. En ese sentido, la perspectiva de poder empresarial -a partir del modelo conceptual sobre poder estructural e instrumental- es pertinente ya que incluye una mirada multidimensional que considera un enfoque macro y complementa con una mirada micro de las interacciones público-privadas. Por último, este enfoque plantea fuentes observables de poder estructural e instrumental que permiten realizar un análisis comparativo a través de diferentes períodos (como es el caso de esta investigación), sectores, o países.

1.2 Herramientas conceptuales e hipótesis

Desde el punto de vista de esta investigación, los procesos de producción de una política industrial no pueden analizar estas dos arenas (Estado y sector privado) de manera separada. Tampoco considerarlos como actores confrontados o, inversamente, como complementariedades sin tensiones. En este estudio se analiza la interacción Estado-empresarios recuperando las categorías de análisis provenientes de las diversas corrientes teóricas mencionadas y, como se mencionó, siguiendo el marco analítico de Tasha Fairfield (2015) sobre el poder empresarial, para explicar el alcance de las iniciativas fiscales destinadas a las élites económicas en América Latina.

El poder estructural puede considerarse como "poder de inversión", mientras que el poder instrumental puede considerarse como "poder político". El poder estructural surge de la capacidad del capital de condicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones (o desinversiones). No se reduce a la movilidad del capital o al peso estructural de un sector, sino depende de si los formuladores de políticas anticipan que la ausencia de una política promocional provocará una reducción de inversión o fuga de capital. El poder estructural no requiere organización ni acción política por parte de las élites económicas. En cambio, las señales del mercado coordinan su comportamiento en el ámbito económico. En contraste, el poder instrumental es la acción política empresarial para influir en el Estado, implica compromiso dentro de la arena política y acciones deliberadas para influir en la política. Cuando las élites económicas tienen fuerte poder de cualquier tipo, sus intereses dan forma a los resultados de la política. Este concepto permite entonces iluminar las fuentes de poder, diferenciando poder (causa) de influencia (efecto). Es decir, el poder instrumental y estructural son entendidos como causas de la capacidad de ejercer influencia, y no como efecto.

La literatura sobre poder empresarial históricamente planteó una dicotomía entre poder estructural e instrumental. En cambio, este enfoque trata al poder estructural y al poder instrumental como un complemento: pueden reforzarse entre sí y aumentar la influencia empresarial. Cuanto más institucionalizadas sean las fuentes de poder de la élite empresarial, más significativa será su influencia y sus intereses prevalecerán en mayor medida en la formulación de políticas. El poder instrumental o estructural de las élites económicas genera influencia para frustrar las reformas fiscales a las que se oponen o impulsar políticas fiscales favorables para el sector. El poder instrumental y estructural de las élites sirven como las principales variables independientes para explicar el alcance de las propuestas de reforma

fiscal. Las élites tienen más influencia cuando poseen ambos tipos de poder, ya que el poder instrumental y estructural se refuerzan mutuamente (Fairfield, 2015).

Retomamos este esquema teórico-metodológico por varios motivos. En primer lugar, integra los clásicos conceptos del poder instrumental y estructural, a través de un acercamiento multidimensional al análisis de las élites económicas. En segundo lugar, presenta pautas para la operacionalización de las variables y permite especificar fuentes observables de poder instrumental y estructural. En tercer lugar, porque es un marco analítico exhaustivo que presta atención a los procesos de formulación de políticas y aclara la amplia gama de factores, medios y mecanismos a través de los cuales las élites económicas influyen en las decisiones políticas. En definitiva, proporciona un marco robusto para entender cómo los actores empresariales influyen en las políticas públicas, que se analizará en profundidad en los capítulos 3 y 4 de esta tesis.

En esta investigación se analiza al poder empresarial teniendo en cuenta la posición estructural del sector del SSI, las características de su organización empresarial y el estilo de su acción política, como así también aporta una mirada sociológica sobre la interacción del empresariado con el gobierno (no sólo centrándose en los canales institucionales sino también en las red de relaciones) y de la construcción social de la política (el rol de la persuasión y la argumentación en la definición de problemas y la toma de decisiones). A continuación se identifican y operacionalizan las fuentes del poder instrumental y estructural, según la perspectiva adoptada⁸.

1.2.1 Definición operacional de Poder Estructural

El poder estructural puede definirse como una amenaza o promesa de inversión creíble y económicamente significativa. Es decir, surge de la preocupación de que una política provocará retraimiento de la inversión (fuga de capital, disminución de la producción, relocalización), que puede conducir a un crecimiento lento o decreciente, desempleo, u otros problemas macroeconómicos; o por el contrario, de la proyección de que la promoción de una política puede fomentar mayores inversiones que generarán crecimiento económico y empleo. Si los formuladores de políticas anticipan un efecto negativo o positivo de la medida, pueden abstenerse de iniciar o impulsar la política en cuestión.

⁸ La definición y operacionalización de Poder Estructural e Instrumental proviene de una traducción propia del marco conceptual de Tasha Fairfield (2015) sobre poder empresarial.

La característica definitoria del poder estructural es que no requiere organización ni capacidad de acción política, sino que es el resultado agregado de la toma de decisiones de las empresas. En algunos casos, la amenaza de desinversión puede tomar la forma de una amenaza de salida, mediante la cual los formuladores de políticas anticipan que las élites económicas nacionales o extranjeras eliminarán su capital del país en busca de mayores rendimientos en otros lugares. En otros casos, la amenaza de desinversión puede tomar la forma de una amenaza de retención, mediante la cual se anticipa que las élites económicas cancelarán o pospondrán la producción o inversión. El poder estructural también puede implicar amenazas de que una política simplemente provocará que la inversión se estanque.

Para que una amenaza de desinversión sea creíble y significativa, en primer lugar, los agentes del sector privado deben tener incentivos significativos y concretos para realmente retener o reubicar la inversión. Muchas políticas (aunque no sean del agrado del empresariado) no crean tales incentivos. Además, para las amenazas de salida el capital debe ser móvil.

En cuanto a la importancia, una amenaza de desinversión potencia el poder estructural de una élite empresaria si el sector o inversores en cuestión juegan un papel importante en la economía del país (lo cual está atado al contexto). Por ejemplo, un sector que constituye una gran proporción del PBI, sirve como motor de crecimiento, impulsa la creación de empleo y desempeña un papel fundamental para garantizar que la economía en general funcione sin problemas.

Sin embargo, vale la pena señalar que el peso estructural y el poder estructural de un sector económico no son sinónimos. El poder estructural depende de las percepciones de los responsables políticos frente a las amenazas o promesas del empresariado. Si los formuladores de políticas perciben importantes incentivos de desinversión y un impacto económico asociado sustancial, estas preocupaciones influirán en la formulación de la agenda independientemente del impacto real que tenga la reforma, aunque no es observable en esta etapa de la formulación de políticas (Tabla 1: cuadrantes A y B). Por el contrario, si los formuladores de políticas no anticipan la desinversión o creen que las consecuencias económicas serán insignificantes, el poder estructural percibido es débil, independientemente de si la reforma estimula la desinversión (Tabla 1: cuadrantes C y D). En otras palabras, lo que importa para la formulación de políticas es la amenaza de desinversión anticipada, no la amenaza de desinversión "objetiva".

Tabla 1. Poder Estructural y amenazas de desinversión

		Amenaza de desinversión “objetiva”	
		ALTA	BAJA
Anticipación a la amenaza de desinversión	ALTA	A. Poder Estructural fuerte <i>Influencia en la agenda política</i>	B. Poder Estructural(percibido) fuerte <i>Influencia en la agenda política</i>
	BAJA	C. Poder Estructural (percibido) débil <i>Sin efecto-influencia en la agenda política</i>	D. Poder Estructural débil <i>Sin efecto-influencia en la agenda política</i>

Fuente: Fairfield (2015). (Traducción propia)

Para abordar el poder estructural, esta investigación se basa en las entrevistas realizadas a funcionarios, legisladores y representantes de la cámara empresarial. Se analiza si la expectativa de que una determinada política generaría mayor inversión económica fue un factor presente durante el debate y la toma de decisión en torno al RPIS. También se examinan variables macroeconómicas relevantes para evaluar si las anticipaciones de los responsables políticos representan una lectura adecuada de la amenaza de desinversión o promesa de inversión "objetiva". Las variables que se tuvieron en cuenta son:

- Cantidad de empresas del SSI: cantidad de empresas privadas de SSI y su participación sobre empresas privadas totales.
- Capacidad de generación de empleo: cantidad de puestos de trabajo privado y registrado del SSI y su participación en empleo total privado y registrado.
- Generador de divisas por exportación: exportaciones de servicios de informática (en millones de USD) y participación sobre las exportaciones de servicios y exportaciones totales.
- Facturación del SSI

1.2.2 Definición operacional de Poder Instrumental

El poder instrumental se refiere al involucramiento deliberado de los actores empresariales en la política con el objetivo de que los formuladores de políticas públicas sean más receptivos a sus preferencias y demandas. Los empresarios pueden emprender acciones

políticas dentro de los canales formales de formulación de políticas (como el Poder Ejecutivo o Legislativo) o por fuera (participando e impulsando protestas).

Se identifican fuentes observables de poder instrumental que hacen que los formuladores de políticas sean más receptivos a las propuestas de las élites económicas. Las fuentes de poder instrumental son de dos categorías: recursos como la cohesión, el *expertise*, el dinero y el acceso a los medios de comunicación que ayudan a las élites económicas a presionar a los formuladores de políticas de manera más efectiva; o relaciones con los tomadores de decisiones que brindan acceso y pueden crear sesgos a favor de las élites económicas.

Dentro de los recursos, una de las características clave que explica el poder instrumental de un grupo empresarial es la cohesión, es decir, la capacidad de las élites económicas para formar y sostener un frente unido y participar en acciones colectivas. La cohesión mejora la efectividad de lobby u otras formas de movilización, por dos motivos. Primero, la cohesión ayuda a otorgar legitimidad a las demandas de las élites económicas. Segundo, la cohesión fortalece la posición de negociación de las élites económicas al dificultar las estrategias de “divide y vencerás” que posibilitan concesiones menores. Hay factores que pueden favorecer a la cohesión de un sector empresarial, como las asociaciones empresariales que proporcionan una columna vertebral institucional. Como se explicará en el capítulo 3, fueron claves la cohesión del sector y el rol de la cámara empresarial (CESSI) como articulador de la acción política empresarial.

Otro de los recursos que puede conferir poder instrumental (y que es importante para el sector estudiado) es el *expertise* técnico. Este puede ser una herramienta para que los actores empresariales accedan a los responsables políticos, los poderes ejecutivos y legislativos pueden tener poco interés en consultar con asociaciones empresariales a menos que aporten experiencia técnica a la mesa. Por otro lado, el conocimiento técnico puede mejorar la efectividad del lobby legitimando las demandas de las élites a través de argumentos más persuasivos y enmarcando sus intereses con los objetivos de desarrollo del país. En este sentido, las asociaciones empresariales pueden adquirir conocimientos técnicos invirtiendo en estudios de investigación sectorial o financiando centros de estudios que produzcan recomendaciones de políticas. A su vez, el grado del aporte técnico, por parte de la élite empresarial, ayuda a construir argumentos persuasivos dependiendo del nivel de conocimiento de los responsables políticos. Cuando los formuladores de políticas tienen amplia experiencia en el tema en cuestión es poco probable que acepten evaluaciones por parte del empresariado y pueden detectar rápidamente fallas en

los argumentos técnicos elaborados para encuadrar demandas empresariales. Asimismo, el grado en que la experiencia y el conocimiento técnico confieren poder instrumental también depende de si los formuladores de políticas y las élites económicas en cuestión están formados en escuelas de pensamiento económico similares. Es poco probable que los formuladores de políticas ortodoxas sean convencidos por argumentos económicos heterodoxos, y viceversa.

En tercer lugar, el acceso preferencial a los medios de comunicación puede ayudar a las élites económicas a influir en la política a través de un mecanismo indirecto: dar forma a la opinión pública. La cobertura de las posiciones de las élites económicas e informes (sesgados o no) pueden persuadir al resto de los ciudadanos a adoptar esos puntos de vista. En la medida en que los políticos responden a la opinión pública, el acceso a los medios puede afectar la agenda de reformas del ejecutivo y/o influir en los legisladores. En esta investigación no se hizo un relevamiento de la cantidad de apariciones del sector del SSI en medios de comunicación a lo largo del tiempo, pero sí se hace referencia a que fue un canal para expresar la posición y las preocupaciones del sector.

Por último, tener dinero puede contribuir a mejorar la capacidad de las élites económicas: para organizarse; consolidar el expertise técnico a través de investigaciones o financiando centros de estudios; y para acceder a los medios de comunicación. También cabe señalar las contribuciones financieras para campañas políticas. Dada la dificultad de obtener en Argentina datos de transferencia de dinero en campañas políticas u otros mecanismos, este aspecto queda fuera del alcance de este estudio.

Respecto a las relaciones con los formuladores de políticas públicas, una de las fuentes del poder son los vínculos partidarios que permiten la influencia de las élites económicas a través de la representación de sus intereses en el poder legislativo y/o ejecutivo. Fairfield (2015) utiliza este término para describir la relación entre las élites económicas y los partidos políticos conservadores. En este estudio, consideramos a la vinculación partidaria como las relaciones del sector y/o cámara empresarial con cualquier facción política, especialmente, la oficialista o las mayorías en el Congreso.

Otro de los puntos de contacto con los formuladores de políticas públicas son las consultas institucionalizadas, que consisten en espacios y canales formales de articulación público-privado. La consulta entre el gobierno y el empresariado puede tener lugar en Consejos en el ámbito ejecutivo o puede darse bajo la participación de asociaciones empresariales en reuniones de comités en el ámbito legislativo.

También el poder instrumental puede proceder de manera más informal. A través de interacciones regulares entre formuladores de políticas de alto nivel y líderes de asociaciones empresariales. En este caso las élites económicas tienen acceso a los funcionarios del poder ejecutivo o legisladores con quienes intercambian información. La influencia que surge de esta fuente de poder depende de las características particulares de los responsables políticos involucrados y del ambiente institucional. Los formuladores de políticas pueden tener fuertes convicciones ideológicas o lealtades a posiciones políticas que tengan prioridad sobre los lazos informales con las élites económicas. En general, las relaciones más institucionalizadas (vínculos partidarios e institucionalizados) dan a las élites económicas una influencia más consistente, ya que los lazos informales pueden ser altamente variables en períodos de tiempo relativamente cortos, como en los cambios de gobierno. Por último, existe una participación directa de las élites económicas en la formulación de políticas públicas a través de nombramientos de empresarios en las dependencias del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Estos modos de relacionamiento entre el empresariado y los formuladores de políticas públicas (consultas institucionalizadas en el Ejecutivo y Legislativo, los lazos informales con funcionarios y legisladores, y el reclutamiento de empresarios en el Ejecutivo) serán analizados en el capítulo 4 porque constituyen fuentes importantes de poder instrumental del empresariado en las etapas estudiadas.

Tabla 2. Fuentes del Poder Instrumental: dimensiones y variables

Recursos	Cohesión
	<i>Expertise</i> técnico
	Acceso a los medios de comunicación
	Dinero
Relación con los formuladores de políticas públicas	Vínculos partidarios
	Consultas institucionalizadas
	Relaciones informales
	Reclutamiento en el gobierno y Elección para cargos públicos

Fuente: Fairfield (2015). (Traducción propia)

En conclusión, en este capítulo se analizaron los debates teóricos acerca de la relación Estado-empresarias en la formulación de políticas públicas. Se presentaron perspectivas que ponen el foco en las capacidades del Estado, otras que puntualizan en el empresariado, y otras posturas (dentro de las que se posiciona esta investigación) que se ubican en el análisis de la interacción entre las partes. El recorrido de los aportes teóricos sobre la articulación público-privada en el diseño de políticas económicas nos permite recoger conceptos clave (como *disciplinamiento empresarial*, *ámbitos estratégicos de acumulación*, o *acción corporativa empresarial*) para reflexionar sobre la naturaleza de la relación entre el Estado y el grupo empresario del SSI.

Asimismo, se revisaron los antecedentes en el estudio del caso del RPIS, que indican que las empresas beneficiarias presentaron buenos resultados en términos de innovación, productividad, ventas, porcentaje de trabajadores dedicados exclusivamente a tareas de I+D, entre otros aspectos.

La propuesta de abordaje recupera los aportes teóricos mencionados, pero para la evaluación de la hipótesis que guía esta investigación se parte de un marco analítico estructurado sobre poder empresarial. En ese sentido, fue necesario identificar y explicar en términos teóricos y operacionales el concepto de poder estructural e instrumental para evaluar cuáles son las características del sector SSI y de su grupo empresario que han posibilitado ejercer influencia sobre la política industrial de Argentina en el período estudiado. De las dimensiones propuestas (poder estructural e instrumental) no hay ninguna que tome mayor relevancia, y se analizan de manera exhaustiva en los capítulos 3 y 4 respectivamente. Antes de adentrarnos al análisis, recorreremos en el siguiente capítulo la historia del sector y de los regímenes promocionales al SSI.

CAPÍTULO 2. Historia del sector y del régimen promocional del Software y Servicios Informáticos

En el capítulo anterior se presentaron las herramientas teóricas a partir de las cuales abordaremos nuestras preguntas, así como los antecedentes en el estudio del caso. En este capítulo, la finalidad será la de realizar una reseña histórica sobre el surgimiento y la evolución del sector empresarial del software y servicios informáticos en Argentina y, principalmente, sobre sus regímenes promocionales (Régimen de Promoción de la Industria del Software y Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento).

Se abordan tres períodos históricos que representan los nudos importantes para el sector: diseño, aprobación y puesta en marcha del Régimen de Promoción de la Industria del Software (2002-2007); prórroga del RPIS (2008-2015); y proceso de elaboración y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019). Para una mayor comprensión de estos períodos, se realiza una breve descripción de los años anteriores que dan cuenta del origen de la actividad en el país⁹.

Esta periodización se realiza a partir de los momentos críticos de la construcción y continuidad de la política estatal¹⁰ del régimen promocional al SSI que requirió la toma de posición por parte del Estado y que coincide con los cambios presidenciales (el gobierno de Néstor Kirchner, los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, y la administración de Mauricio Macri). Las tres etapas recorren nudos importantes: el surgimiento en la agenda pública y la primera toma de posición identificable por parte del Estado, y los dos quiebres posteriores que implicaron nuevas redefiniciones (la prórroga del RPIS y, posteriormente, el diseño y promulgación de la LEC).

En cada etapa se intenta destacar los eventos más relevantes en tres niveles:

- i) las políticas y acciones desplegadas desde el sector Legislativo y Ejecutivo.
- ii) los espacios públicos de interacción público-privada como foros, mesas de trabajo, reuniones y discusiones en el Congreso, misiones comerciales, entre otros.
- iii) la trama de relaciones cara a cara entre los actores para entender el sentido y las orientaciones de sus acciones.

A su vez, se aportan algunos elementos sobre qué instancias atravesó el diseño y la formulación de estos regímenes promocionales. Es decir, nos referimos a que el proceso de formulación de políticas tributarias se puede dividir conceptualmente en cinco etapas, aunque en la práctica los formuladores de políticas no siguen explícitamente estos pasos (Fairfield, 2015). Según la autora, las consideraciones administrativas y técnicas (Etapas I y II respectivamente) configuran la forma en que los formuladores de políticas seleccionan las herramientas fiscales apropiadas. El sistema de impuestos y la estructura de ingresos vigentes

⁹ Ver en el Anexo III la “Línea del tiempo (1980-2019)” con los principales hitos del sector del SSI y en relación a la Ley de Promoción de la Industria del Software y Ley de Promoción de la Economía del Conocimiento.

¹⁰ Siguiendo la definición de Oszlak (1981), la "política estatal" se concibe como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores de la sociedad.

determinan si un nuevo impuesto es necesario y si las tasas deberían aumentarse, o por el contrario, qué exenciones podrían otorgarse. Las restricciones administrativas (Etapa I) pueden llevar a los responsables políticos a descartar algunas propuestas de políticas tributarias; por ejemplo, cuando son difíciles de instrumentar y monitorear, o cuando son inviables financieramente. Luego se evalúa la pertinencia técnica de las reformas (Etapa II), que varía de acuerdo a la ideología económica y la formación de los responsables políticos. Por ejemplo, algunos economistas ortodoxos pueden descartar impuestos para sectores específicos por considerarlo como distorsionador; por el contrario, los economistas heterodoxos pueden considerar a determinados sectores económicos plausibles de aumentarles los impuestos o beneficiarlos a través de una política industrial. Las decisiones críticas de proponer tales reformas, en un contexto de limitaciones económicas y políticas, se realizan durante las dos etapas posteriores que son el foco de esta investigación: Poder Estructural (Etapa III) y Poder Instrumental (Etapa IV), y se analizarán en profundidad en los siguientes capítulos. Finalmente, la Etapa V se refiere al subconjunto final de reformas de la agenda, donde las mismas requieren aprobación del Congreso y tanto el poder estructural como el poder instrumental pueden influir en los votos de los legisladores.

Para la elaboración de este capítulo revisamos la literatura sobre el sector SSI y el Régimen de Promoción de la Industria del Software. También se consultaron instrumentos normativos tales como proyectos de leyes, leyes, resoluciones, y las versiones taquigráficas de las sesiones en la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación. Por último, nos basamos en los testimonios de actores clave (empresarios del sector y legisladores, funcionarios públicos y otros actores involucrados en el proceso de producción de esta política pública), que se recolectaron a través de entrevistas en profundidad y análisis documental de medios periodísticos. Es importante destacar que en la reconstrucción de esta historia se privilegia la perspectiva de la CESSI y de sus referentes entrevistados, por ser la principal asociación empresaria y el interlocutor predominante del sector frente al Estado. De esta manera, queda por fuera la mirada de referentes del sector que no se encuentran representadas por dicha cámara (como empresas o instituciones no asociadas) u otros actores, como sindicatos.

2.1. Orígenes del sector del Software y Servicios Informáticos en Argentina

El origen de la industria del software y servicios informáticos en Argentina se remonta a los años 70. En sus inicios, el crecimiento ha sido de forma espontánea, en esencia, a partir de empresas e individuos que se dedicaban al desarrollo de software y a sus actividades

asociadas. En los años 80, el sector continuaba siendo pequeño y en abril de 1982 se creó la Cámara de Empresas de Software (CES). Los primeros hitos de la cámara fueron la organización, en 1984, del primer Congreso Iberoamericano de Software “CIBSO 84” y la primera misión comercial de empresarios a Panamá (CESSI, 2014).

Con la llegada del gobierno democrático de Raúl Alfonsín, en 1983, empezaron los vínculos con el sector estatal, teniendo como interlocutores al Secretario de Ciencia y Técnica (Manuel Sadosky) y al Subsecretario de Informática y Desarrollo (Carlos Correa). La discusión giraba en torno a la prioridad en el desarrollo de los sistemas en manos de privados antes que en el Estado. Sin embargo, hasta mediados de los años 80, no existió ninguna política industrial destinada al sector informático que se asemejara a las adoptadas en los países centrales, ni en Brasil, Corea, España o India (Aspiazú, 1990).

Uno de los primeros impulsos por parte del sector público nació en 1984 con la creación de la Comisión Nacional de Informática (CNI). Su objetivo consistía en recomendar políticas en los campos de informática, telecomunicaciones, electrónica industrial y componentes. En esos años se fomentó la industria nacional a través de concursos y programas de formación de recursos humanos. Desde la mirada del lado empresarial, no se entendía el concepto de software: “fueron años de promoción, marketing, lucha para ser reconocidos, y educación a la sociedad y al mercado de la importancia de esta industria”, recuerda Jorge Cassino (CESSI, 2014, p.90), uno de los fundadores y luego presidente de la Cámara de Empresas de Software.

Años más tarde, el 30 de julio de 1990, tras la fusión de CES con la Cámara Empresaria de Servicios de Computación (CAESCO), surgió la CESSI (Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina), que desde entonces nuclea a grandes, medianas y pequeñas empresas y entidades nacionales dedicadas al desarrollo, producción, comercialización e implementación de software y todas las variantes de servicios informáticos.

Durante la década del 90, la industria de SSI evolucionó sobre la base de una estrategia principalmente mercado internista. El sector tuvo un desarrollo más intenso, ya que en el marco de la apertura de la economía y la privatización de empresas públicas se activó un proceso de modernización tecnológica en muchos sectores de la economía y del Estado. En ese contexto, la industria del SSI creció principalmente impulsada por la demanda interna –en especial del sector financiero y de empresas de servicios públicos privatizadas- y con un perfil orientado principalmente a la prestación de servicios, la venta de productos y los desarrollos “a medida” en las áreas de gestión y administración (López y Ramos, 2008).

Hacia finales de la década, cuando el ciclo de privatizaciones concluyó, se empezó a notar que no había mercado para las empresas que se dedicaban al desarrollo de software. Sumada a esa situación, se percibía una de las crisis económicas más graves de la historia del país. Este contexto obligó a las empresas locales de software a un cambio en el enfoque del negocio, dado por dos fenómenos: la necesidad de mirar hacia el mercado externo (exportación de software y servicios); y la aparición de las “puntocom”, empresas surgidas en el contexto de la explosión de Internet como plataforma de negocios (CESSI, 2014). En el mes de noviembre de 2000, se llevaron adelante una serie de reuniones entre funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación y representantes de la Cámara de Informática y Comunicaciones de Argentina (CICOMRA) y la CESSI. El objetivo de las empresas era promover mejores condiciones para invertir en el sector y la reducción de los costos salariales (Gajst 2011). Luego de las reuniones, se anunció como medida una reducción en los aportes patronales de las empresas del sector informático a partir del 1° de enero de 2001. Sin embargo, este proyecto no se puso en práctica debido a la fuerte recesión económica y a los cambios en la gestión del entonces Ministerio de Economía.

En síntesis, según afirma Gajst (2011) hasta fines del siglo XX la necesidad de impulsar el desarrollo del sector SSI local no formaba parte de la agenda pública y no existía una estrategia nacional para el sector. De acuerdo a Borrastero (2019), la ausencia de políticas sectoriales en ese entonces se asocia a la falta de reconocimiento por parte del Estado del carácter estratégico del sector de SSI, a diferencia de otros países de la región.

2.2 Diseño e implementación del RPIS (2002-2007): un proyecto del Poder Legislativo al Ejecutivo y una implementación con mucho intercambio con el sector privado

Luego de la devaluación de 2002, representantes del sector del SSI comenzaron a manifestar (principalmente a través de medios de comunicación) demandas sectoriales. La principal demanda del momento se centraba en que las contribuciones impositivas eran excesivamente altas en comparación a otros países y, especialmente, en un contexto de retracción económica. A su vez, desde la CESSI expresaban que el contexto presentaba una buena oportunidad para desarrollar las exportaciones de software y para incrementar la generación de empleo en el sector. Como resalta Gajst (2011) en un período de recesión económica y altas tasas de desocupación, la promesa de generación de empleo se convierte en un tema fundamental del discurso de la CESSI a la hora de problematizar la cuestión.

En paralelo, mientras la CESSI maduraba la visión sobre el sector y la necesidad de formular una estrategia nacional de promoción, desde el gobierno (tanto en el ámbito legislativo como el ejecutivo) empezaron a gestarse ideas sobre la promoción de políticas activas con algunos sectores claves de la economía, como la biotecnología, la nanotecnología, y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

A principios de 2002, el diputado nacional Alberto Briozzo (por la Provincia de Buenos Aires del bloque Justicialista) presentó en la Cámara de Diputados dos proyectos para impulsar al sector del software y servicios informáticos. El primero consistía en un proyecto de ley para “Establecer que la producción de software se considere como actividad industrial” y lo ingresó el 23 de mayo de 2002 con la firma de ocho diputados. Un par de días después, el 6 de junio de 2002, presentó el proyecto de “Ley de desarrollo de la industria del software”. Para este último, el diputado Briozzo había conseguido el acompañamiento de catorce diputados de todos los bloques (Justicialista, Frepaso, Unión Cívica Radical, y Afirmación de una República Igualitaria) porque le “parecía importante para darle identidad” (entrevista, mayo de 2019). Incluso lo firmó el diputado Alberto Piccinini de Afirmación de una República Igualitaria (ARI), bloque que luego votaría en contra.

“Cuando un proyecto es exitoso, tiene varios padres” comentó uno de los entrevistados involucrados en el origen del RPIS. No queda claro si este proyecto de ley fue una iniciativa únicamente de algunos diputados nacionales, de la CESSI, o de escritura conjunta. Lo cierto es que todos coinciden en que el borrador de la ley de Software plasmaba lo que se venía discutiendo. Alberto Briozzo es reconocido como el principal impulsor del proyecto en la Cámara de Diputados. Una vez que el diputado y sus colaboradores obtuvieron una primera versión del proyecto de ley, buscaron interlocutores con los que pudiesen profundizar los conceptos y trabajar en la viabilidad financiera realizando proyecciones sobre el costo fiscal (Etapa I de la formulación de políticas tributarias). En ese entonces, entraron en contacto con la CESSI y armaron un grupo de trabajo (CESSI, 2014). Enseguida, el sector comenzó a demandar que sean tratados los proyectos de ley sobre la industria del software. Finalmente, se debatieron en comisiones durante 2002 y fueron aprobados en diciembre de 2003 y agosto de 2004, respectivamente.

El proyecto de ley “Consideración de la producción de software como actividad industrial” obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 2002 y, un año más tarde (el 4 de diciembre de 2003), se aprobó en el Senado mediante la Ley 25.856. Varios empresarios del sector mencionan que el entonces vicepresidente Daniel Scioli ejerció

un rol importante, ya que había tomado conocimiento del sector a partir de una misión comercial a México donde algunos empresarios del software le plantearon que esta ley se encontraba pendiente de aprobación.

Respecto al proyecto de “Ley de desarrollo de la industria del software” (que luego se convierte en la Ley de Promoción a la Industria del Software), tenía que tratarse en cuatro comisiones en la Cámara de Diputados: Industria (con Alberto Briozzo como vicepresidente), Ciencia y Tecnología (presidida por Lilita Puig de Stubrin); Comunicaciones e Informática, y Presupuesto y Hacienda. En 2002, se logró aprobar el proyecto en la Comisión de Industria pero se frenó su tratamiento en las siguientes comisiones. En el caso de la Comisión de Ciencia y Tecnología, según cuenta Briozzo, se destrabó luego de que Lilita Puig de Sturbrin participó de una exitosa reunión en el Polo TIC de Rosario (Entrevista, mayo de 2019).

En 2003, la ley avanzó por decisión política del Ejecutivo, sin objeciones sobre su pertinencia técnica (Etapa II de la formulación de políticas tributarias¹¹). Según los referentes entrevistados, tanto del sector público como privado, fue decisivo el apoyo de Roberto Lavagna (nombrado Ministro de Economía y Producción en el gobierno de Duhalde y que continuó en el cargo los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner). Alberto Briozzo le había comentado del proyecto tiempo atrás para tantear si tendría su aval y cuando Lavagna se enteró que estaba trabado se comunicó con el presidente de la comisión de Presupuesto y Hacienda para indicar que avance. Al tiempo, en una visita en Olivos, Briozzo tuvo la oportunidad de conversar brevemente con el presidente de la Nación sobre el proyecto de ley. Kirchner le indicó que se comunique con Parilli para que hable con el presidente del bloque Justicialista (Díaz Bancalari) y sea tratado en labor parlamentaria (A. Briozzo, entrevista, mayo de 2019). De parte de la CESSI, Carlos Pallotti (quien asume la presidencia en octubre de 2003) también recuerda que se contactó personalmente con Díaz Bancalari y Roberto Lavagna. Coincide en que el tratamiento de la ley se destrabó a partir de la intervención de Lavagna (entrevista, octubre de 2019).

En el tratamiento de la Ley en la Cámara de Diputados votaron por la negativa el interbloque del ARI, el Bloque Socialista, y el bloque unipersonal de Izquierda Unida (Patricia Walsh). Los principales cuestionamientos se basaban en el perfil de las empresas beneficiadas: ¿Este régimen de promoción es para grandes empresas o pymes? ¿Empresas extranjeras o nacionales? “Básicamente se trata de un negocio para las grandes empresas como Microsoft e

¹¹ Según Lavarello y Saravia (2015), la política industrial resurge en el país en la década de los 2000 como herramienta estatal para el desarrollo productivo, luego del colapso de la experiencia de apertura y liberalización.

IBM”, esta declaración de la diputada del ARI, Marcela Rodríguez, fue de las frases más mediáticas de esa sesión. Otros argumentos en contra, según el diario de sesión, fueron: la posible incompatibilidad del Régimen con las reglas de la Organización Mundial del Comercio y con los acuerdos de la Argentina con el Mercosur; falta de metas e indicadores precisos sobre el funcionamiento del Régimen; y la falta de precisión sobre el costo fiscal (Diario de Sesión. Reunión n°27-Período 121°, HCDN, 3 de diciembre de 2003).

Con respecto al comentario sobre el perfil de las empresas beneficiadas, Alberto Briozzo aclaró en la sesión que “la Ley no distingue entre empresas nacionales versus empresas extranjeras, empresas grandes versus empresas chicas, la ley lo que plantea son actividades promovidas” (Diario de Sesión. Reunión n°27-Período 121°, HCDN, 3 de diciembre de 2003). En relación a este punto, vale la pena comentar que en el proyecto de ley original el alcance de las actividades era “creación, diseño y desarrollo” de software. A partir de las numerosas reuniones en las comisiones, donde participaron especialistas del sector académico y del sector privado, se decide agregar “implementación y puesta a punto”, por la necesidad de incluir algunos servicios informáticos en el Régimen. Otro punto central respecto a las actividades era el “autodesarrollo”. En el trabajo de comisiones con la CESSI se acordó excluirlo del Régimen para evitar que ingresaran empresas que no fueran propiamente del sector¹².

El 12 de diciembre de 2003 el proyecto de ley ingresó al Senado, donde tenía que pasar por las comisiones de Industria, presidida por la senadora radical Alicia Mastandrea, y de Presupuesto y Hacienda, a cargo de Jorge Capitanich del Partido Justicialista Chaqueño. En esta instancia, fue clave que en el mes de abril de 2004 la CESSI organizó una exposición, a la cual invitaron a los senadores. Si bien la exposición fue un fracaso en términos de lo que se invirtió para su organización y la cantidad de gente que participó, fue un escenario estratégico para que los senadores visualizaran una industria “floreciente”. Según sugiere un empresario, esto probablemente facilitó a que se aprobara el proyecto sin problemas en las comisiones (C. Pallotti, entrevista, octubre de 2019).

Si bien no había duda sobre la voluntad política para impulsar el proyecto, desde la mirada del grupo empresario, pareciera que ciertos episodios fortuitos posibilitaron y

¹² “Las actividades comprendidas en el régimen establecido por la ley son la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software desarrollados y su documentación técnica asociada, tanto en su aspecto básico como aplicativo, incluyendo el que se elabore para ser incorporado a procesadores utilizados en bienes de diversa índole, tales como consolas, centrales telefónicas, telefonía celular, máquinas y otros dispositivos. Queda excluida del régimen establecido en la presente ley la actividad de autodesarrollo de software” (Ley 25.922, Art. 4).

aceleraron su avance. En julio de 2004 -mientras la ley aguardaba para entrar en labor parlamentaria- se realizó una misión comercial a China que encabezó el presidente Néstor Kirchner con una delegación de más de ciento cincuenta empresarios, doce de ellos pertenecientes al sector del software. Según cuenta Carlos Pallotti, en el contexto de un almuerzo en Beijing, Kirchner pasó a saludar mesa por mesa a los empresarios. Al llegar a la mesa de los empresarios del software, el entonces líder de la CESSI le dice: *“Presidente, le presento a la muchachada del software”*. A lo que él le respondió: *“Hay que sacar la ley de software”*. (Dándose vuelta): *“Che, (Carlos) Zannini, fijate cómo está la ley del software”* (entrevista, octubre de 2019). Al regreso del viaje a China se dio tratamiento a la ley en el recinto de la Cámara de Senadores. Finalmente, el 18 de agosto de 2004 la ley se aprobó con 49 votos a favor y 1 en contra del socialista Rubén Giustiniani, con el argumento de que la ley iba a beneficiar a las grandes compañías internacionales¹³.

Al finalizar la sesión, los empresarios del software que habían presenciado la reunión en el recinto se cruzaron con Miguel Ángel Pichetto (presidente del Bloque Justicialista), quien les dijo: *“Ustedes vienen con toda la fuerza del Ejecutivo. Cuando Kirchner volvió de China lo primero que dijo fue que había que sacar la ley de software”* (C. Pallotti, entrevista, octubre de 2019). En otras palabras, esto pone en evidencia que la ley contaba desde un origen con el apoyo político.

Cuando llegó el momento de la reglamentación de la ley se presentó un gran reto, dado que se trataba de un sector productor de intangibles cuyas actividades no eran sencillas de tipificar. Según un empresario involucrado en el proceso (M. Calello, entrevista, julio 2019), gracias a que la relación entre el sector público y el privado ya estaba “aceitada” la reglamentación se hizo relativamente rápido (en tres meses se firmó el Decreto n° 1594/2004). El equipo a cargo de la reglamentación estuvo conformado por Alberto Briozzo, el consultor Gabriel Baum¹⁴, dos personas del Ministerio de Economía y dos de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Briozzo cuenta algunos aspectos sobre la dinámica de esta mesa de trabajo:

¹³“Gráficamente el concepto que yo manifesté es que si el Estado nacional y toda la sociedad argentina hacen un esfuerzo para promover una área específica, dando por ejemplo cien pesos para esa promoción, no quisiera que ochenta pesos se los lleven IBM y Microsoft y sólo veinte pesos las pymes; quiero que los cien pesos se los lleven las pymes” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, Reunión n° 19 – Sesión Ordinaria n° 16, 18 de agosto de 2004).

¹⁴ Gabriel Baum fue convocado por su perfil técnico. Era director del Laboratorio de Investigación y Formación en Informática Avanzada de la Universidad Nacional de La Plata y presidente de la Sociedad Argentina de Investigación Operativa.

Los de AFIP hacían de una suerte de comisario, todo el tiempo se ocupaban de que la ley tuviera el menor costo posible”. “(...) Cuando había un tema de economía o fiscal, me encargaba yo; si el tema era tecnológico, se encargaba Gabriel Baum; nos complementábamos perfectamente (entrevista, mayo de 2019).

Esto da cuenta de cómo se sorteaban las consideraciones administrativas, por ejemplo, de parte de la AFIP para que la ley no se convirtiera inviable financieramente (Etapa I en la formulación de políticas tributarias).

El 3 de mayo del 2005, la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa completó el aspecto reglamentario y se resolvieron las cuestiones formales que permitieron el funcionamiento del régimen de promoción (Resolución n°61/2005). Sin embargo, se demoró hasta que efectivamente se puso en marcha porque no había conocimiento e instrumentos para implementar este tipo de régimen para un sector nuevo. De hecho, como se describirá en el capítulo 4, hubo muchas idas y vueltas entre el gobierno y algunos empresarios para –por decirlo de alguna manera- ir construyendo la casuística. De hecho, el 21 abril de 2006, los empresarios del software convocados por la CESSI en una reunión anual en la ciudad de San Nicolás (Provincia de Buenos Aires) declararon su inconformidad respecto a la lenta implementación de la ley:

Vemos como necesario que se termine de implementar la Ley nacional 25.922 que promueve la actividad, dado que a poco menos de dos años de haber sido sancionada, ésta y el decreto que la reglamenta, aún no ha podido ser usada como una herramienta que genere los beneficios esperados. Por el contrario, la inacción ha traído aparejada que las inversiones realizadas teniendo en cuenta dicha normativa, encuentren hoy a muchas empresas desmotivadas de seguir haciéndolas y generando, por ende, el efecto inverso al buscado”. (CESSI, 2006).

Si bien durante el 2005 se inscribieron alrededor de veinte empresas al Régimen, entró plenamente en vigencia hacia principios de 2006. Se conformó en ese momento un equipo de aproximadamente cinco evaluadores técnicos de la Ley de Promoción de Inversiones, que por su experiencia previa sabían cómo evaluar expedientes y proyectos. En ese momento, ya estaba el formulario de inscripción pero no había un criterio sobre cómo completarlos, y por otro lado, había un stock de expedientes de empresas pendientes de ser evaluados (F. Grasso, entrevista, noviembre de 2019). Durante el 2006-2007 se avanzó con mayor velocidad en la inscripción

de las empresas (al finalizar el 2007 había en total más de 170 empresas inscriptas), gracias a la tarea del área y el diálogo con el sector empresarial.

2.3 Prórroga del Régimen de Promoción a la Industria del Software (2008-2015): un proyecto desde el Ejecutivo sin riesgo de continuidad y una reglamentación demorada

A fines de 2007, Cristina Fernández de Kirchner asumió como presidenta, representando a la misma fuerza política del período anterior. Si bien desde el sector empresarial se presentó el desafío de construir lazos con nuevos funcionarios públicos, se asumió una continuidad en términos de política económica. Tempranamente, desde el año 2008, la CESSI impulsó la idea de prorrogar el RPIS. Sin embargo, desde el ala política, plantearon que, por el denominado “conflicto con el campo”¹⁵, no era el momento para llevar el proyecto al Congreso. Un año más tarde, el 27 de noviembre de 2009, en el marco de la entrega de los premios Manuel Sadosky a la Inteligencia Argentina organizado por la CESSI, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío de un proyecto al Congreso para extender por cinco años los beneficios de la LPIS. Las declaraciones de la mandataria mostraron un fuerte apoyo al sector:

Tienen en esta Presidenta y en todos sus ministros, en todo su equipo, socios de ustedes; socios porque sabemos que necesitamos desarrollar más y que tenemos capacidad aún como plataforma nacional para aumentar considerablemente la exportación, competir e ingresar transversalmente a todas las actividades (Dergarabedian, 2009).

Efectivamente, ese mismo año, el Poder Ejecutivo envió un proyecto que planteaba la modificación de la Ley N° 25.922. Fue tratado en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados con decisión favorable, pero perdió estado parlamentario por no haber sido tratado en tiempo por las otras comisiones a las que fue girado. Posteriormente, este proyecto fue reproducido por iniciativa de los diputados Silvia Vázquez (del bloque Concertación Plural) y Gustavo Maronato (del bloque Frente para la Victoria). El 1° de junio de 2011, la Ley n° 26.692, que extiende el Régimen hasta fines del 2019 fue aprobada por unanimidad (obtuvo

¹⁵ El “Conflicto del campo” de 2008 se trató de una confrontación entre los productores agropecuarios y el gobierno nacional, a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, por el intento de parte de este último de retornar hacia un sistema móvil para las retenciones impositivas a las exportaciones de soja, el trigo y el maíz (Resolución n° 125/2008). En respuesta, las organizaciones del sector empresario agro-ganadero tomaron medidas de fuerza, tales como un paro agropecuario, lock-out y corte de rutas.

140 votos a favor, cinco abstenciones y ninguno en contra), obteniendo media sanción en la Cámara de Diputados. Existía un consenso general que la ley había generado externalidades positivas y, además el sector estaba atravesando uno de sus períodos de mayor crecimiento (como veremos en el capítulo 3.1). Sin embargo, a pesar de una visión compartida sobre la conveniencia de seguir impulsando el desarrollo del sector, hubo varias objeciones, representadas mayoritariamente por los diputados nacionales de la Coalición Cívica. Dichos legisladores acompañaron en general el proyecto de ley, pero votaron por la negativa algunos artículos. Los cuestionamientos fueron de diferente índole. El diputado Alfonso Prat Gay cuestionó el perfil de las empresas beneficiadas por el régimen:

Buscando los números en la AFIP –porque en la Secretaría correspondiente no los encontramos– llegamos a la conclusión de que el 2% de las empresas que participan del régimen recibe el 60% de los beneficios fiscales. Una de esas empresas cotiza hoy en el Nasdaq de Estados Unidos. La pregunta que hago a mis colegas diputados es hasta cuándo queremos extender este beneficio a empresas que exceden el carácter de pymes (...). Mi pregunta retórica sería: ¿qué sucedería si Mark Zuckerberg, creador de Facebook, fuera argentino y se acogiera a este régimen? ¿Qué haríamos con el señor Mark Zuckerberg, cuya fortuna es de 10 mil millones de dólares? ¿Estaríamos exceptuándolo del impuesto a las ganancias por Facebook en el marco del Régimen de Promoción de la Industria del Software? Mi respuesta personal es “No”. (Diario de Sesión. Reunión n°6-Período 129°, HCDN, 1 de junio de 2011)

El diputado nacional Fernando Iglesias también reforzó el tema de las pequeñas empresas¹⁶ y presentó el problema de la dependencia empresarial a este tipo de regímenes, junto con la necesidad de diseñar un beneficio que descienda gradualmente año a año por empresa.¹⁷

¹⁶“La ley debe tener un sesgo a favor de las pequeñas empresas. Por lo tanto, proponemos que sea el 70% de las desgravaciones de los aportes patronales para los primeros cincuenta trabajadores; el 60% para los comprendidos entre el puesto 51 y 100; el 50% para los ubicados entre los puestos 101 y 200, y el 40%, para los demás” (Diputado Fernando Iglesias, Diario de Sesión. Reunión n°6-Período 129°, HCDN, 1 de junio de 2011)

¹⁷“El primer problema que plantea esta iniciativa es el del día después. Hasta el 31 de diciembre de 2019 las empresas van a tener una desgravación del 70 por ciento en aportes patronales y del 60 por ciento en el impuesto a las ganancias. A partir del 1° de enero de 2020, la desgravación va a ser igual a cero. De manera que, o tenían rentas extraordinarias y ganancias que deberían haber sido tasadas antes o se van a fundir el día después. Esto hay que atacarlo, y se lo ataca de dos maneras. La primera de ellas es creando un régimen que desfase. Si nosotros tenemos el día después, vamos a tener un año de lobby de las empresas pidiendo racionalmente que otra vez se prorrogue el régimen por cinco años porque, si no, no podrán seguir sin expulsar mano de obra”. (Diputado Fernando Iglesias, Diario de Sesión. Reunión n°6-Período 129°, HCDN, 1 de junio de 2011).

Al poco tiempo, el 27 de julio de 2011, se aprobó en el Senado con 37 votos positivos a través de la Ley n° 26.692. Desde el sector empresarial, reconocen que desde el inicio de la discusión el gobierno nacional (a través de su interlocutor, el Ministerio de Industria) mostró predisposición para renovar al Régimen. Sin embargo, el presidente de CESSI de ese período, José María Louazo, destaca – en tono de autocrítica- que la ley aprobada tuvo escasa intervención por parte de la cámara. Miguel Callelo (presidente de la CESSI entre el 2007 y 2009) coincide con esa mirada y plantea que venían trabajando y presentando desde 2008 propuestas de proyectos de ley que corregían problemas que tenía la ley original. A pesar de estos aspectos, los empresarios entrevistados del sector coinciden que si bien la renovación no tuvo mayormente problemas, sí los tuvo su reglamentación.

Cabe remarcar que recién en el año 2013 se aprobó su reglamentación. A más de dos años de la sanción de la norma se publicaron el decreto reglamentario N° 1315 (9 de septiembre de 2013) y la resolución N° 5 de la Secretaría de Industria (31 de enero de 2014). Por otro lado, el trámite para la aprobación de inscriptos al régimen demoraba un año y medio. Recién en noviembre de 2014 se firmó la reinscripción de cuatro empresas. Las empresas que estaban bajo el amparo del viejo régimen, tuvieron que hacer el trámite de reinscripción y se les aplicó el retroactivo. Desde el sector empresarial se transmite que la implementación fue lenta y complicada. En vez de ser un empalme de la anterior, tuvo el carácter de un nuevo régimen, no por los requisitos, sino por lo burocrático y complejo que fue para las empresas interesadas en alcanzar su adhesión.

2.4 Diseño y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019): la ley del consenso posible

Luego de tres gobiernos kirchneristas sucesivos (2003-2015), el 10 de diciembre de 2015, asumió la presidencia Mauricio Macri representando a la coalición política nacional Cambiemos. Descripta como un “proyecto de orientación de centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada” (Gené y Vommaro, 2017, p. 231).

En ese entonces, el gobierno nacional decidió crear la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos dependiente de la Secretaría de Industria y Servicios del Ministerio

de Producción. Esto fue interpretado como un escalamiento significativo para el desarrollo de políticas para el sector de servicios basados en conocimiento. Desde la Subsecretaría se impulsaron iniciativas para la formación de talento humano, el financiamiento y el desarrollo regional del sector SSI. También se trabajó en el análisis y eventual reformulación del principal instrumento existente que era el Régimen de Promoción de la Industria del Software (López y Ramos, 2018).

Un dato interesante en relación a la creación de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos es que se designó a Carlos Pallotti, un ex-presidente de la CESSI, siendo la primera vez que el área a cargo de implementar el RPIS es liderada por un empresario del sector. Cuando Carlos Pallotti asumió como funcionario, a fines de 2015, la Ley de Software contaba con 166 empresas inscriptas y el trámite de adhesión al Régimen se hacía bajo modalidad de expediente en papel. Durante su gestión (2016-2017) se prestó especial foco en el proceso de inscripciones y reinscripciones de empresas al RPIS, logrando 74 reinscripciones y 148 nuevas inscripciones. Es decir, para fines de 2017, el total de empresas inscriptas ascendía a 388. Para ello se trabajó en la simplificación de las presentaciones requeridas en la inscripción, en la adecuación al Trámite a Distancia (TAD) y en la digitalización de todo el proceso incluyendo las auditorías (SEPYME, 2019).

La gestión de Carlos Pallotti como Subsecretario duró dos años. A comienzos del 2018 se eliminó la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos de la cartera ministerial como parte de una reducción de reparticiones del sector público nacional. Si bien la eliminación de la Subsecretaría se encuadró en una decisión del gobierno nacional de achicar la estructura del Estado, desde el sector privado se manifestó preocupación al interpretarse como una pérdida de estructura y peso político¹⁸. De Subsecretaría pasó a ser una Dirección Nacional (renombrada como Dirección Nacional de Servicios Basados en Conocimiento) y cambió su órbita, a la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del Ministerio de Producción¹⁹. La gestión del área durante 2018-2019 empujó el proceso de inscripciones, alcanzando 511 empresas²⁰ y prestó especial atención en reactivar la evaluación de las empresas beneficiadas y digitalizar

¹⁸ “Estamos desconcertados. Nos preocupa, porque el Gobierno ha dicho siempre que el sector de los servicios del conocimiento y la innovación son un área central dentro de su política, y la única subsecretaría dedicada a este tema es la de Servicios Tecnológicos y Productivos”, dijo un representante del sector. (CanalAR, 2 de febrero de 2018).

¹⁹ Ver en Anexo IV un resumen de cuál fue la “Autoridad de aplicación del RPIS” en los distintos períodos (2004-2019).

²⁰ Ver en Anexo II la evolución de cantidad de empresas inscriptas al RPIS por año.

los expedientes históricos (SEPYME, 2019). Pero, en el marco del vencimiento del RPSP a fines de 2019, el tema que cobró mayor relevancia fue la reformulación de la ley.

Desde la CESSI se acercaron nuevamente al gobierno para plantear la necesidad de impulsar un proyecto de ley que siga promoviendo al sector. Para sorpresa de muchos, a principios de 2018 no había proyección de que eso fuera probable. Inclusive, este tema salió en los medios, por ejemplo en la nota “Socorro, peligra la ley de software” donde se sostenía que la Ley de Software estaba en riesgo, ya que el vicejefe de Gabinete, Mario Quintana, había deslizado que estaba analizando derogar dicho régimen (Naishtat, S., Clarín, 4 de Junio de 2020). De hecho, había - además de Mario Quintana- otras figuras centrales del gabinete de Cambiemos que tenían una mirada crítica sobre los instrumentos de promoción vertical: el otro vicejefe de Gabinete (Gustavo Lopetegui, 2015-2018) y el ministro de Hacienda (Nicolás Dujovne, 2017-2019). Este último, sobre todo era promotor de la reducción del déficit y los subsidios (Gené y Vommaro, 2017). En general, las reformas y herramientas que intentaban impulsar fueron de carácter horizontal (como una reforma tributaria), con algunas excepciones en los sectores de bienes de capital, automotriz, biotecnología y software (para los cuales ya existían políticas focalizadas que continuaron durante la gestión de Macri).

De acuerdo al testimonio de Aníbal Carmona (presidente de la CESSI entre 2016-2019) hubo dos períodos en el gobierno de Cambiemos en torno al posicionamiento sobre un marco regulatorio específico para el sector. Un primer momento (2016-2017) muy “pro-mercado”, durante el cual ciertas áreas del gobierno (Jefatura y el Ministerio de Hacienda) entendían a la Ley de Software como una “subvención”. Se deslizaba “*hasta acá está bien*”, o también “*si te va bien, ¿por qué te tengo que ayudar?*” (entrevista, octubre de 2019). En un segundo período (2018-2019), hubo un viraje para apoyar este tipo de régimen promocional debido al entendimiento de que el sector de la economía del conocimiento es estratégico y tiene impacto en el resto de los sectores productivos.

Según describe Aníbal Carmona, durante 2016 -tanto desde la cámara empresarial como desde la Subsecretaría liderada por Carlos Pallotti-, se trabajó para convencer al gobierno de que el RPIS no era un subsidio, sino una política de promoción sectorial. Después de esa discusión, hacia 2017 Carmona recuerda que el gobierno tenía el foco en la reforma tributaria:

La discusión no era contra nosotros, sino que estaban en una discusión más grande (y que no estaba mal). Yo me acuerdo de una charla a fines de 2017 que tuvimos con Nicolás Dujovne diciéndole la enorme incertidumbre que teníamos desde el sector sobre la Ley. Y entonces él nos dijo: ‘Yo no veo ninguna incertidumbre’. Yo le

respondo: ‘Sí sí, termina en el 2019’. Y él responde ‘justamente, termina en el 2019’” (entrevista, julio de 2020).

A pesar de que en aquel entonces al interior del gobierno nacional no había consenso sobre seguir impulsando esta política industrial, al interior del entonces Ministerio de Producción²¹ sí se apostaba a impulsar un marco de promoción, aunque no necesariamente a través de una prórroga a la ley vigente. La visión de esa cartera ministerial sobre el sector —a partir de lo que se puede deducir de declaraciones públicas de funcionarios y del “Plan Productivo Nacional” presentado por el Ministerio a mitad de 2016— denota una mirada positiva. El complejo denominado “Servicios Basados en Conocimiento” fue uno de los sectores que la gestión de Cambiemos señaló como estratégico en su modelo productivo. Los “unicornios” como Mercado Libre, Globant, Despegar y OLX eran mencionados como ejemplo de la potencialidad local.

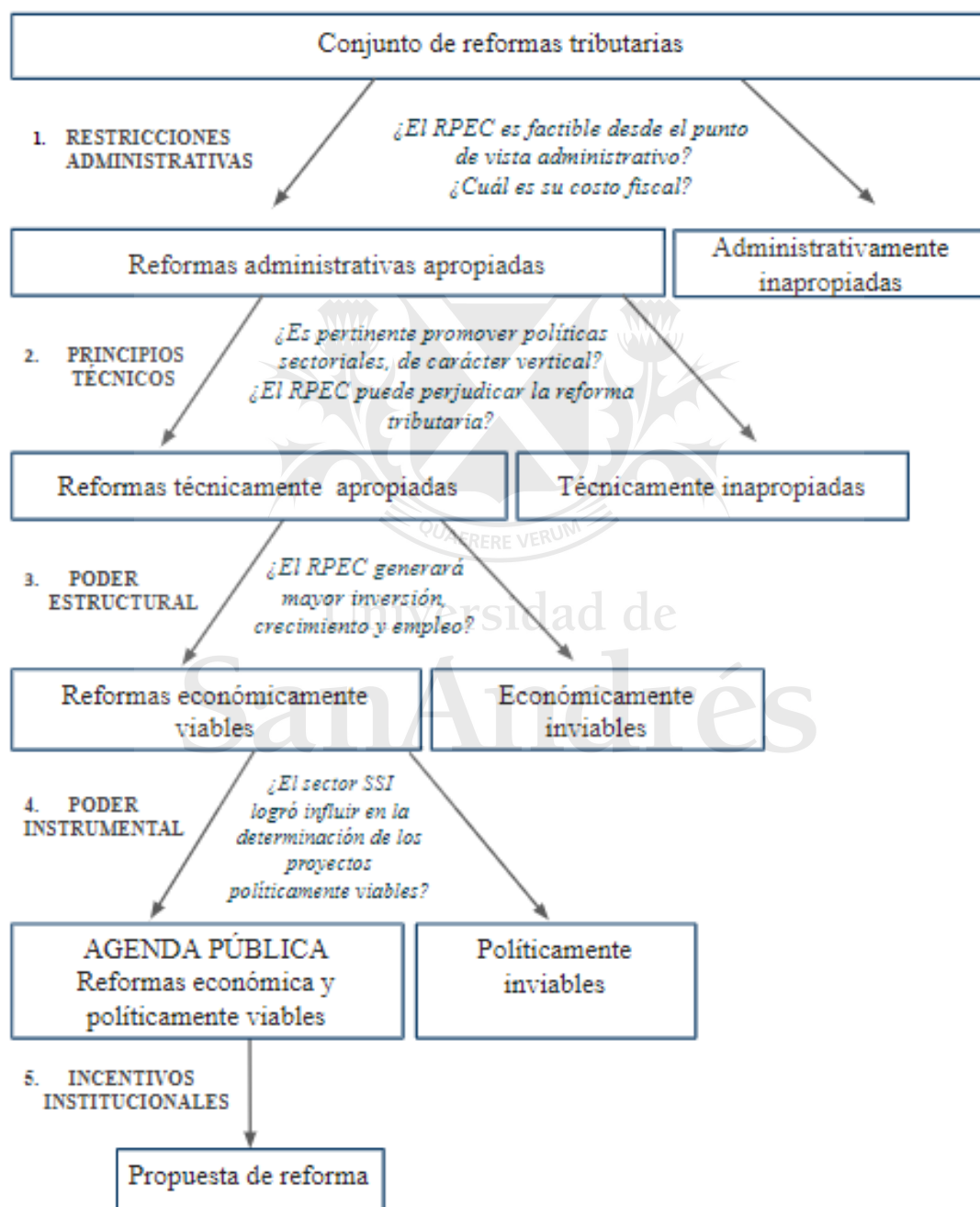
En ese contexto, a inicios de 2018 desde la órbita del Ministerio de Producción se convocó a una serie de reuniones en el marco de la llamada Mesa de Economía del Conocimiento, liderada por el entonces ministro Francisco Cabrera. Como se describirá con mayor detalle en el capítulo 4, se invitó primero a este espacio de articulación público-privado a empresarios de renombre de los distintos subsectores de los Servicios Basados en el Conocimiento y, en una segunda instancia, se articuló con actores institucionales (en el que estaba la CESSI, entre otros). De los distintos ejes de trabajo planteados, se avanzó principalmente (dada la urgencia) en el marco regulatorio.

Haciendo un análisis retrospectivo, el entonces secretario de Emprendedores y PyMEs identifica dos desafíos en paralelo: una discusión al interior del gobierno y una discusión con el sector privado. La discusión interna (2017-2018) consistió primero en convencer a las áreas más reticentes de la importancia en impulsar un régimen de promoción para el sector. Luego de que se aprobó la idea general, se cuestionó cuál sería la proyección del costo fiscal. Y por último, el principal punto de diferencia interna gravitaba en que un sector de gobierno (en particular Hacienda) estaba trabajando en un esquema tributario nuevo y que más allá del aspecto ideológico, les preocupaba cómo jugaba un régimen con el otro (M. Mayer, entrevista,

²¹ Dentro del Ministerio, había dos equipos que impulsaban el tema: la Secretaría de Transformación Productiva y la Secretaría de Emprendedores y de la PyME. El primer equipo era responsable de aportar información para diseñar políticas públicas que favorecieran el desarrollo de la producción nacional, mientras el segundo equipo tenía el conocimiento de la experiencia del RPIS por ser la autoridad de aplicación.

diciembre de 2020). En otras palabras, la prórroga o el diseño de un nuevo marco promocional para el sector SSI estuvo amenazado durante ese período, por cuestionamientos sobre el costo fiscal y objeciones sobre la pertinencia técnica de la política sectorial (Ver en el Esquema 1 a continuación, las etapas 1 y 2 de la formulación de políticas fiscales).

Esquema 1. Etapas de la formulación del Régimen de Promoción de Economía del Conocimiento



Fuente: elaboración propia en base a Fairfield (2015)

De cara al empresariado del SSI, el reto por parte de los formuladores de la política fue buscar consenso para que apoyaran al proyecto de Ley de la Economía del Conocimiento y que no intentaran impulsar únicamente la prórroga del régimen promocional para su sector. En el marco de estas discusiones, los senadores nacionales Carlos Alberto Caserio y Miguel Ángel Pichetto (ambos del bloque Justicialista) presentaron en mayo de 2018 un proyecto de ley para extender hasta 2030 los beneficios del RPIS. También se presentaron otros proyectos similares (inclusive impulsados por algún polo de empresas TIC del interior del país). Frente a este escenario, durante 2018, en el sector del SSI apareció la disyuntiva de impulsar una prórroga del régimen vigente o apoyar un proyecto más amplio como el que se estaba trabajando desde el sector público. Quienes se inclinaban por la primera opción se remitían a la experiencia de la prórroga del régimen del software entre 2013-2014 que se había demorado más de lo previsto. Por lo tanto, preferían un camino más conservador yendo por la menor cantidad de cambios posible²².

El 2018 también estuvo marcado por un contexto económico inestable y por varios cambios en el Gabinete de Cambiemos. Primero, con la salida en junio de Francisco Cabrera a cargo del Ministerio de Producción. En su reemplazo, Dante Sica asumió el cargo y, según afirman funcionarios del Ministerio, a pesar de un contexto económico turbulento (con fuertes devaluaciones), el nuevo ministro no dudó en continuar este proyecto (gracias a su conocimiento sobre el sector y por el interés de promover una “agenda positiva”). Tres meses después ocurrió otro movimiento político: un recorte de la estructura ejecutiva a nivel nacional que incluyó el desplazamiento de dos figuras importantes (y aparentemente detractoras de este tipo de políticas): el Secretario de Coordinación Interministerial, Mario Quintana, y el Secretario de Coordinación de Política Públicas, Gustavo Lopetegui. A pesar del clima político inestable, durante todo ese año se trabajó en el diseño de un régimen promocional para el sector de los servicios basados en el conocimiento. Según describe una de las funcionarias públicas a cargo del diseño y escritura del proyecto (F. Williams, entrevista, 24 de junio de 2020), primero se trabajó internamente entre diferentes personas del Ministerio y luego se compartió con los referentes de las cámaras empresariales como Luis Galleazi (de Argencon, entidad que agrupa a empresas prestadoras de servicios de basados en el conocimiento), Aníbal Carmona (de la CESSI), entre otros.

²² “Nosotros teníamos una interna muy grande, sobre todo de algunos polos y clusters del interior que eran fuertes por la prórroga. ¿Por qué? porque el agua nos llegaba y la prórroga era más fácil”. (A. Carmona, entrevista, julio 2020).

En lo que refirió a la CESSI, finalmente en noviembre de 2018 se decidió en una reunión de directorio apoyar formalmente la Ley de Economía del Conocimiento, luego de una “discusión muy dura puertas adentro” y de mucho trabajo “al interior de la cámara para alinear una única postura del sector” (A. Carmona, entrevista, julio de 2020). Vale la pena resaltar, que la CESSI logró ciertas modificaciones en el proyecto que pueden comprenderse como concesiones políticas por no meter presión por un proyecto de prórroga e ir por un proyecto más amplio (y obviamente más riesgoso en un año electoral y con un gobierno debilitado). Fundamentalmente, esa negociación se basó en que exista un empalme entre la ley de software y la ley nueva para evitar lo que habían vivido en la anterior prórroga (funcionarios públicos y referentes de entidades TIC regionales, entrevistas, diciembre 2020 y julio 2020).

Un hito importante fue el primer pronunciamiento público del presidente Mauricio Macri sobre el nuevo proyecto de Ley de Economía del Conocimiento. Este suceso colaboró a bajar la incertidumbre del sector SSI respecto a la voluntad política del gobierno. Sucedió en una reunión en Casa Rosada con empresarios del sector y funcionarios públicos en diciembre de 2018. En marzo de 2019, se repitió una reunión similar con referentes de cámaras, como Aníbal Carmona (CESSI) y Graciela Ciccía (Cámara Argentina de la Biotecnología) y empresarios y emprendedores de la economía del conocimiento, como Martín Migoya (Globant), Sergio Kaufman (Accenture), Marcos Galperín (Mercado Libre) y Pamela Sosa (Nubimetrics), entre otros (Política Argentina, 13 de marzo de 2019). En esa reunión, Macri anunció que enviaría el proyecto de ley al Congreso, sin embargo, la estrategia política se tuvo que adaptar. Dada la situación de crisis económica y un contexto de debilitamiento político, desde el Ejecutivo se decidió abrir el diálogo con otras fuerzas políticas y compartir el proyecto para lograr mayor apoyo político para su aprobación. Así fue que el 3 de abril de 2019 ingresó el proyecto (Expediente 1405-D-2019) con la firma de los diputados Luciano Laspina (Cambiamos), Juan Brugge (Córdoba Federal) y Marco Lavagna (Alternativa Federal).

La estrategia durante las reuniones de comisiones en el Congreso fue “darle voz” a los actores involucrados. En la Cámara de Diputados, el proyecto pasó por dos comisiones (Comunicaciones e Informática, y Presupuesto y Hacienda) donde se convocó a empresarios, emprendedores y referentes institucionales a disertar²³. Es decir, se planteó el discurso desde

²³ Allí participaron en representación del sector privado Vicente Campenni (CEO de INVAP), Luis Galeazzi (director ejecutivo de Argencon), Aníbal Carmona (presidente de CESSI), José María Louzao (residente del Polo IT Buenos Aires), Claudio Martínez (Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión), Marta Cruz (NXTP), y Mariano Mayer (Secretario de Emprendedores y PyMEs).

los emprendedores de diferentes sectores y no desde las corporaciones. El proyecto debía ser defendido por las pymes y emprendedores de distintas industrias y regiones del país, y no por los grandes jugadores. También participó el funcionario Mariano Mayer, quien destacó que este régimen promocional se trataba de una política de Estado, mencionando su aprobación durante el gobierno de Néstor Kirchner, prorrogada durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, y ampliada y “mejorada” durante el mandato de Mauricio Macri (Mayer, La Nación, 5 de mayo de 2019). Según varios actores, tanto del sector público como privado, plantear el proyecto de ley como la continuidad de una política (y no una ley ideada de cero por el macrismo) fue un acierto en términos políticos ya que -entre otros motivos- permitió generar las voluntades en el resto del arco político²⁴.

El 24 de abril de 2019, la Cámara de Diputados aprobó y giró al Senado la Ley N° 27.506: Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (RPEC), que extiende hasta 2030 el régimen de promoción impositiva de la industria del software y lo amplía a otras ramas de la economía del conocimiento. La ley se aprobó con 182 votos a favor y 2 en contra (pertenecientes al Frente de Izquierda y los Trabajadores). Finalmente, el 10 de junio de 2019, el RPEC fue aprobado en el Senado de forma unánime. En un año electoral de alto enfrentamiento político, esta ley fue nombrada como un proyecto sin “grieta política”²⁵. En síntesis, fue una ley que logró primero el alineamiento al interior del gobierno, luego (tras negociaciones) el consenso al interior del sector privado, y finalmente, se construyó el apoyo político para ser aprobada en el Congreso²⁶.

²⁴ “Ayer en la Comisión en la sesión informativa escuché hablar -la verdad que un poco sorprendido- a Mariano Mayer que es el Secretario de Emprendedores y Pymes del Ministerio de Producción y Trabajo, y también a muchos empresarios del sector, y todos ellos no hicieron más que reconocer lo virtuoso de la política de promoción de la industria del software. Es decir, yo creo que tal vez sea la primera vez en tres años y pico de gobierno que un funcionario del gobierno reconoce una política pública de los gobiernos de Néstor y Cristina como una política acertada, al tiempo que el conjunto de los empresarios entendían que esa era la política correcta.” (Dip. Pablo Carro del Frente para la Victoria. Sesión, 24 abril 2019. Cámara de Diputados).

²⁵ “La grieta política” es una expresión para denominar la polarización política en Argentina entre quienes se sienten identificados con el kirchnerismo y el anti-kirchnerismo (principalmente con la entonces alianza Cambiemos). “La grieta” ha sido relacionada como parte de la tradicional división de la población argentina en peronistas y antiperonistas.

²⁶ Vale la pena aclarar que si bien el proyecto de ley es producto de un ejercicio de articulación público privada, esta ley fue criticada por ciertos actores por no haber convocado en su discusión a ciertos sectores como el universitario y especialmente, el sindical. Asimismo, si bien el proyecto tuvo el apoyo de la oposición, durante la discusión referentes del Frente de Todos cuestionaron que este proyecto se presentaba en un contexto de recorte a la ciencia y la tecnología, y que el proyecto no había pasado justamente por las comisiones de Ciencia y Tecnología.

En conclusión, el objetivo de este capítulo fue reconstruir la historia del sector y de sus regímenes promocionales, dando cuenta tanto de las acciones desplegadas por el Estado y el empresariado como de la trama de relaciones entre los actores. Como se vio, el sector del SSI acompañó las ideas propuestas desde el sector público y, también, logró disuadir a los responsables de la formulación de políticas del Poder Ejecutivo y Legislativo. En los tres períodos históricos, el grupo empresario del SSI instaló la necesidad de generar incentivos promocionales a un sector que se presentó como estratégico para el desarrollo económico del país. Además, logró influir no sólo en la agenda y el destino de las propuestas, sino también en el alcance, como pueden ser las modificaciones en el texto de las normativas.

Del lado del sector público, el repaso de la historia del régimen indica que en general no hubo dudas sobre la voluntad política en promover esta política industrial, salvo al inicio del tercer período que fue cuestionada por aspectos técnicos e ideológicos. Respecto al diseño de los proyectos, el primer proyecto fue impulsado desde el Legislativo hacia el Ejecutivo y, si bien el sector privado participó en esa instancia, fue notorio su involucramiento durante la reglamentación e implementación inicial de la ley. En los dos períodos siguientes, la confección del proyecto fue en el ámbito del Ejecutivo y luego se giró o compartió al Legislativo.

Respecto al rol de la CESSI y la articulación con el Estado, el primer período estuvo caracterizado por un intercambio intenso, dado que se construyó la política desde cero y no había en el ámbito público conocimiento instalado sobre una actividad económica que era joven. Durante la segunda etapa hubo poca injerencia por parte del sector empresario en el diseño de la normativa, a pesar de mantener buenas relaciones; finalmente en el tercer período, la CESSI logró –luego de sentirse marginada- que se la tuviera en cuenta para la construcción e impulso de la política.

Por último, como hemos mostrado a partir del relato de los actores, se observa que - si bien hay intereses y visiones bien definidas de ambos lados de la arena- la hechura de las políticas también está atravesada por las interacciones personales y episodios azarosos, que determinan resultados y alcances de la política en cuestión.

Una vez explicado el contexto histórico, en los siguientes capítulos (3 y 4) analizaremos las dimensiones propuestas para estudiar el poder empresarial: poder estructural y poder instrumental, respectivamente. Se comparará cómo se puso en juego el poder empresarial en las tres etapas estudiadas y el alcance de su influencia en la definición de las políticas.

CAPÍTULO 3. El poder empresarial del sector del software y servicios informáticos: grupo empresario fuerte, régimen promocional sostenido

En el capítulo 2 se buscó realizar una descripción detallada de la sucesión de eventos en torno al sector y la política industrial del SSI, que permitió iluminar aspectos del grupo empresario, del Estado, de la interacción entre ambos, de las estrategias de los actores involucrados y de los resultados de sus acciones. En este capítulo y el siguiente (capítulos 3 y 4), nos focalizaremos en el análisis del poder estructural e instrumental (respectivamente) del sector de software y servicios informáticos desde el inicio del 2000 hasta el 2019. A lo largo de estos capítulos se buscará demostrar la hipótesis planteada: el sector del software y servicios informáticos en Argentina ha logrado construir desde el 2002 un poder instrumental fuerte que, en combinación de un poder estructural importante, permitió el desarrollo y la sostenibilidad de una política impositiva favorable para el sector. Asimismo, se indagará sobre los interrogantes esbozados en la introducción de este trabajo: *¿Cómo los actores empresariales influyen en las políticas industriales en interacción con los formuladores de políticas públicas?, ¿Cuáles fueron las principales fuentes del poder empresarial y los mecanismos de influencia al momento de formular y prorrogar el Régimen?, y ¿Cuáles de esos factores tuvieron mayor predominio en los tres momentos críticos de esta política industrial?*

Comenzaremos explicando a continuación cómo se constituyó el poder estructural del sector del SSI y si hubo variaciones a lo largo de los tres sub-períodos de análisis de esta investigación. En el primer apartado de este capítulo (3.1) se presenta información cuantitativa sobre las tendencias del sector en materia de dinámica empresarial, empleo y comercio exterior. En el segundo apartado (3.2) se indaga sobre cómo se posiciona el sector en cuanto a su potencial de crecimiento y cómo esto fue presentado por los distintos actores. Recordemos que el poder estructural es definido como una amenaza de desinversión o promesa de inversión creíble y económicamente significativa. Si bien el peso estructural del sector en la economía es relevante, no es reflejo del poder estructural, sino que éste se basa en las percepciones de los agentes. Por eso, para analizar el poder empresarial del sector, también nos basamos en las entrevistas realizadas, notas periodísticas y documentos oficiales para comprender las perspectivas que se contemplaron en cada época.

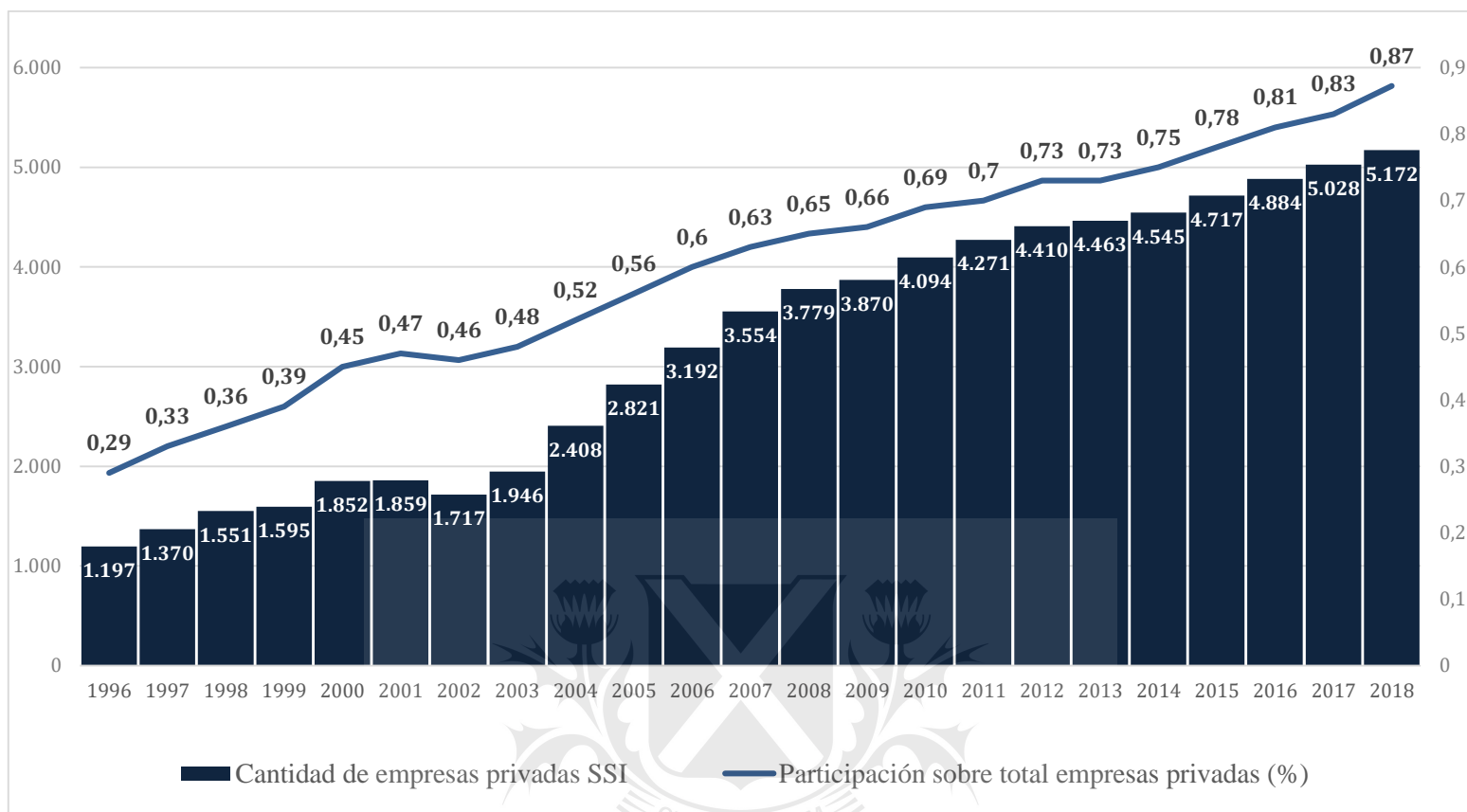
3.1 El peso de los SSI en la economía argentina: un recorrido de crecimiento

En los inicios de la discusión del proyecto de ley, a comienzos de los 2000, el peso del sector de software y servicios informáticos sobre la economía argentina no era tan significativo al considerar indicadores como empleo, cantidad de empresas, ventas o exportaciones. Sin embargo, públicamente –en eventos o a través de los medios de comunicación- el sector se presentaba y proyectaba como un sector prometedor.

Efectivamente, el sector de software y servicios informáticos ha tenido un notable desempeño en la Argentina desde el inicio del nuevo milenio. Esto ha llamado la atención tanto de los hacedores de políticas como de académicos y medios de difusión, y logró que varias empresas vinculadas al sector se hayan convertido en nombres familiares para el público no especializado. (López y Ramos, 2018). El crecimiento del sector se hace evidente al considerar los indicadores claves mencionados (empleo, cantidad de empresas, ventas y exportaciones), que permiten analizar el camino recorrido por el sector en las últimas décadas. A grandes rasgos, al analizar la evolución del sector, se observa un quiebre -especialmente en empleo y exportaciones- en 2011 que permite diferenciar una fase de “boom” (2003-2011) y otra (2011-2018) de estancamiento o “crecimiento ralentizado” (Carreras Mayer y Rapetti, 2018).

Un primer parámetro para medir el significativo crecimiento del sector es la cantidad de empresas²⁷ que surgieron y permanecieron activas. Entre 2000 y 2018 la cantidad de empresas de SSI creció sostenidamente y con un notable aumento: pasando de alrededor de 1.800 a comienzos del 2000, a casi 3.800 en 2008 y finalmente a más de 5.000 en 2018. Como se observa en el gráfico 1, las empresas del sector SSI representaban en el 2002 el 0,46% de las empresas privadas registradas; en 2008, el 0,65%; y en el 2018 alcanzaban el 0,87%. El período 2003-2008 fue el de mayor dinamismo. Durante esa etapa, la cantidad de empresas SSI creció a una tasa anual de 14,2% en promedio, durante el período 2009-2018 el crecimiento fue a una tasa promedio de 3,2% (habiéndose registrado una meseta en los años 2013 y 2014 (1,2% y 1,8% de crecimiento interanual respectivamente).

²⁷Se consideran empresas del sector SSI a aquellas organizaciones privadas con trabajadores activos en relación de dependencia y que hayan definido su actividad principal ante la AFIP como “Actividades de Informática” (CIU 72, exceptuando CIU 725, mantenimiento y reparación de equipos).

Gráfico 1. Evolución de cantidad de empresas privadas de SSI

Fuente: elaboración propia sobre la base del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en base a SIPA

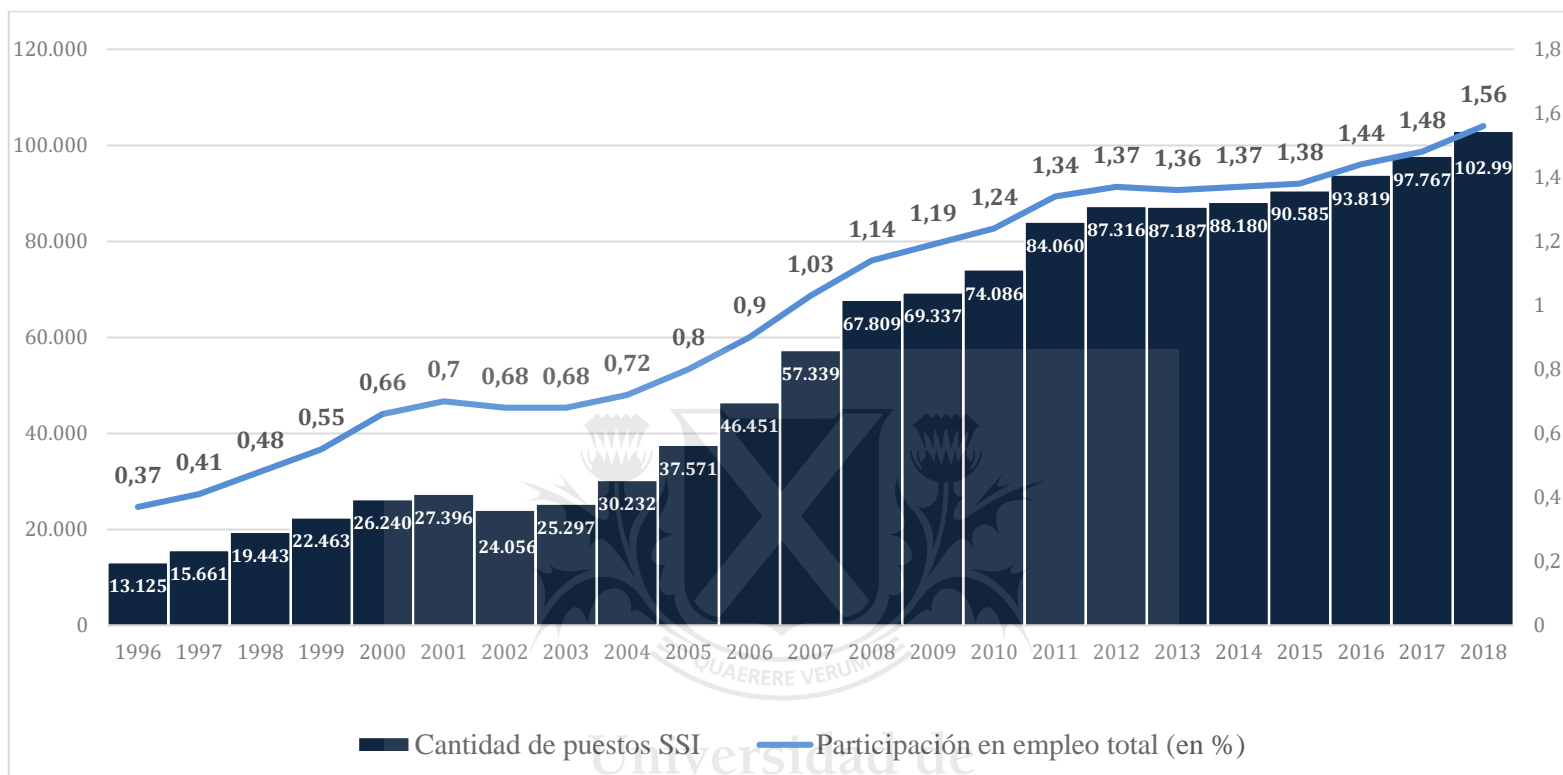
Con una dinámica similar al empleo, la evolución de la cantidad de puestos de trabajo privado registrado de SSI fue favorable durante la etapa estudiada. Como se visualiza en el gráfico 2, el empleo generado por el sector SSI era de alrededor de 26.000 puestos de trabajo a comienzos del nuevo milenio, casi 68.000 en 2008 y finalmente más de 100.000 trabajadores en 2018. Sobre el empleo privado formal, la cantidad de empleados del SSI representaban en el 2002 el 0,68%; mientras que en 2008, el 1,14%; y en el 2018 alcanzaban el 1,56%.

El período 2003-2008 fue el de mayor dinamismo: mientras que durante esa etapa la cantidad de puestos de trabajo creció a una tasa anual de 19,0% en promedio, durante el período 2009-2018 el crecimiento fue a una tasa anual promedio de 4,33%²⁸. A modo de comparación,

²⁸ Los datos provienen del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Para definir al sector de SSI se consideraron la rama 72 “Actividades de Informática” excluyendo la rama de actividad 725 “Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática”. Tal como lo clasifica el OEDE el empleo registrado privado excluye los emprendimientos por cuenta propia (sin empleados en relación de dependencia) así como, naturalmente, a los no registrados. El peso del empleo de ese segmento de empresas en el empleo total puede estar subestimado por la existencia de informalidad.

el empleo registrado de todo el sector privado entre ambos años creció a una tasa anual acumulativa del 1,2%.

Gráfico 2. Evolución de cantidad de puestos de trabajo privado registrado del SSI (eje izquierdo) y participación sobre empresas privadas totales (en %, eje derecho)



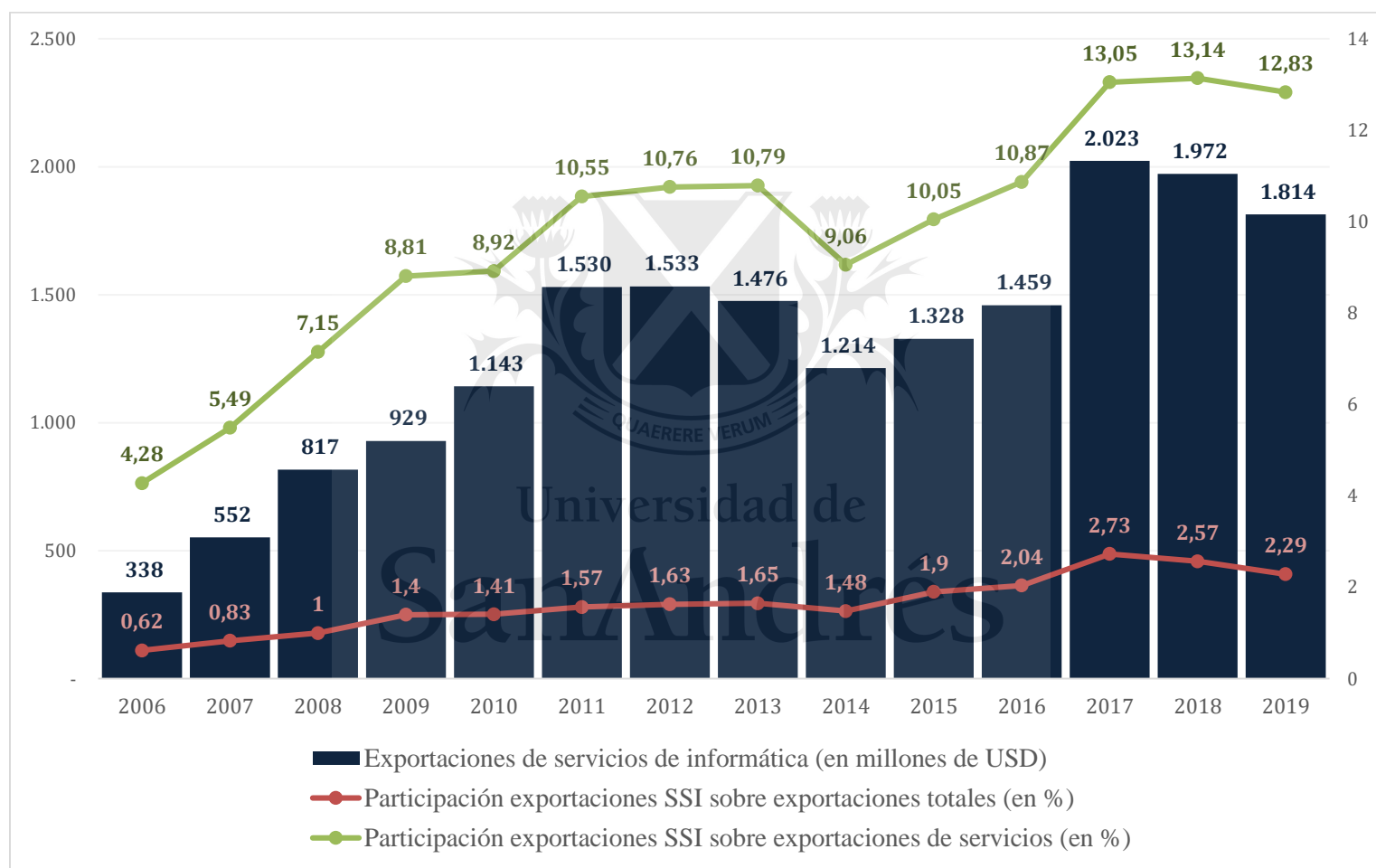
Fuente: elaboración propia sobre la base del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEYEL - SSPTYEL - en base a SIPA

Las exportaciones de SSI también crecieron durante la etapa analizada pero con un comportamiento más errático. El gráfico 3²⁹ muestra que entre 2006 y 2018 las exportaciones de SSI aumentaron de USD 338 a USD 1.972 millones, lo que representa un crecimiento total del 483% (medido en dólares). Haciendo un análisis más minucioso, las exportaciones de servicios informáticos (en dólares) tuvieron un aumento sostenido entre el 2007 al 2011, con una tasa de crecimiento anual promedio de 36,38%. Durante el 2012-2014 hubo decrecimiento, pero nuevamente se recupera a partir del 2015. De hecho, en 2017, las exportaciones alcanzaron un récord histórico de 2.033 millones de dólares.

²⁹ Los datos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) y corresponden a la Balanza de Pagos (la serie disponible comienza en el año 2006).

En cuanto a su participación en el total de exportaciones de servicios y en el total de exportaciones de bienes y servicios del país, el SSI también fue ganando terreno. Las exportaciones de SSI representaban sobre las exportaciones totales de servicios el 4,28% en el 2006 y el 13,14% en el 2018. Y sobre el total de las exportaciones de bienes y servicios, el SSI representaba el 0,62% en el 2006 y el 2,57% en el 2018.

Gráfico 3. Evolución de las exportaciones de servicios de informática (en millones de USD, eje izquierdo) y Participación sobre las exportaciones de servicios y exportaciones totales (en %, eje derecho).



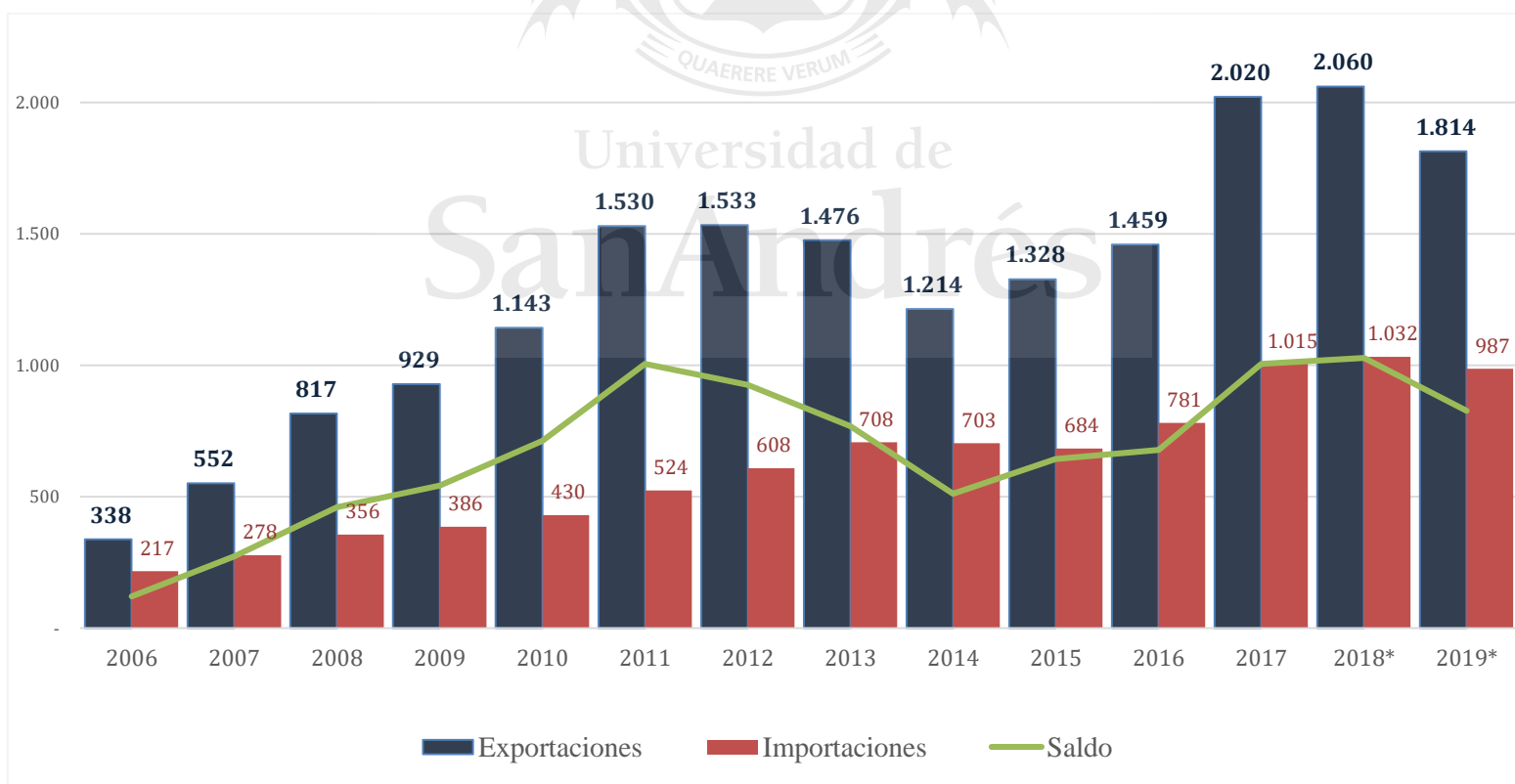
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Balanza de Pagos - Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC).

En definitiva, la actividad del SSI se ha convertido en una fuente significativa de divisas para la economía argentina (Lopez y Ramos, 2018). Como se visualiza en el gráfico 4, la balanza comercial para el rubro “Servicios de informática” es consistentemente superavitaria durante todo el período estudiado. Es importante destacar que las exportaciones de SSI, junto

con los servicios profesionales, son los únicos componentes de la cuenta internacional de servicios que presentan saldo positivo (Cabello y Ciancio, 2018).

El protagonismo de las exportaciones durante los años 2000 se explica por varios factores. Como se menciona en el capítulo 2, años después del fin de las privatizaciones, cayó la demanda del mercado interno estimulando la mirada de las empresas hacia la exportación. Asimismo, la crisis de 2001 derivó en un estancamiento de proyectos por parte de las empresas que operaban en la Argentina. Así, los proveedores de software se vieron obligados a encontrar nuevos clientes en el exterior, primero en los países vecinos y, a medida que la confianza crecía, se abre el vínculo con Europa y, sobre todo, con los Estados Unidos (CESSI, 2014). Este escenario fue favorecido por la devaluación de 2002 y el tipo de cambio ultracompetitivo que vino de su mano. Es decir, cuando variaron las condiciones de contexto e hicieron posible la salida hacia afuera, las capacidades que se habían desarrollado trabajando para el mercado interno, se destinaron al mercado externo (Puletti, 2014).

Gráfico 4. Evolución de la balanza comercial de los servicios informáticos (en millones de USD)



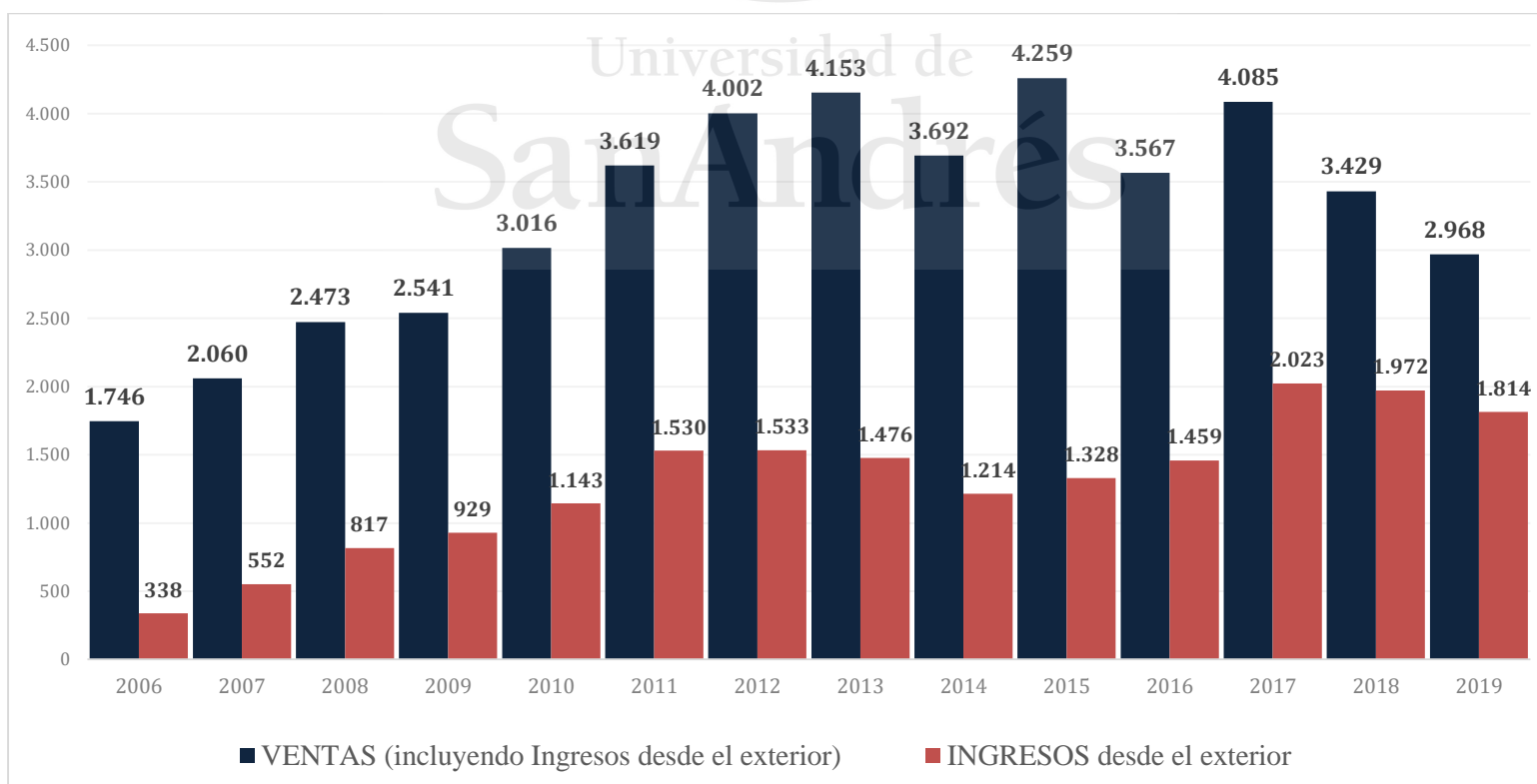
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Balanza de Pagos - Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC).

*2019 datos provisorios (suma del 1°, 2° y 3° trimestre)

En lo que respecta a la inserción de Argentina en el mercado internacional, la participación del país en las exportaciones mundiales de software pasó del puesto n° 14 en 2005 al puesto n° 30 en 2016. Sin embargo, en ambos años, la participación de la Argentina fue la misma (0,4%), y el retroceso del país en el ranking se explica por el hecho de que hay un mayor número de países informantes. El mejor desempeño de Argentina respecto a su participación en las exportaciones globales fue entre 2011 y 2012, cuando alcanzó casi el 1% (Lopez, 2018). Otro aspecto interesante es que *versus* a los países de la región, Argentina es líder en cuanto a exportaciones. De hecho, las comunicaciones en redes sociales del Ministerio de Producción de Nación destacaban a principios de 2018 que Argentina era el principal exportador de software de Latinoamérica.

En lo que hace al desempeño económico del sector, a falta de otras fuentes oficiales, se toman los datos del Observatorio Permanente de la Industria de Software y Servicios Informáticos de la CESSI, que cuenta con información desde 2009. Como se observa en el gráfico 5, luego del pico alcanzado en 2011-2013, las ventas del sector fluctuaron acompañando los vaivenes de la economía del país (Lopez, 2018).

Gráfico 5. Evolución anual de ventas totales (en millones de USD) e ingresos desde el exterior (en millones de USD) del sector de SSI- 2006-2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de OPSSI e INDEC.

3.2 Sentido común compartido entre el sector público y privado: proyecciones, promesas, argumentos y amenazas en torno a la promoción sectorial

Como se explicó anteriormente, más allá de la evolución de las variables macroeconómicas, el poder estructural de un grupo empresario depende de las percepciones de los responsables políticos sobre cómo una política afectará a la inversión y al crecimiento del país. Es decir, surge de la preocupación de que una política provocará retraimiento de la inversión o, por el contrario, de la proyección de que la promoción de una política puede fomentar mayores inversiones que generarán crecimiento económico y empleo. Si los formuladores de políticas anticipan un efecto negativo o positivo de la medida, pueden abstenerse de iniciar o impulsar la política en cuestión. Identificar las percepciones de los formuladores de políticas con respecto a las consecuencias macroeconómicas anticipadas a una reforma, así como también los factores que tienen en cuenta al tomar decisiones políticas son esenciales para evaluar si el poder estructural influye o no en la formulación de una política. Asimismo, es importante observar los argumentos, promesas y amenazas que esboza el empresariado SSI. Recordemos que al referirnos a “argumentos” aludimos a la fundamentación de por qué es necesario impulsar herramientas de promoción sectorial para este sector; las “promesas” consisten en las proyecciones de crecimiento (sobre todo empleo y exportación) que realiza el sector; y las “amenazas” se basan en las consecuencias (desfavorables) en el caso de que no exista un régimen promocional.

A partir del relevamiento de las fuentes secundarias, los documentos periodísticos y las entrevistas, podemos decir que los principales argumentos que surgieron en el debate público para avalar las leyes analizadas (tanto la Ley de Promoción de la Industria del Software como la Ley de Promoción de la Economía del Conocimiento) fueron:

- la necesidad de estimular el *desarrollo* de un sector productivo estratégico para la economía argentina;
- el alto *valor agregado* del sector que tiene la capacidad de generar externalidades positivas para el resto de la economía;
- es una de los pocos sectores con la capacidad de obtener *divisas* gracias al aumento del comercio internacional;
- y el potencial de generar *empleo* de calidad en cualquier parte del país (emplea recursos humanos altamente calificados que obtienen generalmente un salario mayor al promedio).

Los argumentos que destacan el carácter estratégico del sector SSI (y más adelante la Economía del Conocimiento) para el desarrollo del país fueron esbozados y construidos a la par entre el Estado y el sector privado, principalmente por las cámaras representativas del sector TIC (CESSI, CICOMRA) y también de la economía del conocimiento (Argencon, Cámara Argentina de Biotecnología) durante el tercer período. Estos argumentos se plasmaron en diversos documentos como fueron los planes estratégicos elaborados de forma conjunta o por la CESSI, en notas periodísticas, o en presentaciones que el gobierno, la CESSI o los polos TICs utilizaban para defender las leyes. Al mismo tiempo, el sector académico -al menos para el primer período- también tuvo un papel a la hora de resaltar la relevancia del desarrollo del sector SSI en la economía argentina. Algunos estudios académicos (Gajst, 2011) dedicados al sector daban cuenta de esto y referentes de universidades participaron en el 2004 del Foro de Software y Servicios Informáticos.

Junto con estos argumentos favorables al régimen, existieron amenazas de desinversión que se basaban en la pérdida de atracción de Argentina frente a otros países (tanto de la región como de otras partes del mundo) con beneficios impositivos o con menor carga impositiva destinados a este sector. Como veremos a continuación, esta amenaza se inscribe en varias ideas: que el SSI es una actividad fabricante de intangibles que se caracteriza por ser trabajo intensivo y de fácil reubicación, y que muchos países del mundo están llevando adelante políticas para promover estos sectores y atraer talento humano calificado. Este tipo de amenazas de desinversión toma la forma de lo que Fairfield (2015) -siguiendo a Albert Hirschman- menciona como “amenaza de salida”, mediante la cual los formuladores de políticas anticipan que las élites económicas nacionales o extranjeras podrían eliminar su capital del país en busca de mayores rendimientos en otros lugares.

La combinación de estos factores (proyecciones, promesas, argumentos y amenazas) estuvo presente en las tres etapas estudiadas en esta investigación. A continuación, se desarrollan las estrategias, interlocutores y los canales para comunicar estas ideas en cada etapa, que fortalecieron el poder estructural del SSI a la hora de impulsar herramientas de promoción sectorial.

Sanción RPIS (2002-2007)

Según Gajst (2011) desde inicios de los años 2000 la CESSI manifestó en distintos medios de comunicación que las contribuciones impositivas exigidas a las empresas del sector

eran excesivamente altas en comparación con otros países de la región³⁰ y que no existían incentivos para la radicación de empresas extranjeras del sector en el país, ni programas de apoyo a las empresas locales. Algunos de los titulares y afirmaciones en notas periodísticas dan cuenta del estilo de los mensajes que se expresaban: “*Se mudan a Uruguay por falta de incentivos*” (La Nación, 20 de junio de 2002); “*El software espera la ley de promoción*” (La Nación, 10 de julio de 2003), “*Reclamo de la industria informática*” (La Nación, 17 de julio de 2003); y “*El gran diferenciador que poseen Brasil y Chile es que sus clases dirigentes y políticas han dado gran impulso a las TIC desde hace años*” (Canal.ar, 17 de mayo de 2004).

La comparación con Uruguay fue la más resaltada. A saber, en las sesiones de la Cámara de Senadores donde se discutió la ley (13 de agosto de 2004) se menciona las referencias del entonces vicepresidente de la CESSI:

- (...) cito el caso de Uruguay que cuenta con el 100% de exención impositiva y recordó que esta es una industria intangible, una empresa cuyo capital básico es el humano; es decir, profesionales y no máquinas. Entonces, debemos brindar los medios para que los profesionales se queden en Argentina y que produzcan, para poder exportar valor agregado y no materia prima (refiriéndose a los profesionales). (M. Calello, Diario de Sesión, Reunión n° 19- Sesión ordinaria n° 16, HSNA, 18 de agosto de 2004).

En esa misma dirección, varios referentes de la cámara empresarial recuerdan la “actitud agresiva” que tenía Uruguay para atraer inversiones, inclusive a través de “misiones de Software” por Centroamérica encabezadas por el propio presidente Jose María Sanguinetti (1995-2000).

Siguiendo con la comparación internacional, no faltaron las referencias a los países reconocidos como casos de éxito a nivel mundial en el desarrollo de la industria del Software para exportación: las tres I (Irlanda, Israel e India). A modo de ejemplo, en un evento convocado por la CESSI, en octubre de 2001, se subrayó el futuro del empresariado local como productor mundial de software al igual que dichos países (Ámbito, 2 de octubre de 2001).

³⁰ En Brasil existían numerosos programas dirigidos al sector, como DESI-BR (Desarrollo Estratégico en Informática en Brasil), Softex (Sociedad para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño), PD&I-TI (Programa de Apoyo a la Investigación, Desarrollo e Innovación en Tecnologías de la Información), Brains de Brasilia (Brazilian Intelligence in Software), Programa Finansosft a cargo del Banco de Desarrollo o BNDES (catálogo de fuentes de financiamiento y de capital de riesgo para empresas de *software*), o el Proyecto Petrópolis-Tecnópolis (polo de actividades tecnológicas), entre otros. En Uruguay existía, por ejemplo, el “Programa de Desarrollo Empresarial de la Industria del Software” (BID/Fomin), programas para nuevos negocios en el sector de las TIC, Agenda INFO-Uruguay 2000/Polo Tecnológico Software -Uruguay/Tecnosis, y Zona Franca Montevideo (exención impositiva total), entre otros (Uriona, Morero y Borrastero, 2013).

Estas visiones (la pérdida de atracción relativa de Argentina versus la competencia internacional y el potencial del sector de SSI local como exportador mundial) no sólo fueron esgrimidas por el sector privado, sino también coincidían con los argumentos del principal promotor de la LPS dentro del Congreso. En la reunión convocada por la Comisión de Industria y Comercio del Senado, el 31 de marzo de 2004, Alberto Briozzo mencionó un estudio realizado sobre el desarrollo del sector en varios países del mundo que muestra ejemplos de países no centrales que han generado riquezas a partir del desarrollo del software, como los casos de India, Irlanda, Israel, Corea, China, Singapur y Rusia y, mirando los países vecinos, a Brasil, Uruguay y Chile. El diputado nacional afirmó:

El impulsar esta iniciativa legislativa tiene que ver con el hecho de que Argentina tenga un rol relevante en este sector y, básicamente, por una cuestión de supervivencia; pues, si los países vecinos tienen estos sistemas y Argentina no, siendo el software un intangible es muy poco probable que nuestro país pueda mantener la industria de software que tiene en este momento.

Uno de los referentes de la CESSI reconoció que si bien el argumento “mirá lo que está haciendo tal país” siempre es un factor favorable para la aceptación del Régimen, existía la voluntad política de impulsar la ley. Según un informe del entonces Ministerio de Economía y Producción de 2004, el Régimen de Promoción de la Industria del Software surgió ante la necesidad de que Argentina reformule su patrón de especialización productiva. Y la elección del sector de SSI como industria a promover se da bajo las siguientes condiciones y contexto: la situación de Argentina como economía en crisis pero que contaba con recursos humanos formados para el trabajo intelectual y el desarrollo de bienes y servicios intangibles; y Argentina como Estado que buscaba crecer de modo acelerado y sostenido insertándose en la economía internacional como proveedora de servicios informáticos. Sin lugar a dudas, es importante destacar que durante un período de crisis y alto nivel de desempleo, las expectativas de crecimiento del mercado interno y externo no eran factores menores. Como ya se ha dicho, el poder estructural varía también en función del *contexto*: frente a períodos de crisis, los políticos tienden a priorizar la inversión y la creación de empleo.

En este sentido, las proyecciones y promesas sobre el crecimiento del empleo y las exportaciones eran parte de las conversaciones con los responsables políticos y de las declaraciones públicas, como la de Jorge Casino:

La industria informática local nunca tuvo un momento más favorable que el actual. Si lo sabemos aprovechar, podríamos darle trabajo a 20.000 personas de manera más o menos rápida, y exportar 200 millones de dólares en un año, contra los casi 100 millones que exportábamos hasta el año último. Pero para eso tenemos que organizarnos. (Semetband, R., 1 de julio de 2002)

Recapitulando, durante este período el poder estructural del sector fue fuerte (como se detalla en la Tabla 4 de más adelante). A pesar de que el peso del sector en la economía argentina era bajo, la percepción sobre el potencial de crecimiento (principalmente de empleo y exportaciones) del sector era alto. Y a su vez, se vio reforzado por el contexto de crisis que atravesaba el país mientras se diseñó y discutió la Ley de Promoción a la Industria del Software (2002-2004). Por último, tampoco faltaron los argumentos sobre la potencial pérdida de atracción relativa de Argentina versus la competencia internacional.

Prórroga RPIS (2008-2015)

Durante los años que transcurren desde que se empieza a plantear la prórroga del RPIS (2008) y el momento en el que finalmente se sanciona (2011), la industria del SSI mostró datos que avalan que el sector tuvo un fuerte dinamismo en esos años. Sin lugar a dudas, para este período, la industria del SSI había construido una reputación destacable y había demostrado tener efectos positivos a través del aumento de las exportaciones, la generación de empleo de calidad y el desarrollo de nuevas empresas (como es posible visualizar en los gráficos 1 a 5 de la sección 3.1). Inclusive uno de los dirigentes de la CESSI destacaba que parte del crecimiento del sector durante los años 2005-2008 se dio gracias a que volvieron a trabajar al país alrededor de 20.000 personas (J. M. Louzao, entrevista, noviembre de 2019).

Según López y Ramos (2008) había un alto consenso tanto en el ámbito privado como público en la necesidad de promover al sector SSI con proyección internacional. Los dirigentes políticos habían tomado nota de la relevancia de una industria que crecía, generaba empleo, y agregaba competitividad y lo manifestaban en actos públicos de relevancia. A saber, en abril de 2009 el canciller Jorge Taiana expresaba en un seminario que:

el desarrollo de las industrias relacionadas con la informática es un factor fundamental para nuestro proyecto de país”, razón por la cual “impulsamos políticas específicas para esta industria desde distintos ámbitos gubernamentales”. El jefe de la diplomacia argentina también destacó la “capacidad para generar empleo” de la industria del

software que en los últimos cuatro años “generó 25.000 nuevos puestos de trabajo, cifra que triplica los números de industrias como la automotriz o la del calzado”; empleos con “un alto grado de profesionalización formal, con salarios en general más elevados que en otras actividades.

Y por último agregó:

El dinamismo de las empresas dedicadas a las tecnologías de la información también se verifica en su fuerte sesgo exportador (...). Las exportaciones del sector han crecido de manera sostenida, pasando de u\$s 170 millones en el año 2004 a u\$s 474 millones en 2008³¹, lo que implica un crecimiento de casi el 180% en el último lustro. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina, 27 de abril de 2009).

En esa misma dirección, dos años después en el marco de la promulgación de la prórroga de la LPS, la ministra de Industria Débora Giorgi sostuvo:

La performance del software nacional en los últimos 8 años generó la creación de más de 40.000 nuevos puestos de trabajo, aumentos en las ventas en un 210% y las exportaciones sectoriales crecieron un 290%, más del doble que el promedio de ventas argentinas al mundo. (Cronista.com, 17 de agosto de 2011).

Desde la CESSI, en el marco de la prórroga destacaban el crecimiento y la proyección del sector:

La industria de software es el sector productivo que más creció en los últimos seis años, al marcar 278% de incremento en las ventas, elevó las exportaciones un 329% y el nivel de empleo un 240%. La estimación de esta cartera es que en 2020 se triplicarán las ventas del sector para alcanzar los 7.400 millones de dólares; se duplicarán los empleos del sector (se alcanzarán los 130.000) y se cuadruplicarán las exportaciones, para llegar a los 3.000 millones de dólares (el 40% de las ventas totales del sector) (Telam, 18 de agosto de 2011).

³¹ Vale la pena aclarar que el valor de las exportaciones del SSI por USD 474 millones en 2008 manifestado por Jorge Taiana, no coincide con los datos consultados en la Balanza de Pagos del INDEC en 2021. Sin embargo, la intención de aportar esta cita es mostrar cómo las máximas autoridades públicas destacaban el crecimiento y potencial del sector.

Varios de los dirigentes de la CESSI subrayan que “*cuando íbamos a una discusión, íbamos con números*”. En definitiva, el sector del SSI fue de los sectores que más creció en la década del 2000. Tanto los políticos como los dirigentes empresariales resaltaban el aumento de exportaciones, ventas, empresas y empleo para fundamentar el efecto positivo y el apoyo a la continuidad de la promoción sectorial. A pesar de que el Régimen contaba en 2011 con más de 300 empresas inscriptas, no había hasta ese momento muchas evaluaciones del impacto³² de esta política pública y, como se mencionó anteriormente, el discurso giró sobre todo en torno a las variables macroeconómicas. En palabras de un dirigente empresario:

Todo el mundo decía lo mismo, que es una ley que tuvo externalidades positivas. No hay que olvidar que cuando esto (la prórroga) se discutió en el 2011 había tenido el mayor porcentaje de crecimiento, más que ahora. Así que había una buena predisposición. (C. Pallotti, entrevista, octubre de 2019).

A partir de lo antes dicho, podemos afirmar que durante este período el poder estructural del sector del SSI fue intermedio (como se detalla en la Tabla 4 de más adelante). Para ese entonces el sector del SSI había demostrado un desempeño muy positivo en términos de exportaciones, generación de empleo y desarrollo de nuevas empresas (teniendo un peso en la economía que podemos definir como intermedio). No obstante, las amenazas de salida y los argumentos de pérdida de atracción relativa de Argentina versus el resto de los países estuvieron menos presentes que en las otras dos etapas.

Sanción LEC (2016 – 2018)

Como se explicó en el capítulo 2, los años 2016-2018 presentaron un escenario económico totalmente diferente al período 2008-2011, en el que se analizó la prórroga de la LPS. Ante una situación económica desfavorable, el gobierno ponía el foco en el ajuste de los gastos fiscales y evaluaba con especial atención si los regímenes de promoción sectorial ameritaban continuidad. Había un sector del gobierno (Ministerio de Hacienda) que estaba trabajando en un esquema tributario para bajar de forma transversal los impuestos al sector productivo, y no quería que se viera entorpecido por un régimen tributario sectorial y con un esquema diferente.

³² Uno de los pocos trabajos en ese período que se acerca a este tipo de análisis está basado en una encuesta realizada a las empresas inscriptas (Ginsberg y Silva Failde, 2009).

Según cuenta un dirigente empresarial, este sector del gobierno le planteaba a la CESSI: “ya la tuvieron [a la ley] 15 años, ¿cuánto tiempo más la quieren tener? A lo que le respondían: “la etapa 1 está perfecta, los objetivos hasta acá se han cumplido, pero acabamos de salir de salita de 4” (A. Carmona, entrevista, julio de 2020). Entre otros motivos, para justificar la falta de madurez de la industria local del software versus los casos de Israel, Irlanda o India se comparaba la facturación anual (en dólares) por empleado. Es decir, el grupo empresario del SSI argumentaba que a pesar del largo camino recorrido demostrado por los aumentos significativos en el empleo, las exportaciones y las ventas, y el desarrollo de polos y *clusters* tecnológicos en todo el país; Argentina estaba muy lejos de haber alcanzado el objetivo de convertirse en un líder mundial en materia tecnológica.

En relación a la comparación a nivel mundial, la CESSI presentó en 2018 un trabajo de investigación, encargado a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, donde se sostiene que en diferentes países existe una tendencia hacia una mayor consideración a favor del sector (Artana *et al.*, 2018). En esa línea, el presidente de la CESSI durante ese período relata durante la entrevista: “nosotros les llevábamos todo lo que se estaba haciendo en Estados Unidos para el sector y todo lo que se estaba haciendo en todos los Estados, porque la guerra es por el talento, por dónde se queda el talento” (A. Carmona, entrevista, julio de 2020). En ese contexto se enmarca también el *tweet* -que se menciona en la introducción- de Marcos Galperín acerca de la ubicación de las oficinas centrales de Mercado Libre.

Por otro lado, el empresariado advertía que la incertidumbre respecto al Régimen pondría en jaque la posibilidad de continuar la actividad por parte de muchas empresas (especialmente del segmento pyme), y reducía la certeza jurídica en la industria. Por último, nuevamente se apeló a los argumentos del potencial en cuanto al crecimiento de empleo y exportaciones: se proyectó que el sector generaría 215.000 puestos de trabajo de calidad y alcanzaría los USD 15.000 millones de ventas al exterior en el año 2030 (la obtención de divisas en un momento nuevamente de crisis recobra relevancia).

Complementariamente a esos argumentos, se destacó en primer lugar el aspecto federal de la política por tratarse de un sector con capacidad de generar empleo de calidad en cualquier parte del país. En segundo lugar, se argumentó que no era una política sectorial únicamente, sino que tiene una gran cuota de horizontalidad por el impacto que tiene en la modernización y transformación digital de todos los sectores productivos. En tercer lugar, también se señaló la rapidez con la que las inversiones pueden venir o irse del país y que los Servicios Basados en el Conocimiento representan el tercer complejo exportador de Argentina, después del

oleaginoso y el cerealero. Finalmente, también se argumentó que el costo fiscal era muy bajo comparativamente con el nivel de exportaciones y la generación de más de 100.000 trabajadores en 2018 (gráfico 2).

Recogiendo lo más importante de este tercer período, podemos afirmar que el poder estructural del sector fue fuerte durante 2016-2019 (como se visualiza en la Tabla a continuación). Por un lado, el sector del software tuvo un peso cada vez más importante en las variables económicas y, nuevamente, el contexto de estos años fue de crisis económica en el país (en ese sentido, se remarcó mucho que los servicios basados en el conocimiento representaban el tercer complejo exportador). Por otro lado, la percepción por parte de los formuladores de las políticas de una potencial desinversión ante la ausencia de incentivos promocionales fue alta. Esto se construyó, entre otros aspectos, en base a los elementos señalados anteriormente (la guerra de talentos, la amenaza de continuidad de las pymes, la falta de seguridad jurídica, e inclusive el *tweet* sobre la relocalización de Mercado Libre).

Tabla 4: Resumen del Poder Estructural del sector del SSI durante los tres períodos

	Sanción RPIS (2002-2007)	Prórroga RPIS (2008-2015)	Sanción LEC (2016 – 2018)
PODER ESTRUCTURAL	FUERTE	INTERMEDIO	FUERTE
Peso del sector en la economía	Bajo	Alto	Alto
Percepción de potencial desinversión	Alto	Intermedio	Alto

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de este capítulo fue analizar el poder estructural del sector del SSI, revisando su desempeño económico pero principalmente captando la percepción de los políticos sobre los efectos económicos de la existencia o no de esta política industrial. En resumen, en lo que refiere al comportamiento económico del sector, si bien la tendencia del período estudiado es de crecimiento relativamente sostenido, se diferencia una fase de “boom” (2003-2011) y otra (2011-2018) de crecimiento ralentizado.

En relación al peso del sector SSI sobre la economía argentina, era bajo a inicios del milenio pero fue creciendo, siendo en la actualidad una fuente significativa de divisas para la economía argentina (Lopez y Ramos, 2018). Esto no es menor en un país con recurrente estrangulamiento externo, especialmente en contextos de crisis económicas (como durante el primer y tercer período estudiado), lo cual reforzó el poder estructural del SSI.

Pero como se aclaró anteriormente, fue la combinación de proyecciones y promesas de crecimiento e inversión, argumentos y amenazas de salida lo que fortaleció el poder estructural del SSI a la hora de impulsar herramientas de promoción sectorial. Tanto los políticos como los dirigentes empresariales resaltaron que era un sector productivo estratégico para la economía argentina, que tenía la capacidad de generar externalidades positivas para el resto de la economía, que era generador de divisas y tenía el potencial de generar empleo de calidad en cualquier parte del país; así como la pérdida de atracción de Argentina frente a otros países. En definitiva, fueron estos argumentos repetidos hasta el cansancio los que se convirtieron en "sentido común", circulando entre el sector público y el sector privado como "saber compartido".

Explicado entonces el poder estructural del SSI, en el próximo capítulo nos dedicaremos a analizar el poder instrumental y sus principales fuentes de poder.

4. Poder Instrumental: persistencia y negociación

Luego de reconstruir en el capítulo 2 la historia del sector del SSI y sus regímenes promocionales, y de analizar en el capítulo 3 el poder estructural, este capítulo tiene la finalidad de examinar el poder instrumental del sector de software y servicios informáticos desde el inicio de los años 2000 hasta el 2019. Recordemos que el poder instrumental se refiere al involucramiento deliberado de los actores empresariales en la política, con el objetivo de que los formuladores de políticas públicas sean más receptivos a sus preferencias y demandas. Para analizarlo, haremos uso del material recolectado a través de entrevistas, del análisis documental de medios periodísticos, y del relevamiento de documentos y discursos oficiales.

A partir del análisis de esas fuentes, en este capítulo mostraremos que el grupo empresario del SSI supo construir un poder instrumental fuerte que surgió principalmente de tres fuentes: cohesión sectorial, aporte de *expertise* técnico, y vínculos informales y formales con el sector público.

En el primer y segundo apartado de este capítulo se explican dos recursos clave del poder instrumental: la cohesión y el *expertise* técnico; mientras en el tercer apartado, se analiza cuáles fueron las modalidades más importantes en la relación de los empresarios con los formuladores de políticas públicas (si los vínculos partidarios, las consultas institucionalizadas, el reclutamiento en el gobierno, la elección para cargos públicos, y/o los lazos informales).

4.1 A pesar de la heterogeneidad interna, fuerte cohesión sectorial

Sobre la base del trabajo realizado y como mostraremos en este apartado, podemos afirmar que el sector del SSI cuenta con una serie de características que le dieron una gran capacidad para organizarse y participar en actividades colectivas para impulsar su promoción. Entre los factores que promovieron lo que podemos interpretar como una fuerte cohesión empresarial se destaca la organización temprana desde el inicio de la actividad en el país. Estos primeros pasos lograron asentar una conciencia sectorial colectiva que cuenta con la fortaleza organizativa de estar representada mayoritariamente por una única cámara empresarial a nivel nacional (la CESSI)³³.

Como se describió en el capítulo 2, se estima que en la década del 70 surgen en el país actividades incipientes del denominado sector del Software y Servicios Informáticos. En 1982 se constituyó la primera asociación empresarial del sector en el país, la Cámara de Empresas de Software (CES). Y ocho años más tarde, en 1990, tras la fusión de CES con la Cámara Empresaria de Servicios de Computación (CAESCO), surgió la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI). Desde entonces, la CESSI es la mayor asociación empresaria y principal referente del sector frente al sector público, el sector privado, la academia, y la prensa. Representa y nuclea a grandes, medianas y pequeñas empresas del sector informático; empresas nacionales e internacionales. Además, agrupa a los polos, *clusters* y las entidades regionales informáticas de todo el territorio nacional, la Red Federal de Polos y Clusters TICs.

En lo que respecta a su morfología, el sector está conformado por un pequeño número de firmas transnacionales que se dedican fundamentalmente a la comercialización de productos de software desarrollados en el exterior y a la prestación de servicios informáticos a clientes del mercado interno y externo; un conjunto de empresas grandes y medianas de capitales nacionales que desarrollan productos de software y prestan servicios informáticos de distinto tipo; y una gran cantidad de empresas locales de tamaño pequeño, microempresas y trabajadores por cuenta propia (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016). Además, para 2019, se destacaban en el sector cinco empresas argentinas que llegaron a la valoración bursátil de “unicornios” (MercadoLibre, Globant, Despegar, OLX y Auth0).

³³ Otra de las cámaras relativas al sector SSI es la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA) que representa a las principales empresas del sector de la informática y las comunicaciones (algunas de las empresas socias son grandes corporaciones como IBM, Ericson, Oracle, Telefónica o Telecom). Sin embargo, la cámara específica del sector del software es la CESSI.

Con respecto a la distribución territorial, si bien el sector está fuertemente concentrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existen también concentraciones significativas de empresas en ciudades como Rosario, Córdoba, y Mendoza; y en los últimos años han surgido polos y *clusters* de relevancia en todo el país. La mayoría se ubica en la región centro del país, pero también se registran iniciativas en las regiones del NEA (provincias de Chaco, Corrientes, Formosa), NOA (Jujuy, Salta y Tucumán), Cuyo (Mendoza y San Luis) y Patagonia (Neuquén y Río Negro), a partir de vinculaciones entre empresas, universidades y otras instituciones tecnológicas de cada localidad (Lopez, 2018).

A diferencia de otros sectores productivos (como el automotriz o financiero) donde existen asociaciones empresariales que representan por separado a las grandes empresas y a las pymes, la CESSI agrupa a todo el espectro de empresas de SSI (desde Microsoft, Mercado Libre, a pymes de todo el país)³⁴. Esto es un punto destacado por distintos dirigentes de la CESSI, que resaltan que Argentina, a diferencia de Brasil, Colombia e inclusive El Salvador, tiene una sola cámara de software.

En cuanto a la relación que existe entre la representación empresarial y las características estructurales de una actividad, es esperable que cuanto más homogéneas sean las empresas respecto a su tamaño y capital (mixtas, nacionales, extranjeras) más sencillo sea la organización colectiva y menor la fragmentación en la representación empresarial, dado que sus intereses suelen estar más alineados (Dossi, 2011). En el caso del SSI, a pesar de la existencia de actores disímiles (empresas grandes, medianas y pequeñas; empresas nacionales y extranjeras; cámaras empresarias y entidades territoriales) con preferencias y necesidades diferentes, la CESSI logró disciplinar las voces contrarias en pos de reclamos conjuntos para plantearle al Estado y construir consensos para defender intereses frente a distintas coyunturas. Sin embargo, si bien la fragmentación y la heterogeneidad de intereses en la dimensión organizacional de la corporación empresaria no fueron impedimentos para llevar adelante estos procesos, sí le imprimieron características propias.

Siguiendo a Dossi (2011), en esta investigación se presenta el concepto de *acción corporativa empresaria* como un tipo de acción política y subtipo de acción colectiva que se produce al interior de las corporaciones empresarias y es resultante de la articulación de

³⁴ De acuerdo con un informe del Foro CEO del IAE, conviven en Argentina más de 800 cámaras y asociaciones empresariales de los distintos sectores económicos, con superposiciones a nivel sectorial, regional y por producto. Por caso, solamente en representación de los productores de alimentos existen 56 cámaras, del sector textil se registraron 40 y de farmacéuticos 37 (Kestelboim, 2014).

diferentes mecanismos corporativos. No es el mero reflejo de un proceso interno, homogéneo y sin grietas; sino el resultado de un proceso político donde se definen intereses y se organiza la acción colectiva. ¿Cómo se dio esta dinámica al interior de la CESSI? ¿Cuáles son los factores que posibilitaron la cohesión del sector? ¿Qué variaciones hubo a lo largo de los tres períodos?

Sanción RPIS (2002-2007)

Varios de los representantes de la CESSI entrevistados se remontan a inicios de los 2000 para describir algunos momentos e hitos en los que se comenzó a gestar una conciencia sectorial colectiva y a delinear una estrategia para impulsar políticas de promoción sectorial.

Durante los 2000 ocurrió un hito importante para la CESSI que consistió en una misión comercial a los Estados Unidos organizada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología y de Comunicaciones de la Nación. Si bien la misión a nivel comercial no generó ningún negocio directo, según tuvo un notable impacto en el sector. Desde el enfoque de uno de sus protagonistas, cuarenta empresarios que casi no se conocían compartieron una semana de trabajo conjunto, lo que permitió generar una “sinergia” muy importante para reunir voluntades y canalizar, mediante la CESSI, acciones para el beneficio del sector (M. Calello, entrevista, julio de 2019). En definitiva, se trató de un espacio que favoreció que esta variedad de actores empezará a construir una red con objetivos, creencias, valores y una identidad común.

Uno de los empresarios que participó en esa misión fue el presidente de la CESSI entre 2007 y 2009, Miguel Calello, quien destacó que una de las enseñanzas de esa experiencia fue la comprensión del esfuerzo en conjunto, aun entre empresas que pelean por los mismos clientes. Asimismo, Carlos Pallotti, presidente de la CESSI de 2003 a 2007, señala en relación a ese período: “*pudimos desdoblarse el rol de competidores*”, y “*hubo en ese momento una toma de conciencia sectorial*” (entrevista, octubre de 2019). Así, se comenzó a entender que las empresas eran parte del sector, y el rol de la CESSI tomó relevancia. (CESSI, 2014). La experiencia de la misión permitió, según la percepción de los agentes, comenzar a “trabajar en equipo”, por ejemplo, con la redacción de algunos escritos técnicos que presentaron a la Secretaría de Comunicaciones, a cargo en ese momento de Henoch Aguiar. Para continuar con la energía que les dio la misión comercial, los empresarios nacionales de software empezaron a reunirse y se conformó dentro de la CESSI la Comisión de Productores de Software.

Así, el 27 de junio de 2001 se firmó el primer acta de la Comisión, donde se realizó de alguna manera una mirada autocrítica de lo que no hizo el sector hasta entonces, y se propuso

revertirlo: *“Los productores comprendemos que la falta de visibilidad de nuestra industria es nuestra responsabilidad, por ello, uno de los principales objetivos de nuestra comisión es llevar adelante acciones de difusión (branding) del potencial de nuestra industria, como también del nivel tecnológico y la calidad de los productos y servicios que ofrecemos”*, dice el acta fundacional (CESSI, 2014, p. 178)

En la entrevista realizada a Carlos Pallotti, el empresario se refirió a ese período de inicios de los 2000: *“Se creó un paraguas para las empresas, se empezó a hablar de la ‘industria del software’. Esto ayudó a que el mercado hablara del tema casi sin conocerlo, y las empresas se sintieron parte de esta movida. El gran cambio fue cuando la CESSI empezó a hablar el lenguaje de los políticos y a hablar de economía, no sólo de tecnología”* (entrevista, octubre de 2019).

Otros de los aspectos que se destacan del sector es que se encuentra bien delimitado. Carlos Pallotti resalta que la CESSI es una cámara específica del sector de software (a diferencia de otros países donde el software se subordina al sector más amplio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). Y recuerda que cuando él asumió como presidente la “bajada” institucional de la CESSI decía “la cámara de las empresas de la tecnología de la información”. En ese momento, se decidió cambiarlo a “la cámara de las empresas de la industria del software”, lo cual fue positivo porque *“todo el mundo se empezó a sentir como parte de ese entorno”* (entrevista, octubre de 2019).

Durante los primeros años de la década del 2000, hubo mucha proactividad en el sector. Eso se vio reflejado en la alta participación de los empresarios, por ejemplo, en el Foro de Software y en sus foros regionales. Pero también se visualizó en el aumento de los socios de la CESSI: según cuenta Pallotti durante su gestión (2003-2007) la cantidad de socios pasó de 104 a 400.

Por último, otra de las características que destacan los empresarios es su estilo institucional percibido como “sin antagonismos”. En palabras de los protagonistas:

“No hay antagonismo. Más allá de que tengamos matices y discusiones internas, todos tiramos hacia el mismo lado. Fuimos pasando los presidentes y seguimos estando en la misma mesa colaborando. El que viene construye por encima de lo que dejó el anterior, no viene a destruir. Es decir, que toda esta práctica institucional que hemos tenido nos ha dado posibilidad de tener llegada a los gobiernos, a los funcionarios. (...) Quizás eso nos ha dado los resultados: colocar los temas en la agenda, llevar ciertos estilos. Por ejemplo, una de las cosas, aunque parezca una pavada, vamos a visitar un funcionario y llevamos la tarjeta de

CESSI, nadie saca la tarjeta personal de su empresa. Vos llevás la tarjeta personal de tu empresa y ya te diluyó el mensaje institucional que estás llevando” (M. Callelo, entrevista, julio de 2019)

En otras palabras, en el grupo empresario hay - desde la declaración de algunos de sus referentes- una lógica de priorizar de cara al sector público el interés colectivo sobre el ego personal.

Prórroga RPIS (2008-2015)

Si bien el aspecto federal de la actividad siempre estuvo presente en la visión de la cámara, durante estos años hubo un crecimiento en la asociatividad empresarial a nivel regional y se fortaleció una red federal que coordina acciones entre los polos y clusters del SSI. Es decir, por un lado, durante este período aumentaron y crecieron las entidades gremiales empresarias a nivel local y regional, los polos y los clústeres tecnológicos en todo el país (Pallotti, 2009). Y por otro lado, desde la CESSI se profundizaron y expandieron las acciones para la consolidación de un único entramado de organizaciones representativas del sector productor de software y servicios informáticos en la casi totalidad del territorio nacional, que hacia 2015 agrupaba a 21 entidades locales y regionales (Memoria CESSI 2014-2015).

Aproximadamente, a partir de 2007 se conformó el Consejo Federal de Entidades de Software y Servicios Informáticos (CFESSI) con el objetivo de debatir y coordinar acciones para la industria del SSI a nivel nacional organizando reuniones para promover las mesas de diálogo. El Consejo estaba conformado por polos y *clusters* regionales, que a su vez estaban asociados a la CESSI y, de hecho, delegados de CFESSI integraban la Comisión Directiva de CESSI (CESSI, 2012).³⁵ Según se describe en las Memorias anuales de la CESSI (2012), durante estos años se acrecentó y mejoró el esquema del trabajo federal a través de varias acciones: reuniones virtuales trimestrales, evento presencial anual de la red, participación de representantes de entidades en las comisiones de trabajo de CESSI, y presencia de autoridades de CESSI en eventos de las entidades. Un hito importante que favoreció la articulación fue en 2013 cuando se designó, dentro del staff de CESSI, el rol de Coordinador institucional a cargo del vínculo con las entidades regionales.

³⁵ Desde aproximadamente el 2006 se organizaban los Encuentros empresariales de la Industria del SSI en distintas partes del país para analizar temas claves sobre el desarrollo del sector y delinear acciones. De estos encuentros participaban empresarios de todos los segmentos de la industria y de distintas regiones del país, pero el foco de la participación no era a nivel de las instancias locales de la industria del SSI representada por polos y clusters TICs.

Sanción LEC (2016 – 2018)

En este período se continuó con el trabajo de fortalecer los vínculos bajo el paradigma del trabajo en red y se avanzó en la institucionalidad de la Red Federal de Polos y *Clusters* TIC³⁶. En septiembre de 2019 se consensuó y constituyó el Reglamento de la Red que delimita su funcionamiento, dándole un carácter institucional en la CESSI a través de su aprobación en Asamblea (CESSI, 2020).

El espacio de la Red fue clave para articular las tensiones internas que hubo al interior del sector frente a la disyuntiva de intentar impulsar la prórroga de la LPS o apoyar la nueva LEC, explicadas en el capítulo 2. Finalmente, se logró una posición unificada y la Red logró comunicar de manera coordinada a representantes del Congreso Nacional, gobernadores e intendentes la importancia de promulgar la Ley de la Economía del Conocimiento. El presidente de la CESSI de aquel período destaca que fue clave la articulación de un mensaje unificado entre el gobierno y con todos los actores regionales de la Red Federal de Polos y *Clusters* TICS. Según su óptica, estos últimos fueron los verdaderos mensajeros para lograr la comunicación y capilaridad federal (A. Carmona, entrevista, julio de 2020).

Por último, otro de los factores que contribuyeron a la cohesión del sector es que la actividad de SSI se desarrolló combinando una orientación al mercado interno con la exportación. Tal como afirman desde la CESSI siempre estuvieron todas las empresas y el éxito tiene que ver con haber mantenido una doble mirada: por un lado, más economicista como el sector proveedor de divisas, pero sin olvidarse que tiene que ser un sector que genere empleo de calidad y que transforme productivamente al resto de la economía (J. M. Louzao, entrevista, noviembre de 2019).

4.2 Frente a un sector desconocido, mayor relevancia del *expertise* técnico

El *expertise* técnico de una asociación empresaria puede conferir poder instrumental a través de varios mecanismos. En primer lugar, para convencer a los encargados de que determinadas políticas públicas son apropiadas y participar en el diseño de las mismas, las asociaciones empresariales deben ser capaces de formular propuestas. En segundo lugar, para elaborar dichas propuestas y participar de manera efectiva en los espacios de diálogo, las

³⁶Cabe mencionar que el nombre de este espacio de articulación federal cambió a lo largo de los años, en 2016-2017 se la mencionó como Red Federal de Entidades representativas del sector productor de SSI, y hacia 2019 como Red Federal de Polos y Clusters TIC.

asociaciones empresariales desarrollan (de forma más o menos constante) actividades de investigación, encuestas y análisis de la realidad económica del sector. En tercer lugar, para desarrollar esta capacidad en algunas ocasiones las cámaras tienen algún tipo de departamento legal capaz de monitorear el trabajo parlamentario, colaborar al debate técnico-político mediante la preparación de contrapropuestas o propuestas de ajuste a los borradores de ley elaborados por el Ejecutivo, y formular proyectos de leyes sobre temas que no están siendo tratados por el Congreso (Bravo, Dini, y Rueda, 2020).

En el caso del grupo empresarial del SSI, proveer *expertise* técnico favoreció la necesidad de articulación y mejoró su influencia en la promoción de políticas públicas y específicamente, en la posibilidad de intervenir en la “letra chica”. A continuación, se analiza cómo se construyó esta capacidad durante los tres períodos claves del sector.

Sanción RPIS (2002-2007)

En sus comienzos, el SSI era un sector nuevo y relativamente desconocido, además de ser una industria productora de intangibles cuyas actividades no eran sencillas de visualizar. Esto no fue un dato menor en la necesidad y alcance de la articulación pública-privada. Asociado a este aspecto, otro de los factores que favoreció al sector es que se trataba de una industria moderna, novedosa, y estratégica, y a pesar de que “*muchos no la entendían, se subieron a los términos porque estaban de moda*” (M. Calello, entrevista, julio de 2019).

Durante el primer período analizado (2002-2007), la CESSI colaboró en el proyecto de ley, pero sobre todo se destaca su involucramiento en la reglamentación e implementación de la ley. El grupo empresarial influyó en el destino de la propuesta y en su alcance, ya que intervinieron en modificaciones al texto. Por ejemplo, como relatamos en el capítulo 2, la CESSI planteó algunas modificaciones al proyecto de ley como la exclusión de la actividad de “autodesarrollo” del ámbito de aplicación del régimen, para evitar que ingresaran empresas que no fueran propiamente del sector (tales como bancos).

También la CESSI participó de las reuniones en las comisiones del Congreso esclareciendo cuestiones técnicas. A partir de esas reuniones, se decidió agregar “implementación y puesta a punto”, con el fin de incluir algunos servicios informáticos al Régimen. Por último, en la instancia de elaboración y discusión del proyecto de ley, la CESSI colaboró con el Ministerio de Economía ante pedidos de información sobre el costo fiscal de la ley y proyecciones de crecimiento del sector.

En la instancia de reglamentación (decreto n° 1594 del 15 de noviembre de 2004) se organizó la estructura del régimen de promoción y se precisaron algunos aspectos claves. Como toda construcción de una norma, que implica definir fronteras entre lo que se regla y lo que se excluye, se presentaron dificultades. Uno de los puntos más relevantes fue delimitar cuáles eran las actividades comprendidas en el régimen. Por parte del equipo de trabajo gubernamental fue Gabriel Baum el que más contribuyó, debido a su perfil técnico. Del lado de la cámara empresarial también se destacan propuestas, principalmente de Jorge Racca y Miguel Calello. Delimitar qué era “software” y definir dentro del software, qué actividades eran deseables fomentar, fueron algunos de los aportes.

Una vez elaborado el listado de actividades comprendidas en el artículo 4, el Decreto Reglamentario fue aprobado sin objeciones por el resto del equipo. Uno de los involucrados, sugirió que el personal de la AFIP no dio opiniones porque desconocían sobre las actividades del software y no querían quedar expuestos como ignorantes. Esto pareciera confirmar la idea que cuando los actores empresariales poseen mayor *expertise* que los encargados de formular políticas, en algunos casos éstos últimos llegan a delegar la elaboración de normas a los primeros (Fairfield, 2015). En este caso, esto se ve reforzado porque el sector del SSI maneja un lenguaje que está “encerrado” en ese saber técnico y, de esa manera, se autodeclaran autoridades sobre un ámbito cuyas fronteras lograron definir.

Ahora bien, estaba la ley, el decreto y la resolución ministerial, pero faltaba la puesta en marcha del Régimen. La CESSI nuevamente participó en la implementación, describiendo con mayor detalle la cadena de producción del software. De esa manera, se trabajó en un nomenclador de actividades para “bajar un nivel más” la descripción de las actividades separadas en capítulos (Desarrollo de productos, Desarrollo de software a medida, Implementación y puesta a punto de productos de software, Servicios informáticos de valor agregado, etc.). Según relata un referente de la CESSI: “*lo construimos nosotros y lo consensuamos con el Ministerio*” (M. Calello, entrevista, julio de 2019). Se puso en práctica sin estar institucionalizado y sin estar formalizado porque no era parte de un Decreto ni de una Resolución. Más de un año transcurrió desde el momento en que se sancionó la ley hasta la implementación efectiva. Según los referentes de la CESSI se debía al aprendizaje y construcción por parte del Estado de algo que se desconocía.

Durante los años de puesta en marcha del Régimen hubo una interacción continua entre referentes de la CESSI y el equipo de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción:

“Íbamos, veníamos, trabajábamos con los equipos, con los evaluadores, para entender mucho de las formas. ¿Qué pedir? ¿Qué no pedir? Porque haber...nosotros lo que queríamos es que estuvieran todas las empresas que producían software pero no queríamos que hubiera empresas que no correspondían. Éramos muy celosos en eso. Y como éramos celosos en eso queríamos ayudar a entender la problemática” (M. Calello, entrevista, julio de 2019).

De forma similar, un funcionario público involucrado en la puesta en marcha del RPIS también destaca la relación que hubo entre las partes:

“(...) Fue muy positivo la interacción con el sector privado porque de alguna manera lo hicimos juntos. Pero por otro lado, también tuvieron la honestidad o la apertura de entender que no podían tener todo. Estaban abiertos a eso, que cuando se decía “no, ésto no”, los tipos lo tomaron, y estuvieron abiertos a discutir cómo encontrar el equilibrio en lo que eran los criterios en éstos grises”. (F. Grasso, entrevista, noviembre 2020).

Otro de los aspectos relevantes de este período fueron los planes estratégicos del sector. Existen dos documentos que son hitos fundacionales: “Crecer con tecnología” y el “Libro Azul y Blanco”. El primero fue elaborado por la CESSI y propone lineamientos para una estrategia nacional del sector, recopilando iniciativas en materia educativa, empleo, marco regulatorio, financiamiento y exportaciones. El documento se presentó formalmente en el 2003 en un acto en coincidencia con los 21 años de la creación de la Cámara en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Carlos Pallotti señala que ese documento marcó “un antes y un después” porque “era la primera vez que plasmaban las ideas con un plan de acción con medidas concretas”.

El segundo documento, el “Libro Azul y Blanco”, fue publicado por el Ministerio de Economía y Producción como producto final del Foro de Competitividad del Software y Servicios Informáticos donde participaron varios actores (sector público, privado, academia, ONGs, polos y *clusters*). El libro propone un “Plan Estratégico Sectorial” de diez años y un “Plan de Acción 2004-2007”, donde se identificaron problemas y oportunidades de la industria y se definieron acciones concretas a implementar. Si bien ambos documentos recopilaron iniciativas para el desarrollo del sector, el primer documento fue construido sólo por la CESSI; mientras el segundo –además de ser una ampliación del primero- fue publicado por el gobierno con el aval de diversos actores del sector privado y académico.

Prórroga RPIS (2008-2015)

Durante el segundo período analizado, el interés del grupo empresario fue el de lograr la continuidad del Régimen que vencía en 2014. Con varios años de anticipación (2008) desde

la CESSI presentaron propuestas de proyectos de ley que planteaban la prórroga y corregían algunos problemas que tenía la ley original. Sin embargo, los directos de la CESSI de aquellos años reconocen –hasta en tono de autocrítica– que la ley aprobada se elaboró desde el Ejecutivo y que no les permitieron intervenir mucho. Como se describió en el capítulo 2, no había duda sobre la voluntad política en torno a esta política, pero no avanzó la propuesta de proyecto de ley presentada por la CESSI, ni se los convocó para su diseño, como en el período anterior. Es decir, aparentemente no se requirió de su *expertise* en esta ocasión.

Un aspecto interesante de este período es la creación del Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos (OPSSI) por parte de la CESSI y financiado parcialmente por el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT). Desde 2008 a la actualidad OPSSI publica información sobre la dinámica del sector con el fin, entre otras cuestiones, de proporcionar a las áreas pertinentes del sector público insumos para el diseño de políticas públicas. Otra publicación importante de la CESSI durante este período es el libro de “Historia de la Industria Informática Argentina” (2014) que recupera la historia (contada por sus protagonistas) de la industria informática en la Argentina desde sus inicios. En otras palabras, desde este período la CESSI es consciente de la necesidad de invertir recursos y esfuerzos para construir conocimiento sobre el sector: tanto a través del relato oficial de su historia, como de la confección de datos estadísticos (que luego servirán para fundamentar la necesidad y conveniencia de impulsar ciertas políticas).

Por último, se puede mencionar también el hecho de que el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva de la Nación³⁷, lanzó durante 2007 un Foro de Prospectiva TIC (en el que participó Carlos Pallotti por parte de la CESSI) y cuyos resultados fueron plasmados en el Libro Blanco de la Prospectiva TIC publicado en 2009. Este documento analiza la realidad que atravesaba el sector en ese momento e identifica las tecnologías y áreas de aplicación y negocios que deberían impulsarse. Es decir que, aunque no se hace mención explícitamente a la extensión del RPIS y aparentemente no fue un ámbito de discusión sobre el tema, la CESSI siempre estuvo presente y participó activamente de los espacios convocados por las autoridades del Ejecutivo, reforzando así su capacidad de representación del sector de cara a la sociedad.

³⁷El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva de la Nación fue creado a fines de 2007 bajo la administración de Cristina Fernández de Kirchner y durante ese período fue un interlocutor relevante del sector SSI.

Sanción LEC (2016 – 2018)

Como relatamos en el capítulo 2, el inminente vencimiento del RPIS (con fecha de finalización en diciembre de 2019) planteó un nuevo escenario al grupo empresario del SSI. Previo a su fecha de finalización y con tiempo de anticipación, la CESSI nuevamente se acercó formalmente al sector público para proponer la prórroga del Régimen. En este marco de posible fin del Régimen, desde la CESSI se trabajó en dos documentos relevantes. El primero consistió en el “Plan Estratégico Federal de la Industria Argentina del Software 2018-2030”. En palabras del presidente de aquella época (Aníbal Carmona), además de representar una visión compartida del sector fue relevante porque le entregaron al gobierno un plan estratégico federal estableciendo “*mirá para ésto queremos la promoción*” (entrevista, julio 2020). Varios de los directivos de la CESSI también remarcaron la importancia de los planes estratégicos en relación al diseño de políticas públicas y declaran que el sector SSI (a diferencia de otros sectores) tiene un estilo propositivo y comunica de forma fundamentada hacia dónde quiere ir. En ese sentido, subrayan que no sólo se trabajó por la ley, sino que colaboraron y promovieron muchos proyectos como planes de capacitación, EMPLEARTEC, el Plan 111mil, Agenda Digital Argentina, entre otros.

El segundo documento es el estudio “La economía de la industria argentina del software. Ley de Promoción del Software y su impacto en la evolución del sector. Comparación internacional” (2018) que le encargó la CESSI a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana. Como se describió anteriormente, invertir en investigaciones sectoriales elaboradas por centros de estudios que produzcan recomendaciones de políticas, le permite a las asociaciones empresariales adquirir y transmitir conocimientos técnicos para participar de manera más efectiva en el intercambio con el sector público (Bravo, Dini, y Rueda, 2020). Sin dudas entonces, la CESSI decidió encargar un estudio elaborado por un “tercero” para demostrar: el potencial de la industria argentina del software y su impacto en la economía argentina, una comparación del sector SSI versus otros sectores de la economía, la dinámica de creación de empresas y de empleo, el desempeño exportador, los argumentos para fomentar el sector del SSI, y un análisis comparativo de los beneficios que incluye la industria del SSI en Argentina respecto del resto de los países, entre otros contenidos (Artana *et al.*, 2018, p. 2).

Sin embargo, además de un contexto económico desfavorable, hubo posturas encontradas al interior del gobierno durante ese período. La falta de una voluntad política unánime sobre el impulso a esta política sectorial hizo que el grupo empresario vaya adecuando su estrategia. Si bien la idea inicial del sector era ir por la prórroga, se terminó sumando al

proyecto de Ley de Economía del Conocimiento y colaboraron a través de múltiples revisiones del proyecto de ley. Según el presidente de la CESSI “hubo mucho ida y vuelta” para lograr una escritura conjunta con el gobierno y otros referentes, como Argencon (A. Carmona, entrevista, julio de 2020).

Lo que sí merece ser resaltado es que frente a la decisión del gobierno de ampliar los sectores promovidos, el empresariado del SSI logró que la nueva ley se basara en el régimen anterior. En este sentido, Carmona destacó el rol que jugaron en relación al resto de los sectores aportando la experiencia de sus antecedentes y el *expertise* en “técnica legislativa”: “les contábamos los antecedentes de la Ley de Software y logramos meter el 80% de los antecedentes, para ver cómo eran los elegibles, cómo se medía, cómo era la promoción, cuáles eran los porcentajes del I+D (...)” (entrevista, julio de 2020). El sector insistió mucho en no volver a foja cero para la elaboración del Régimen, sino que se partiera de la experiencia ya obtenida.

4.3 Relaciones con el gobierno: interacciones, lazos informales y espacios institucionalizados

Dentro de las acciones que el empresariado del software pudo desplegar con el propósito de influir en el espacio de sus relaciones políticas-institucionales se destacan los lazos informales con los formuladores de políticas públicas tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. En líneas generales, este patrón de interacción fue el más relevante durante todo el período analizado: acudir al gobierno y al Congreso para plantear sus demandas o propuestas, y el diálogo (informal y relativamente continuo) con los hacedores de políticas. También durante el primer y tercer período fueron importantes los espacios de diálogo institucionalizados donde se discutió y trabajó sobre el diseño de los regímenes promocionales: el “Foro de Software y Servicios Informáticos” (primer período) y la “Mesa de Economía del Conocimiento” (tercer período) de carácter propositivo y consultivo³⁸, respectivamente. Este

³⁸ Los espacios formales de diálogo público-privado pueden ser (i) consultivos, (ii) propositivos o (iii) vinculantes. Los espacios consultivos son aquellas mesas de diálogo a las que el sector público recurre para consultar a los representantes del sector privado sobre los temas que la autoridad estima que sean relevantes. Por su parte, en los espacios propositivos los integrantes de la mesa pueden tomar la iniciativa y formular propuestas de política para ser evaluadas por el sector público. Por último, cuando un espacio es vinculante, significa que, a partir del diálogo entre las partes, se generan consensos en base a los cuales se pueden tomar decisiones que deben ser implementadas (Bravo, Dini, y Rueda, 2020).

tipo de acciones políticas sobresalieron sobre otros mecanismos como el de vincularse institucionalmente desde la cámara empresarial con partidos políticos para lograr que éstos defiendan sus intereses o al menos no interfieran en la realización de los mismos; o el nombramiento de empresarios en el Poder Ejecutivo y Legislativo.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, al no existir un espacio institucionalizado de articulación público-privado de manera sistemática y según relatan los entrevistados, la consulta entre el gobierno y el empresariado del SSI se dio de manera más informal, a través de interacciones relativamente regulares entre formuladores de políticas de alto nivel y líderes de la asociación empresarial. El diálogo Ejecutivo-empresariado fue un factor clave para la construcción conjunta de normas nuevas y novedosas hasta el momento, y gracias a la cercanía con los actores privados beneficiarios de las mismas mejoró la pertinencia de estas medidas, aunque en mucho menor medida favoreció modalidades de evaluación de los resultados de las políticas públicas. Por su parte, los espacios institucionalizados confirieron un marco de legitimidad a las propuestas, por brindar el marco formal de un trabajo junto a otros actores.

En lo que respecta al Poder Legislativo, si bien el grupo empresario del SSI carece de aliados constantes y empresarios electos en el Congreso, los vínculos informales con los legisladores fueron relevantes al momento de la discusión y votación de las leyes en el Congreso. Más allá de la participación de empresarios y directivos de la CESSI en las reuniones de las comisiones previo a cada discusión, también se desplegó una estrategia para cada instancia de tratamiento de la ley que consistía en que los distintos referentes del sector se acercaran a hablar con los legisladores para anticiparles la importancia de esta política. Cada período tuvo sus características propias, pero ciertos principios de organización estuvieron presentes en las tres etapas. En primer lugar, hablar con todos los legisladores y -en la medida que fuera posible- priorizar el acercamiento entre actores por cercanía geográfica e ideológica. En este sentido, los actores locales representados por los Polos y *Clusters* TICs fueron clave para defender la ley frente a los senadores nacionales de cada provincia. Según un empresario del sector, la política pública tuvo capilaridad gracias a estos “mensajeros”: “no era lo mismo que se acercará a hablar con un senador el presidente de la CESSI que un empresario local” (A. Carmona, entrevista, julio 2020).

A nivel Cámara de Diputados, la estrategia fue hablar con todos y por bloques, pero se tuvo en cuenta en la repartición de “quién habla con quién” cierta afinidad política. En segundo lugar, otro aspecto interesante fue la intención de la CESSI de construir y llevar un único mensaje frente a los interlocutores. El lobby en el Senado tendió a tener éxito principalmente

bajo los argumentos de que esta política generaría empleo de calidad y crecimiento en las provincias.

Yendo al análisis por períodos, durante la primera etapa estudiada que abarca el período de cuando se diseñó e implementó el RPIS (2002-2007), el vínculo sector público-grupo empresario comenzó en el ámbito del poder legislativo y luego se trasladó al ámbito del ejecutivo, destacándose la experiencia del Foro (espacio de diálogo institucionalizado) y el intercambio informal intenso durante las instancias de la reglamentación y la puesta en marcha del Régimen. Durante los siguientes períodos, el empresariado –representado por CESSI– acudió al Poder Ejecutivo y desplegó una estrategia federal para acercarse a los legisladores. A continuación, se describe cuáles fueron las características propias de cada período en la dinámica de relaciones con el gobierno, el Congreso y las consultas institucionalizadas.

Sanción RPIS (2002-2007): diálogo fluido y construcción conjunta desde cero

El desafío durante esta etapa fue la construcción desde cero de un régimen promocional para una industria joven en el país: no había ningún régimen con un diseño similar y desde los diferentes ámbitos el reto se percibía bastante improbable, más por las circunstancias económicas de Argentina de inicios de los 2000. Formulados este proyecto y el de declaración del software como actividad industrial (Ley No 25.856/04), la CESSI comienza a demandar que sean tratados en el Congreso. Si bien los interlocutores reconocen que fue determinante la voluntad política (del ministro de Economía Lavagna y del presidente Néstor Kirchner), hubo un trabajo por parte del sector de insistir en la puesta en agenda de las dos normas legales tendientes a generar incentivos fiscales. En este sentido, como se relató en el capítulo 2, el presidente de la CESSI de ese período (Carlos Pallotti) destacó dos encuentros aparentemente casuales durante las misiones comerciales a México y China. Tampoco faltaron los contactos directos de Carlos Pallotti con el presidente del bloque justicialista (Díaz Bancalari) y el Ministro de Economía (Roberto Lavagna) para incitar que la Ley de Software vaya a labor parlamentaria.

Al momento de tratarse la Ley de Software en el Congreso, los directivos de CESSI recuerdan algunos hechos que favorecieron su aprobación fueron: la exposición del sector organizada por la cámara que contó con la visita de algunos senadores y el acercamiento de la cámara con los senadores para lograr el convencimiento sobre el proyecto. Reflexionando sobre las diferencias en el tratamiento entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, un empresario del sector (M. Calello, entrevista, julio 2019) sugiere que en la primera fue más sencillo porque

fue a nivel de bloques y fue liderado por el diputado Alberto Briozzo. En cambio, con los senadores las conversaciones se realizaron desde la CESSI donde se comentaron los beneficios que este régimen podría aportar a su provincia. Recuerda que había un senador que estaba reticente y cambió de opinión cuando le plantearon qué pensaba hacer con los 4.000 estudiantes de tecnología de la capital de su provincia si sólo había dos empresas TIC que no llegaban a emplear a 40 personas (M. Callelo, entrevista, julio de 2019).

Otro de los hitos de este período fue el Foro de Software y Servicios Informáticos, convocado por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación en el marco del programa Foros de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas. Consistió en un espacio de articulación público-privado de carácter propositivo y de convocatoria abierta. Participaron 255 representantes de empresas y cámaras empresariales, del sector académico y de diversos ministerios: se buscaba articular el famoso “triángulo de Sábado”. Este espacio transcurrió en paralelo a la discusión de la ley en el Congreso, su reglamentación e implementación.

Según lo reportado por el coordinador del Foro, desde la creación del mismo se realizaron en total siete reuniones plenarias, organizadas con frecuencia trimestral durante 2004 y semestral en 2005 y 2006. Se organizó a través de grupos temáticos y foros regionales en distintas localidades del país (Rosario, Córdoba, Neuquén, Bahía Blanca, Tandil y Jujuy). Esto permitió construir una visión común sobre el sector cuyo objetivo se definió de la siguiente manera: “Posicionar a la Argentina a mediados de la próxima década en un actor relevante, como país no central, del mercado mundial de software y servicios informáticos” (Gutman *et al.*, 2006, p. 15).

Sin lugar a dudas, el Foro le otorgó al Régimen un encuadre importante: si bien previamente al lanzamiento del Foro tanto desde el sector público como desde el sector privado se venía trabajando en la definición e impulso de iniciativas de promoción, le otorgó mayor legitimidad por formar parte de un “ejercicio de cooperación y coordinación casi sin antecedentes en el diseño de políticas públicas en el país” (Gutman *et al.*, 2006, p. 2). El fortalecimiento de vínculos entre el sector privado, el público y el académico fue un aspecto central que permitió la consolidación de una visión consensuada para el desarrollo de la industria.

La investigación de Gutman *et al.* (2006) sobre los resultados de los nueve Foros de Competitividad concluye que el Foro del sector de SSI se constituyó como un espacio donde se alcanzaron mayores avances. Es interesante compararlo con el Foro de Biotecnología que, a pesar de ser una industria con ciertos rasgos en común (joven y estratégica) y haber delineado

estrategias similares (por ejemplo promover la sanción de una ley de incentivos análoga a la del sector de SSI), no logró avanzar demasiado en la implementación de esas iniciativas (Gutman *et al.*, 2006).

Entre los factores que contribuyeron al buen funcionamiento de esta iniciativa se encuentra la existencia de un grupo de empresarios relativamente “jóvenes”, dispuestos y con mayor confianza a participar en nuevas modalidades de construcción en el proceso de formulación de políticas públicas y a mantener actitudes “cooperativas”. La cámara sectorial CESSI también contribuyó activamente a la articulación entre los agentes que participaron del Foro. Asimismo, el tratamiento en el Congreso de la ley de promoción parecería haber fomentado el acercamiento de muchos actores del sector a las reuniones del Foro. (Gutman *et al.*, 2006).

Como se dijo anteriormente, el Foro transcurrió en paralelo a la sanción, reglamentación e implementación del Régimen. Más allá de este marco formal, también para estos dos últimos procesos hubo una interacción continua entre referentes de la CESSI y el equipo del Ministerio a cargo del Régimen: “Interactuamos mucho en ese momento. Estábamos en el Ministerio como si estuviéramos en CESSI, en casa” (M. Calello, entrevista, julio 2019). A pesar de este fluido diálogo no todo fue exitoso: los trámites para lograr la inscripción de las empresas en el RPIS fueron muy lentos y hubo lista de espera.

Prórroga RPIS (2008-2015): mayor acercamiento político y menor injerencia

A pesar de que gobernaba el mismo partido político que el período anterior, de que existía la intención (manifestada públicamente) por parte del gobierno de mantener el Régimen y de que continuó el diálogo con los funcionarios del Ministerio de Industria a cargo del mismo, hubo diferencias en las dinámicas de interacción y formulación de políticas respecto al período anterior. La situación era distinta: había un Régimen en marcha y mayor conocimiento sobre el sector. Durante esta etapa no hubo espacios formales de articulación público-privado en los que se revisó la ley y -como se mencionó en otros apartados- la CESSI tuvo menor injerencia en el proyecto de prórroga del Régimen.

Esto no quiere decir que la CESSI no haya llevado propuestas y haya sido persistente en poner sus temas en agenda. En palabras del diputado nacional por Santa Fe, Daniel Germano del Frente Peronista, la CESSI jugó un rol fundamental para que el proyecto de prórroga del Régimen sea tratado

(...) la CESSI en virtud de su activa participación e intenso seguimiento –sano, por cierto–, logró que sus pedidos culminaran en la iniciativa de 2009 del Poder Ejecutivo, y que además tomaran nuevamente su rumbo vía la presentación de dos diputados, lo que motivó que hoy estemos considerando este tema en el recinto. (D. Germano, Sesión del 1 de junio de 2011 de la Cámara de Diputados)

También desde la cámara, como sucedió en el período anterior y sucederá en el siguiente, hubo una estrategia de acercamiento con los legisladores. Para este período, el entonces presidente José María Louzao Andrade disertó en dos comisiones en la Cámara de Diputados y por separado conversó con diputados nacionales de distintos bloques, entre otros Agustín Rossi, Patrica Bullrich y Alfredo Prat Gay.

Una particularidad de estos años fue que hubo mayor acercamiento político entre el Poder Ejecutivo y la CESSI, ya que esta última participó de iniciativas de alto impacto comunicacional como Tecnópolis y misiones comerciales a otros países muy publicitadas. A su vez, la presidenta Cristina Kirchner participó de eventos de la CESSI. Puertas adentro de la cámara este acercamiento generó molestias, ya que muchos de sus miembros preferían mantener un diálogo fluido con el gobierno, pero una distancia partidaria prudente (Puletti, 2014).

Sanción LEC (2016 – 2018): ¿un proyecto sin “grieta” política?

Este período representó para el sector SSI un reto totalmente diferente respecto a las etapas anteriores. El cambio de gobierno con la asunción de Cambiemos no sólo implicaba generar nuevos vínculos con los actores estatales, sino que además abrió el interrogante sobre cuál sería el destino de las políticas industriales focalizadas y, concretamente, qué pasaría con las políticas de impulso al sector SSI. El escenario era incierto y hubo señales contrapuestas.

En cuanto al tipo de relaciones que el empresariado del SSI estableció con el gobierno se puede decir que inicialmente (período 2016-2017) se destacaron los vínculos informales con funcionarios de alto rango (por ejemplo, la conversación mencionada en el capítulo 2 entre el presidente de la CESSI y el ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne). A su vez, esos años tuvieron la particularidad que, en consonancia con la mayor propensión del macrismo de incorporar cuadros del mundo empresario a la gestión del Estado (Vommaro et al., 2015), se designó a cargo de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos a un expresidente

de la CESSI, Carlos Pallotti³⁹. Vale la pena remarcar, que era la primera vez que un empresario del sector era reclutado como responsable del organismo a cargo del RPIS, de lo cual se podría suponer una participación más directa del sector privado en la formulación de las políticas públicas.

Luego, durante el 2018-2019 el vínculo Estado-empresarios se basó durante el proceso de diseño de la nueva normativa en interacciones informales y continuas con funcionarios del Ministerio de Producción y Trabajo principalmente, y el espacio institucional de articulación público-privada que brindó la Mesa de Economía del Conocimiento. Más tarde, al momento del debate del nuevo proyecto de ley en el Congreso, la CESSI participó de reuniones de Comisiones, como así también hubo acercamientos más informales de referentes empresariales con legisladores. A continuación, veamos con mayor detalle cómo se fueron tejiendo estas relaciones y cuáles fueron sus principales características.

Inicialmente la relación entre la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos y el empresariado SSI fue de cooperación y comenzó con entusiasmo. Por ejemplo, con el lanzamiento del Plan 111 (un programa de capacitación en programación para la formación de recursos humanos para la industria de SSI) y la agilización de los trámites del Régimen gracias a la digitalización de todo el proceso. Esta mejora en el funcionamiento del Régimen fue destacada por Aníbal Carmona, el presidente de la CESSI en diciembre de 2017:

(...) el gobierno del Presidente Macri, a través del Ministerio de Producción logró incorporar en estos dos primeros años de su gestión al régimen de la Ley de Promoción de Software (LPS) más de 200 nuevas empresas lo que significó mucho más que duplicar las empresas beneficiarias, producto de una gestión más eficiente soportado por la tramitación electrónica y la desburocratización de los procesos, que permitió a su vez federalizarla, logrando que empresas de todo el país, y no solo las radicadas en CABA, puedan adherirse a la LPS. (CanalAR, 17 de diciembre de 2017)

³⁹ Carlos Pallotti es un ingeniero de larga trayectoria empresaria en el campo del software y los servicios informáticos, quien había sido presidente (2003 y 2007) de la CESSI y Director Ejecutivo (2013-2015) de Argencon, entidad de promoción de las exportaciones de servicios basados en conocimiento. Además presidía Fundación Clementina, un *think tank* sectorial creado en 2012, que reúne a personas reconocidas en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, y cuyo fin es debatir políticas públicas relacionadas con ellas. De hecho, en abril de 2015 esa entidad difundió un documento titulado “El rol de la tecnología en la agenda del Gobierno nacional”, que contenía los temas que debería considerar la próxima administración relacionados con la inserción de las TIC en la sociedad (iProfesional, 16 de julio 2015).

También desde el lado de la Cámara, como ya se mencionó en los anteriores capítulos, desde el inicio de la nueva gestión se intentó poner en agenda la necesidad de continuar con la promoción al sector. Sin embargo, durante 2016 y 2017, las declaraciones de los antes mencionados Quintada, Lopetegui y Dujovne (figuras centrales del gobierno) y la falta de certidumbre respecto al marco legal pusieron al sector en estado de alerta. Sumado al contexto de incertidumbre respecto al Régimen, al comienzo del 2018 sucedió un episodio inesperado: la disolución de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos dentro del Ministerio de Producción (con la partida inclusive de Carlos Pallotti).

Frente al cambio de algunos funcionarios, la CESSI se acercó nuevamente al gobierno para plantear la necesidad de impulsar un proyecto de ley que siga promoviendo al sector. En ese entonces se convocó a las Mesas de Economía del Conocimiento, que consistían en espacios de articulación público-privado donde se buscaba consensuar políticas que impulsaran al sector. En los tres encuentros organizados entre marzo y mayo de 2018 se invitó a empresarios de renombre de los distintos subsectores de los Servicios Basados en el Conocimiento⁴⁰. Si bien en el marco de estas mesas se convocaba a grandes referentes del sector del SSI, eran unos más entre otras personalidades de los denominados Servicios Basados en Conocimiento. Un grupo amplio que incluía desde el SSI, la biotecnología, los servicios profesionales, hasta la producción de televisión, la publicidad y los videojuegos. Por otra parte, también es importante resaltar que no había representación de cámaras, lo cual no era muy bien percibido por parte de la CESSI:

Para el gobierno las cámaras eran... ¿cómo decirte? Yo me sentía (no digo que lo sea porque formalmente no se decía) pero ellos sentían que hablar con las cámaras era la vieja manera de hacer política. O sea, y se llamaba a los referentes clave, imaginate como Marcos Galperín, Martín Migoya (tipos claves, que son chapeau de la industria) pero que su mirada no tiene lo multifacético que tiene una cámara. Hasta que conocieron lo que es una cámara como la del software". (...) Lo que pasaba era que se perdía el 95% de las pymes, ¡ni más, ni menos! No se entendía que nuestra industria estaba muy atomizada" (A. Carmona, entrevista, julio de 2020).

⁴⁰ Algunas de las personalidades de la Comisión de la Economía del Conocimiento, que trascendió públicamente como el "Consejo de los Notables" fueron: Cris Moreno (industrias creativas), Carlos Perez (BBDO, publicidad), Federico Trucco (Bioceres Semillas), Eduardo Batista (Plaza Logística), Martín Migoya (Globant), Marcos Galperín (Mercado Libre), Sergio Kaufman (Accenture), Miguel Gutierrez (YPF), Ariel Arrieta (Nxt Labs), Gustavo Globocopatel (Grupo Los Grobo), Rebeca Hwang (Kalei), Roberto Souviron (Despegar), Marta Cruz (Nxt Labs), José Porta (Porta), Federico Jack (Satellogic), Luis Robbio (Baltrix), Manuel Aguirre (CH2MHill), y Paco Ortega (McKinsey&Company) (Arbia, 2018).

El objetivo de esta Mesa era trabajar en cuatro ejes para impulsar la economía del conocimiento: el posicionamiento global, la infraestructura y conectividad, el talento humano, y el marco regulatorio y tributario. Pero se avanzó principalmente en el marco regulatorio, para lo cual se convocó a reuniones específicas sobre este tema. Y ahora sí, en esta instancia, el trabajo de articulación con el sector privado fue con actores institucionales (las cámaras empresariales, como CESSI, Argencons, Cámara Argentina de Biotecnología, Cámara de Videojuegos, entre otros). El entonces secretario de Emprendedores y PyMEs, Mariano Mayer, destacó que allí fue donde se logró consensuar con el sector privado (y especialmente con el empresariado del SSI) en hacer un proyecto de ley superador, que no sea una prórroga de la anterior sino que una ampliación para incluir otros sectores de la Economía del Conocimiento (entrevista, diciembre de 2020).

En medio de las conversaciones sobre el diseño de la Ley de Economía del Conocimiento, en septiembre de 2018, se anunció un decreto para fijar una retención adicional del 12% a todas las exportaciones, sin exceptuar al sector SSI. Según se manifestó en los medios, la CESSI recibió con "enorme desconcierto" la aplicación de esta medida que fue calificada por el entonces presidente de la cámara como "un impuesto a la inteligencia" (Origlia, 4 de septiembre de 2018). Y además para esa época la cámara se lamentaba por la eliminación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Canal.Ar, 3 de septiembre de 2018). Sin embargo, si bien desde el sector había ciertas molestias, también había cautela por la expectativa de que ingresara al Congreso el proyecto de Ley de Economía del Conocimiento (proyecto que -tras sortear algunas disputas internas- decidieron apoyar).

Finalmente, para encarar la etapa del debate legislativo, tanto desde el sector privado como desde el sector público se destacó el trabajo conjunto que realizaron "puerta a puerta" con diputados y senadores para dar a conocer la importancia del proyecto. Especialmente, destacaron el trabajo de articulación público-privado y el protagonismo de los referentes de los polos y *clusters* de todo el país en el acercamiento con los legisladores:

Fue un trabajo de hacerse dueño de la ley en cada provincia, en cada municipio, con cada diputado y senador. Y ahí nos articulamos bien [con el gobierno], marcando quién habla con quién. Fue un trabajo sano, con las cámaras, con Argencon, de no ir a ver dos veces al mismo tipo, de unificar la postura, de por qué, de dejar de lado las

diferencias: logramos alinear intereses y no contraponer posiciones. (A. Carmona, entrevista, julio de 2020).

En resumen, luego de las disputas al interior del gobierno y del sector SSI y de las negociaciones entre el Estado y el empresariado, finalmente se logró alinear una estrategia y un mensaje unificado para lograr el apoyo a la LEC.

Tabla 5: Resumen del Poder Instrumental del empresariado durante los tres períodos

	Sanción RPIS (2002-2007)	Prórroga RPIS (2008-2015)	Sanción LEC (2016 – 2018)
PODER INSTRUMENTAL	FUERTE	INTERMEDIO	FUERTE
RECURSOS			
Cohesión sectorial	Alto	Alto	Intermedio
<i>Expertise</i> técnico	Alto	Intermedio	Intermedio
RELACIONES CON SECTOR PÚBLICO			
Vínculos partidarios	Nulo	Intermedio	Nulo
Consultas institucionalizadas	Alto	Bajo	Intermedio
Reclutamiento en el gobierno	Bajo	Nulo	Alto
Relaciones informales	Alto	Intermedio	Alto

Fuente: elaboración propia.

En este capítulo, el objetivo consistió en analizar el poder instrumental del empresariado del SSI, repasando la relevancia de cada una de sus posibles fuentes de poder en los tres períodos. A lo largo de este capítulo, se ilustra la dinámica de interacción entre el sector público y el sector empresarial (principalmente representado por la CESSI), que resalta un patrón general de influencia del grupo empresario del SSI en la formulación de políticas sectoriales. Influencia cuyo estilo se caracterizó por la predisposición y persistencia para colaborar y negociar.

En resumidas cuentas (como se sintetiza en la Tabla 5), hemos mostrado que el poder instrumental fue alto durante el primer y tercer período, e intermedio durante la segunda etapa. Las principales fuentes de poder instrumental durante el primer período fueron la cohesión sectorial (durante ese período se consolidó la conciencia sectorial colectiva y se empezó a delinear una estrategia para impulsar políticas de promoción sectorial); el aporte del *expertise*

sobre el sector (era un sector productor de intangibles y poco conocido en esos años), las relaciones informales (hubo un vínculo intenso desde la revisión del proyecto, la reglamentación y los primeros meses de puesta en marcha del RPIS) y los espacios institucionales (la experiencia del Foro del Software con una activa participación del empresariado).

Durante la segunda etapa el poder instrumental se basó fundamentalmente en vínculos informales, pero a pesar de esa proximidad no se acudió al *expertise* del empresariado para la redacción de la prórroga (el Régimen ya estaba en marcha y el sector público había ganado conocimiento y experiencia sobre el instrumento).

Por último, en el tercer período el poder instrumental surgió inicialmente sobre el reclutamiento en el gobierno de un empresario, pero se desarrolló principalmente sobre la base de relaciones regulares e informales entre el empresario SSI y funcionarios que ocupaban altos cargos en el Ejecutivo y con legisladores. Asimismo, el espacio institucional (la Mesa de Economía del Conocimiento) le dio un marco de legitimidad al proyecto de la LEC que se presentó como producto de la articulación público-privada. Respecto a la cohesión, este período estuvo marcado por tensiones al interior del sector y la cámara empresarial, que finalmente la CESSI logró disciplinar y sostener un frente unido. Lo cual no fue menor porque, finalmente, el mensaje unificado a nivel federal por los representantes locales del empresariado del SSI brindó un empujón final para la aprobación del proyecto.

Reflexiones finales

A través de este trabajo hemos analizado el proceso de diseño e implementación del régimen promocional del sector del Software y Servicios Informáticos entre 2002-2019, desde el enfoque de la interacción público-privada y, particularmente, desde el análisis de su grupo empresario. Específicamente, nos preguntamos por el papel que desempeñó el poder empresarial del SSI en la formulación de la política de promoción del sector, instrumentada a través del Régimen de Promoción a la Industria del Software y Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. Asimismo, indagamos cuáles fueron las fuentes de poder y los mecanismos de influencia en los tres momentos críticos de esta política industrial: diseño, aprobación y puesta en marcha del Régimen de Promoción de la Industria del Software (2002-2007); prórroga del RPIS (2008-2015); y proceso de elaboración y sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (2016-2019).

La relación de los actores empresarios con el Estado constituye un tema central a la hora de analizar el desarrollo de las políticas económicas y, más aún, al estudiar -dado su carácter selectivo- las políticas industriales. La motivación de analizar este estudio de caso (los regímenes promocionales al sector SSI) residió en que es uno de las pocas iniciativas de política industrial de la historia argentina reciente y, además, es considerada como una política pública exitosa. Como se señaló en el capítulo 1, vale la pena la comparación entre el sector del SSI y el de Biotecnología, las cuales a pesar de ser industrias con características comunes (jóvenes y estratégicas) y haber delineado estrategias de promoción similares, los resultados de su implementación fueron totalmente diferentes. Esto nos demuestra que el estudio de la conducta y del poder empresarial es clave para comprender los diferentes alcances de los procesos de desarrollo económico a nivel nacional.

En esta tesis partimos de la revisión de las herramientas teóricas a partir de las cuales abordamos nuestras preguntas, así como de los antecedentes en el estudio del caso. A la luz de ese recorrido, no constituye una novedad entender la relación del Estado y los empresarios del software como un tipo virtuoso de articulación público-privada o como “modelo de interacción entre partes” (Couto, 2010, p. 16). Tampoco lo es el hecho de destacar los efectos positivos en términos de innovación, productividad y ventas de esta política pública entre las empresas beneficiarias. Las contribuciones conceptuales y empíricas que se recopilaron en el capítulo 1 dan cuenta de eso. De hecho, retomando aportes conceptuales del marco teórico se puede afirmar que el caso del RPIS ilustra un ejemplo de *disciplinamiento empresarial* (Amdsen, 1992), ya que se basa en una relación de reciprocidad: hay metas claras de desempeño que se auditan a nivel individual y el sector también demostró un desempeño favorable a nivel colectivo. Sin embargo, vale la pena remarcar que algunos actores criticaron la falta de información precisa sobre los resultados del régimen. A su vez, en coincidencia con las autoras Castellani y Ballesteros (2018), podemos sostener que las relaciones establecidas entre el Estado y los empresarios del sector de Software entre el 2004 y 2019 habilitaron la conformación de un *ámbito estratégico de acumulación*.

Pero en esta investigación, además de entender la naturaleza de la relación Estado-empresarios, se siguió la perspectiva analítica y metodológica de poder empresarial (Fairfield, 2015) para entender el “cómo” (las fuentes de poder instrumental y estructural) y el alcance de la influencia del empresariado del SSI en la construcción y sostenimiento de la política pública bajo estudio. Aspectos que -consideramos- estaban vacantes.

Como el poder empresarial de un sector económico no puede ser analizado en abstracto, sino en función de las situaciones históricas, políticas y económicas, fue necesario realizar una reseña histórica sobre el surgimiento y la evolución del sector empresarial del software y servicios informáticos en Argentina y, principalmente, de los tres períodos históricos que representan los nudos importantes para el sector.

La historia del sector de software y servicios informáticos recorre en nuestro país un poco más de 50 años, por eso mencionamos que cuando se dieron las primeras discusiones sobre política industrial ésta era una “industria joven”. El sector del SSI demostró tempranamente algunos aciertos: una organización empresarial desde casi sus inicios, una actitud explícita de hacer marketing sobre el potencial de la industria, un interés en delimitar la industria a la actividad del software y en no subordinarla a un sector más amplio de las TICs, y la capacidad de articular demandas sectoriales (“hablar el lenguaje de los políticos”). Además, avanzados los años 2000 y desde entonces, fortaleció de manera creciente la articulación federal de los polos y clusters de todo el país.

De lado del ámbito público, el repaso de la historia indica que a partir del nuevo milenio comenzó el reconocimiento por parte del Estado del carácter estratégico de la industria del software y servicios informáticos. En lo que respecta al diseño de la política industrial, en términos generales hubo, salvo al inicio del tercer período, voluntad política en impulsar un régimen promocional para el sector. De hecho, durante el primer período (2002-2007) la iniciativa surgió del ámbito legislativo y luego se trabajó con el empresariado. En el segundo período (2008-2015), la confección del proyecto de prórroga del RPIS estuvo sólo en manos del Poder Ejecutivo. En la tercera etapa (2016-2019), desde el sector del SSI sí se percibió mayor incertidumbre respecto a la continuidad de la política industrial, pero luego de ciertos momentos de desconcierto el sector trabajó junto con el sector público en el diseño de la Ley de Economía del Conocimiento.

En lo que refiere a los momentos del debate parlamentario, en las tres ocasiones que se votó esta política en el Congreso logró un amplio apoyo de casi todas las fuerzas políticas. En el tercer período, esto es más remarcable porque se dio en el marco de un año electoral de alto enfrentamiento político y, por eso, la ley fue entendida como un proyecto sin “grieta” política. En ese sentido, se reconoció como un acierto político que el gobierno haya presentado al proyecto de la LEC como una “política de Estado” (y no una ley ideada de cero por Cambiemos).

A lo largo de esta investigación, se comprobó la hipótesis planteada en un comienzo: el sector del software y servicios informáticos en Argentina logró construir desde el inicio de los años 2000 hasta el 2019 un poder instrumental fuerte que, en combinación de un poder estructural importante, permitió el desarrollo y la sostenibilidad de una política impositiva favorable para el sector. *El poder estructural e instrumental funcionaron como complemento: uno sin el otro no, no habría generado el mismo resultado.*

Como se mencionó anteriormente, existió en casi todo el período estudiado consenso por parte de la mayor parte de los actores políticos en promover a este sector. Sin embargo, el poder del grupo empresario del SSI ejerció influencia en el diseño de las propuestas, en los resultados legislativos y en los modos de implementación de la política pública por parte del Poder Ejecutivo. Es decir, en términos generales, *la injerencia del empresariado incidió sobre todo en aspectos de la “letra chica” de la normativa (y no por eso, de menor relevancia) y en que efectivamente se implemente el régimen*, más que en la existencia de la política.

Haciendo un análisis por períodos, podemos observar ciertas variaciones. En la primera etapa (2002-2007) el grupo empresario detentó un poder estructural e instrumental fuertes. En la segunda etapa (2008-2015), el poder estructural e instrumental del sector del SSI fue intermedio. Finalmente, durante el último período (2016-2019) nuevamente el poder estructural e instrumental fueron fuertes. Esto se vio reflejado en el alcance de su influencia. A saber, en el primer período pudiendo incidir en la letra chica (por ejemplo, incluyendo “implementación y puesta a punto” y excluyendo “autodesarrollo” de las actividades promovidas por la ley) y en la efectiva implementación de la Ley (por la confección de algunas herramientas como el “nomenclador de actividades” y por el persistente seguimiento). En el tercer período, también el alcance de su influencia fue importante: logrando primero la continuidad de los beneficios (en un contexto que parecía peligrar), y además, participando en la redacción de la normativa (consiguiendo “meter el 80% de los antecedentes” del régimen sobre cómo eran los requisitos y la promoción) y obteniendo ciertas concesiones (que para las empresas beneficiadas por la LPS exista un empalme con la LEC). En cambio, en el segundo período, el grupo empresario del SSI logró poca participación en el diseño de la prórroga del régimen.

Pero más allá de entender los resultados y el alcance del poder empresarial, la perspectiva adoptada en esta investigación nos permitió entender los “cómo”, evaluando y especificando claramente las fuentes de poder estructural e instrumental del sector SSI. En ese sentido, pudimos responder a los interrogantes planteados: *¿Cuáles fueron las fuentes de poder*

y los mecanismos de influencia al momento de formular y prorrogar el Régimen? ¿Cuáles de esos factores tuvieron mayor predominio en los tres momentos críticos de esta política industrial?

Durante el primer período se presentó por primera vez el reto de diseñar e implementar un régimen promocional novedoso para una industria joven. La particularidad de este período fue la construcción por parte del Estado de algo que se desconocía (al sector y al instrumento). Durante estos años, el poder estructural del SSI fue alto, sustentado principalmente en los argumentos del potencial de crecimiento (empleo y exportaciones) y la pérdida de atracción relativa de Argentina versus la competencia internacional, más que en el peso del sector en la economía argentina. A pesar que el crecimiento del sector era incipiente en aquellos años, frente al contexto de recesión económica, la promesa de crecimiento interno y externo reforzó el poder estructural del SSI. Desde el sector público, se destacaba la necesidad de Argentina de reformular su patrón de especialización productiva y que contaba con recursos humanos formados para el trabajo intelectual.

En cuanto al poder instrumental, una importantísima fuente de poder fue su alta cohesión sectorial: durante ese período se emprendieron varias actividades (misiones comerciales, comisiones de trabajo en la CESSI, el Foro del Software, feria del sector, entre otras) que facilitaron la consolidación de la conciencia sectorial colectiva y el delineamiento de una estrategia para impulsar políticas de promoción sectorial. El *expertise* durante estos años favoreció mucho la articulación con el Estado y posibilitó la intervención en la “letra chica”. Cuando hablamos del aporte técnico durante estos años nos referimos llanamente al conocimiento sobre la actividad, ya que al ser un sector desconocido y productor de intangibles, tanto desde el ámbito Legislativo (durante el diseño) como en el Ejecutivo (durante la reglamentación e implementación) se acudió a su ayuda para delimitar qué era “software” y definir qué actividades dentro del software eran deseables fomentar. También el poder instrumental se construyó a través de relaciones informales: hubo una interacción intensa desde la revisión del proyecto, la reglamentación y los primeros meses de puesta en marcha del RPIS. Y por último, en este período se destacó la activa participación del empresariado en el Foro del Software y sus reuniones regionales, que consistió en un espacio institucional de carácter propositivo. El Foro fue destacado como un “ejercicio de cooperación y coordinación casi sin antecedentes en el diseño de políticas públicas en el país” (Gutman *et al.*, 2006, p. 15). Todos los factores mencionados (cohesión sectorial, aporte del *expertise* sobre el sector, lazos informales y espacios institucionales de articulación público-privado) tuvieron mucha

relevancia, con igual peso, en la constitución del poder instrumental del SSI. El buen funcionamiento de estos factores se facilitó por la existencia de un grupo de empresarios relativamente “jóvenes” y dispuestos a mantener actitudes “cooperativas” entre ellos y con el sector público para la construcción de políticas públicas.

Durante el segundo período –donde el foco estuvo puesto en la prórroga del RPIS- el poder estructural del SSI fue intermedio, basado sobre todo en que el sector había demostrado un gran crecimiento en las exportaciones, en la generación de empleo y el desarrollo de nuevas empresas; antes que en señales que indicaran una posible desinversión por parte del sector privado.

En lo que refiere al poder instrumental, esta etapa estuvo caracterizada por vínculos informales entre los líderes empresariales con los funcionarios y legisladores, e inclusive mayor acercamiento político. En términos generales, el vínculo fue de proximidad, pero no hubo resquicio por donde el empresariado pudo influir en la redacción del proyecto de prórroga del RPIS. Esto probablemente se deba a que – a diferencia de la etapa anterior que fue necesario construir todo desde cero- el Régimen estaba funcionado y el sector público había incorporado el conocimiento suficiente sobre el instrumento, por lo tanto, no se acudió al *expertise* del empresariado. Respecto a la cohesión al interior del sector, durante estos años se destaca, por un lado, que hubo un crecimiento en la asociatividad empresarial a nivel regional y se fortaleció una red federal que coordina acciones entre los polos y clusters. Por otro lado, también podríamos decir que frente a la certeza de la continuidad del régimen se expresaron menos tensiones al interior del sector.

Por último, durante el tercer período el desafío del sector era lograr la continuidad de la política fiscal favorable al sector. Pero la circunstancia había cambiado respecto a las etapas anteriores, con aspectos que le jugaban a favor (el sector y la RPIS habían demostrado buena *performance*) y otros, en contra (funcionarios del nuevo gobierno cuestionaban las políticas de índole vertical). Frente a lo cual, el grupo empresario argumentaba que si bien el sector había crecido, le faltaba un largo recorrido para convertirse en líder mundial en materia tecnológica.

Durante estos años (2016-2019), el poder estructural del sector fue fuerte gracias a que el sector del SSI tuvo un peso cada vez más importante en las variables económicas. De hecho, en el 2017 alcanzó un récord histórico de exportaciones y ante, nuevamente, un contexto de crisis económica (y escasez de dólares) ser un sector generador de divisas recobró relevancia. Pero no sólo fue importante el peso del SSI en la economía, la percepción por parte de los formuladores de las políticas de una potencial desinversión ante la ausencia de incentivos

promocionales también fue alta. No faltaron durante este período mensajes que favorecieron esa percepción: todos los países (inclusive Estado Unidos) hacen políticas para el sector SSI, en un mundo cada vez más globalizado la puja por el talento humano calificado es cada vez es mayor, la falta de certeza jurídica en la industria puede afectar las inversiones, o la supervivencia de las pymes se pone en jaque ante la ausencia del régimen, entre otros elementos.

A propósito del poder instrumental, a lo largo de este período el empresariado fue ajustando su estrategia ante sucesivos cambios en la arena política. Por empezar, en los dos primeros años se dio una situación sin precedentes: el reclutamiento de un empresario y expresidente de la CESSI como responsable del área de implementar el RPIS. A pesar de que eso supondría una participación más directa del empresariado en la formulación de políticas públicas, 2016-2017 fueron los años en los que más en jaque estuvo la continuidad del régimen promocional. También durante esos dos años, el grupo empresario logró llevar sus preocupaciones y propuestas a otros funcionarios de alto rango (quienes no estaban de acuerdo con continuar con un régimen fiscal especial para un sector específico). En otras palabras, estos años demostraron que los cuestionamientos técnicos e ideológicos se pueden anteponer, aun cuando el empresariado tiene relaciones personales con actores del gobierno. Luego (2018-2019), las fuentes del poder instrumental provinieron de la Mesa de Economía del Conocimiento (un espacio formal de diálogo público-privado de carácter) que le brindó un marco de legitimidad al proyecto de la LEC presentado ante la sociedad como producto de la articulación público-privada. Finalmente, una fuente de poder importante fueron las interacciones informales entre la CESSI y los formuladores de la política pública (en la etapa de redacción del proyecto); y entre referentes de los polos y clusters TICs y legisladoras nacionales (en la etapa del debate legislativo).

En resumen, los intereses del empresariado del SSI dieron forma a los resultados de esta política industrial, aunque el Estado parece haber mantenido un grado de autonomía (por el ejemplo, cuando en el segundo período presentó la prórroga del RGIS sin tener en cuenta los ajustes que proponía la CESSI o cuando en el tercer período el gobierno insistió en diseñar un proyecto más amplio que incluyera a todos los servicios basados en el conocimiento). El poder empresarial del software se alimentó de igual manera del poder estructural como del instrumental. El “poder de inversión” del sector SSI se asentó sobre la base de que es una industria de capital móvil, por lo tanto la “amenaza de salida” es un argumento más factible que para otras industrias. El “poder político” se caracterizó por la predisposición y persistencia

para colaborar, negociar y hacer seguimiento por parte del grupo empresario. Sin embargo, las fuentes del poder de empresariado del SSI no están institucionalizadas, lo que implica que ante cambios de gobiernos deben reconstruir sus estrategias y volver a posicionarse. Asimismo, otro diferencial del empresariado del SSI, representado por la CESSI, es su estilo institucional: no tener vínculos partidarios y hablar con todas las fuerzas políticas. Por último, el análisis demostró que la CESSI tuvo un rol clave aglutinando intereses diversos y contradictorios entre sí, para mantener un frente unido ante el Estado y participar en acciones colectivas.

Por último, vale la pena resaltar algunos aspectos sobre el análisis de la política industrial de un sector de alto valor agregado como el del Software y Servicios Informáticos. El aspecto “focalizado” de las políticas industriales requiere de fundamentos por parte de quienes las demandan o proponen. En ese sentido, son destacables tres puntos. En primer lugar, que la agenda mundial legitimó la importancia que tienen los sectores de Biotecnología, Nanotecnología, y TICs en la economía. En segundo lugar, la discusión de esta política se dio en un contexto mundial de competencia por la inversión y el talento humano calificado que facilitó las “amenazas de salida” En tercer lugar, para atenuar el carácter vertical de la política industrial tanto desde el sector privado como desde el sector público se hizo mucho hincapié en la transversalidad del sector SSI y de la economía del conocimiento en la economía nacional. Estos argumentos probablemente hayan facilitado el amplio apoyo que tuvo esta política industrial por parte del Ejecutivo y en el Congreso de la Nación. En términos generales, la promoción del sector de SSI no fue un parteaguas político e ideológico, como sí lo es la política tributaria en relación al sector del “campo” (De Anchorena, 2017).

Luego del recorrido efectuado, podríamos afirmar que esta tesis contribuye en diferentes aspectos. En primer lugar, avanza en el conocimiento del sector del SSI en Argentina y, específicamente, del grupo empresario contemplando distintas dimensiones: la organizativa-institucional, la estructural-económica y la política-institucional.

En segundo lugar, reconstruye desde una mirada socio-histórica el proceso de diseño e implementación de los regímenes que promocionaron al SSI en la historia reciente de Argentina. Presenta un relato tanto de la “trastienda” como de la puesta en escena que implicó la construcción de esta política industrial en el Estado argentino: realiza un relato minucioso de los debates, acuerdos y conflictos en torno a la ley a partir de la voz de sus principales protagonistas. En ese sentido, aporta una mirada sociológica al mismo tiempo que considera cómo juegan las variables macroeconómicas del sector en la hechura de esta política económica.

En tercer lugar, esta tesis incluye un período probablemente poco o nada estudiado: la formulación de la agenda, el diseño de la propuesta y la sanción de la Ley de Promoción de la Economía del Conocimiento durante 2016-2019.

Por último, a través del estudio de caso, realiza una contribución conceptual para entender el poder de los grupos empresarios ante la formulación de políticas públicas. Basándose en un marco analítico multidimensional sobre el poder empresarial, este trabajo logra examinar múltiples fuentes observables de poder estructural e instrumental que indican cómo y cuándo fue probable la influencia del grupo empresario del SSI en los resultados del régimen promocional.

Ahora bien, a pesar del amplio espectro temporal y de agentes, este trabajo presenta algunas limitaciones propias de la investigación empírica. Podríamos decir que queda afuera del marco de esta investigación la voz de algunos actores (como el sector sindical) que no ocuparon un lugar central en la construcción de esta política pública. Asimismo, si bien se mencionan actores y argumentos de quienes estaban en contra de esta política industrial, los “detractores” de este régimen promocional tuvieron un lugar de menor protagonismo.

Por último, el recorte temporal llega hasta fines de 2019 con la sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (N° 27.506). Como sugerencias para futuras investigaciones se podrían abordar esos aspectos. Asimismo, sería interesante en futuras investigaciones estudiar lo que sucedió a partir del cambio de gobierno con la asunción de Alberto Fernández en 2020.

Para finalizar, también sería interesante examinar -a partir de este marco comparativo- al sector del SSI versus otros sectores económicos, el caso de Argentina versus otros países de la región, o comparar el poder empresarial de las élites económicas del SSI de las provincias.

Bibliografía y fuentes citadas

Bibliografía

Amsden, A. (1992). *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*. Grupo Editorial Norma.

Aspiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1986). *Estructura y transformaciones de la industria electrónica en Argentina*. Documentos e Informes de Investigación, N.º 45, área Tecnología y Sociedad. Flacso.

Aspiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1990). *Política industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina*. Documento de Trabajo N° 34. Cepal.

Barletta, M., Pereira, M. y Yoguel, G. (2016). El desempeño del sector de software y servicios informáticos en la Argentina: evidencia microeconómica sobre los programas públicos de apoyo, Revista de la CEPAL N° 120.

Borrastero, C. (2011). Intervención estatal, transformaciones en los vínculos con el sector privado y crecimiento económico sectorial. El caso del sector de *software* y servicios informáticos de la ciudad de Córdoba. 2000-2010. *Industria*, 5 (8), 1-35.

Borrastero, C. (2019). *Incidencia de la articulación público-privada en la promoción del sector software de Argentina*. Ediciones UNINORTE.

Borrastero, C. y Castellani, A. (2018). Estado y empresarios en la configuración de ámbitos estratégicos de acumulación: el caso del sector software Córdoba, Argentina (2000-2013). *Estado y Políticas Públicas*, VI(X), 171-193.

Bravo, E., Dini, M. y Rueda, M. (2020). *La contribución de las asociaciones empresariales al desarrollo de las políticas productivas: elementos para la elaboración de un marco analítico*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Briozzo, A. (2007). *Agenda de Políticas de Estado tecnológicas para el siglo XXI*. Gráfica Sur Editora S.R.L.

Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989* [Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA]

Castellani, A. (2010). “Ámbitos privilegiados de acumulación y restricciones al desarrollo. Aspectos teórico-metodológicos para abordar la relación Estado-empresarios en la Argentina”. V Jornadas de Estudios Sociales de la Economía IDAES-UNSAM.

Castellani, A y Llanpart, F. (junio de 2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. Papeles de Trabajo, 6 (9).

Castro, L., y Jorrat, D., (2013). “Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad: el caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina”. CIPPEC. Documento de trabajo N°115.

Cabello, A y Ciancio, A. (2018). *Evolución del complejo de Software e Informática en Argentina*. Centro de Estudios en Economía Regional. Universidad Nacional de San Martín.

Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (2014), *Historia de la Industria Informática Argentina - 1a ed.*

Carreras Mayer, P y Rapetti, M (2018). Oportunidades y obstáculos para la expansión de los servicios basados en conocimiento: evidencia de software y audiovisuales, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°2.

Couto, Bárbara (2010) “Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina”, Documentos de investigación social, N° 11.

Creswell, J. (1994). *Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas*. Londres: Sage

De Anchorena, B. (2017). “La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008”. [Tesis de maestría, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University]

Dossi, M. (2011). *La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales: un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989 - 2003*. [Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina]

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, 35(140), pp. 529-562.

Evans, P. (2007). “El Estado como problema y como solución.” En Acuña, C. (Comp). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Fairfield, T. (2015). *Riqueza privada e ingresos públicos en América Latina. El poder empresarial y la política tributaria*. Cambridge University Press.

Gajst, N. (8-12 de agosto de 2011). *Las políticas públicas dirigidas a la industria del software y servicios informáticos de argentina en la posconvertibilidad: una historia de la cuestión*. IX Jornadas de Sociología de la UBA, Buenos Aires, Argentina.

Gené, M. y Vommaro, G (2017). Argentina: El año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 2017, pp. 231-253.

Ginsberg, M. y Failde, D (7 y 8 de julio de 2009). *Análisis del régimen de promoción de la industria del software y servicios informáticos*. Congreso Anual AEDA, Buenos Aires, Argentina.

Gutman, V., López, A. y Ubfal, D. (2006). Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad, Documentos de Trabajo del Cenit N° 29.

Hikino, T., & Amsden, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico*, 35(137), pp 3-34.

Kosacoff, B., Baruj, G., y Ramos, A. (2007). Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público privada, Oficina de CEPAL de Buenos Aires.

Lavarello y Saravia (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Oficina de CEPAL de Buenos Aires.

López, A. (2003). La Industria del Software y servicios informáticos en la Argentina: diagnóstico y perspectivas. Estudio I.EG.33.4: "Estudios de competitividad sistémica", Componente B: La Sociedad de la Información, servicios informáticos, servicios de alto valor agregado y software.

López, A (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso Argentino*. Oficina de CEPAL de Buenos Aires.

López, A y Ramos, A (2018). *El sector de software y servicios informáticos en la Argentina. Evolución, competitividad y políticas públicas*. Instituto Interdisciplinario de Economía Política

López, A., y Ramos, D., (2008). La industria de software y servicios informáticos. Tendencias, factores de competitividad y clusters. CENIT.

López, A. (2018). Los servicios basados en conocimiento: ¿una oportunidad para la transformación productiva en Argentina. IIEP-BAIRES, Serie Documentos de Trabajo 31.

Miliband, R. 1988 [1969]. *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1ª edición 1965, 2ª ed. 1971. Traducción: La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos, México 1992.

Ozslak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento Clacso-Cedes N° 4.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. UNSAM

Przeworski, A y Wallerstein, M. (1988). *Structural dependence of the state on capital*. American Political Science Review.

Sautu, Ruth y otros. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Skocpol, T. (2011). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" *Zona Abierta* número 57/58. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas.

Uriona Maldonado, Morero, H. y Borrastero, C. Catching up en Servicios Intensivos en conocimiento: el caso de la producción de software y servicios informáticos de Argentina y Brasil; Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior; *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*; 8; 24; 9-2013; 117-146.

Vommaro, G. y Melchor A. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto. Revista del CEHis* 2: 110-132.

Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. 2015. *Mundo PRO*. Planeta.

Documentos publicados por organismos estatales y la CESSI

CESSI (2015). *Informes de las "Memorias" anuales de la CESSI - 2014-2015*
<https://es.slideshare.net/cessiargentina/cessi-memoria-20142015>

CESSI (2020). *Informes de las "Memorias" anuales de la CESSI 2019-2020*
<https://www.cessi.org.ar/documentacion/MemoriaCESSI2019-2020.pdf>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2009). *Libro blanco de la Prospectiva TIC. Proyecto 2020*. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1028.pdf>

Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2004). *Libro Azul y Blanco publicado por el Ministerio de Economía y Producción: Plan Estratégico de Software y Servicios Informáticos (2004-2014) y Plan de Acción (2004-2007)*.
<https://www.cessi.org.ar/plan-estrategico>

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). *Informes de Cadenas de Valor: Software y Servicios Informáticos*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_servicios_ssi.pdf

Observatorio de la Economía del Conocimiento (2017). *Informe SBC N° 4*. Observatorio de la Economía del Conocimiento, Buenos Aires, Ministerio de Producción.
<https://biblioteca.produccion.gob.ar>

Observatorio de la Economía del Conocimiento (2018). *Informe SBC N° 6*, Observatorio de la Economía del Conocimiento, Buenos Aires, Ministerio de Producción.
<https://biblioteca.produccion.gob.ar>

OPSSI (2018). *Reporte anual sobre el Sector de Software y Servicios Informáticos de la*

República Argentina Reporte año 2017. Buenos Aires, Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos (OPSSI), Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI).

Secretaría de Emprendedores y PyMEs (2019). *Informe de Gestión SEPYME 2016- 2019*.

Fuentes de información estadística

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/>

Artículos de prensa y de difusión amplia

Alconada Mon, H. (17 de noviembre de 2017) La AFIP apunta contra Mercado Libre por \$500 millones. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-afip-apunta-contra-mercado-libre-por-500-millones-nid2081554/>

Ámbito. (24 abril 2019) Diputados aprobó el proyecto de ley de economía del conocimiento. <https://www.ambito.com/diputados/aprobo-el-proyecto-ley-economia-del-conocimiento-n5028066>

Antonio Olivera Diaz, M. (25 de octubre de 2011). Ley de Promoción de la Industria del Software y Su Reciente Modificación. *Abogados.com.ar*. <https://www.abogados.com.ar/ley-de-promocion-de-la-industria-del-software-y-su-reciente-modificacion/8899>

Arbia, C. (24 de marzo de 2018). Consejo de Notables: quiénes son los 20 empresarios elegidos por Mauricio Macri para la economía del futuro. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2018/03/24/consejo-de-notables-quienes-son-los-20-empresarios-elegidos-por-mauricio-macri-para-la-economia-del-futuro/>

ArgeNews. (14 marzo de 2019). Mauricio Macri presentó el proyecto de ley de Economía del Conocimiento: "Potencia el federalismo". <https://www.argencon.org/mauricio-macri-present-el-proyecto-de-ley-de-economia-del-conocimiento-potencia-el-federalismo/>

Argentina (22 de octubre 2019) Economía del Conocimiento: Sica detalló los alcances y beneficios de la ley a las empresas del sector. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/economia-del-conocimiento-sica-detalle-los-alcances-y-beneficios-de-la-ley-las-empresas-del>

Baquia (23 de enero de 2001). Las empresas de software le reclaman al gobierno argentino mayores beneficios. <https://www.baquia.com/emprendedores/las-empresas-de-software-le-reclaman-al-gobierno-argentino-mayores-beneficios>

Blanco, E. (2 de octubre de 2001). Desafío PyME que impulsa nuevos polos tecnológicos. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/secciones-especiales/desafio-pyme-que-impulsa-nuevos-polos-tecnologicos-n3136975>

Blog Portinos. (21 de abril de 2006). Declaración de San Nicolás. <https://blog.portinos.com/novedades/tecnologia/declaracion-de-san-nicolas>

Canal.Ar (3 de Septiembre de 2018) La industria del software recibe con "impotencia y dolor" la eliminación del MinCyT). <https://www.canal-ar.com.ar/26289-La-industria-del-software-recibe-con-impotencia-y-dolor-la-eliminacion-del-MinCyT.html>

Canal.AR. (2 de Junio de 2011). La ley de Software obtuvo media sanción en el Congreso. <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=10913>

Canal.Ar. (20 diciembre 2018) La Ley de la Economía del Conocimiento, "una noticia muy esperada por el sector". <https://www.canal-ar.com.ar/27594-La-Ley-de-la-Economia-del-Conocimiento-una-noticia-muy-esperada-por-el-sector.html>

Canal.AR. (24 de abril de 2019). La Ley de Economía del Conocimiento logró media sanción. ¿Qué se dijo hoy en Diputados? <https://www.canal-ar.com.ar/27903-La-Ley-de-Economia-del-Conocimiento-logro-media-sancion-Que-se-dijo-hoy-en-Diputados.html>

Canal.la (22 de junio de 2018) Las universidades salen a pedir una prórroga de la Ley de Software. <https://www.canal.la/26053-Las-universidades-salen-a-pedir-una-prorroga-de-la-Ley-del-Software.html?pais=2>

CanalAR (10 de mayo 2018). Presentan un proyecto de ley para renovar la Ley de Software. <https://www.canal-ar.com.ar/25857-Presentaron-un-proyecto-de-Ley-para-renovar-la-Ley-del-Software.html>

Cancillería. (27 de abril de 2009) Evento en Cancillería "Oportunidades de Negocios IT en Latinoamérica y España". <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/taiana-el-desarrollo-de-las-industrias-relacionadas-con-la-informatica-es-un>

Cronista. (7 de marzo de 2014). Más de 300 empresas buscarán los beneficios de la ley de software. <https://www.cronista.com/economiapolitica/-Mas-de-300-empresas-buscaran-los-beneficios-de-la-ley-de-software-20140307-0056.html>

Cronista.co. (17 de agosto de 2011). Promulgaron la Ley de Software. <https://www.cronista.com/economia-politica/Promulgaron-la-Ley-de-Software-20110817-0133.html>

Datamation. (30 de mayo de 2005). CESSI presentó a los industriales argentinos los ejes de la industria del software. <http://www.datamation.com.ar/cessi-presento-a-los-industriales-argentinos-los-ejes-de-la-industria-del-software-1169>

Davidovsky, S (24 de mayo de 2019) Claves para entender la polémica entre Grabois y Mercado Libre. *Chequeado.com*. <https://chequeado.com/el-explicador/claves-para-entender-la-polemica-entre-grabois-y-mercado-libre/>

Dergarabedian, C (27 de noviembre de 2009). "Guiño" de Cristina para el software: quiere extender por 5 años sus beneficios fiscales. <https://www.iprofesional.com/tecnologia/90818-guino-de-cristina-para-el-software-quiere-extender-por-5-anos-sus-beneficios-fiscales>

Drucaroff, D. (10 de Mayo de 2007). La CESSI hizo pública la "Declaración de Cariló". Canal.Ar. <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=4461>

El Cronista (11 de mayo de 2018). Presentan proyecto para alargar la Ley de Promoción del Software hasta 2030. <https://www.cronista.com/negocios/Presentan-proyecto-para-alargar-la-Ley-de-Promocion-del-Software-hasta-2030-20180511-0044.html>

El Diario de Tandil. (6 de julio de 2016). Tandil, sede de la mesa ejecutiva de software y servicios informáticos. <https://eldiariodetandil.com/2016/07/06/tandil-sede-de-la-mesa-ejecutiva-de-software-y-servicios-informaticos>

HDCN. (9 de abril de 2019). Emprendedores y empresarios de distintos rubros tecnológicos expusieron ante diputados en un plenario de comisiones. https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_0971.html

Infobae. (15 de septiembre de 2013). Después de dos años, el Gobierno reglamentó los beneficios de la nueva Ley de Software. <https://www.infobae.com/2013/09/16/1509114-despues-dos-anos-el-gobierno-reglamento-los-beneficios-la-nueva-ley-software/>

iProfesional (19 de agosto 2004). La participación de la industria del software en el PBI pasará del 1 al 3,5%. <https://www.iprofesional.com/notas/6349-La-participacion-de-la-industria-del-software-en-el-PBI-pasara-del-1-al-35>

iProfesional. (16 de julio de 2015) La Fundación Clementina propone roles de las TICS para el próximo gobierno. <https://www.iprofesional.com/actualidad/215903-La-Fundacion-Clementina-propone-roles-de-las-TIC-para-el-proximo-gobierno>

iProfesional. (24 de abril de 2019) Con reparos de la oposición, Diputados aprobó beneficios fiscales para el software y otras industrias. <https://www.iprofesional.com/impuestos/290717-afip-impuesto-exportacion-Diputados-aprobo-beneficios-fiscales-para-el-software>

iProfesional. (3 de marzo de 2014). Ley de software: las empresas que se reinscribieron gozarán de beneficios fiscales. <https://www.iprofesional.com/impuestos/201667-giorgi-echegaray-Ley-de-software-las-empresas-que-se-reinscribieron-gozaran-de-beneficios-fiscales>

La Izquierda Diario. (24 abril 2019) Del Caño: “La ley de Economía del Conocimiento busca beneficiar a grandes empresarios”. <https://www.laizquierdadiario.com/Del-Cano-La-ley-de-Economia-del-Conocimiento-busca-beneficiar-a-grandes-empresarios>

La Nación. (17 de julio de 2003). Reclamo de la industria informática. <https://www.lanacion.com.ar/economia/reclamo-de-la-industria-informatica-nid511932/>

La Nación. (20 de junio de 2002). Se mudan a Uruguay por falta de incentivos. <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-mudan-a-uruguay-por-falta-de-incentivos-nid406726/>

Lempert. (18 de enero de 2018). Argentina es el principal exportador de software de Latinoamérica. <https://www.lempert.com.ar/argentina-es-el-mayor-exportador-de-software-de-latinoamerica/>

Lozano, M. (24 de abril de 2019) Papelón Legislativo: Ley de la Economía del Conocimiento. *ITConnect*. <https://itconnect.lat/portal/2019/04/24/papelon-2019/>

Mercado, S. (12 de marzo 2019) El Gobierno enviará al Congreso una ley con beneficios fiscales para las empresas de la economía del conocimiento. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/03/12/el-gobierno-enviara-al-congreso-una-ley-con-beneficios-fiscales-para-las-empresas-de-la-economia-del-conocimiento/>

Naishtat, S. (04 de junio de 2017) Socorro: pelagra la Ley de Software. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/socorro-pelagra-ley-software_0_HJXeVVyfZ.html

Origlia, G. (4 de septiembre de 2018) Para la industria del software, las retenciones son "un impuesto a la inteligencia". *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/para-industria-del-software-gravarla-es-poner-nid2168832/>

Pallotti, C. (17 de marzo de 2009), La importancia de polos y clústeres. *Blog personal de Carlos Pallotti*. <http://carlospallotti.blogspot.com/2009/03/la-importancia-de-polos-y-clusteres-en.html>

Política Argentina. (13 de marzo 2019) El empresario favorito de Macri tendrá una ley para la Economía del Conocimiento. <https://www.politicargentina.com/notas/201903/28492-el-empresario-favorito-de-macri-tendra-una-ley-para-la-economia-del-conocimiento.html>

Premici, S. (24 de agosto de 2004). Lavagna: Vamos a duplicar la industria del software. *Canal.AR*. <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=1229>

Premici, S. (7 de diciembre de 2005). La industria IT sigue esperando los beneficios de la Ley de Software. *Canal.AR*. <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=2606>

Rebossio, A. (10 de julio de 2003). El software espera la ley de promoción. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-software-espera-la-ley-de-promocion-nid510278/>

Sametband, R. (1 de julio de 2002). Crisis y Computación. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/crisis-y-computacion-quinta-entrega-nid409436/>

Suárez, G. y Drucaroff, D. (17 de mayo de 2004). Argentina y sus asignaciones IT pendientes. *Canal.AR*. <https://www.canal-ar.com.ar/Nota.asp?Id=1004>

Unión Informática. (22 de abril de 2019) Ley de Economía del Conocimiento: la Unión Informática participa en la Comisión de Diputados. <https://unioninformatica.org/ley-economia-conocimiento-union-informatica-participa-comision-diputados/>

Vicchi, A. (27 de diciembre de 2018) Adelantan un proyecto de ley para fomentar la economía del Conocimiento. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/adelantan-un-proyecto-de-ley-para-fomentar-la-economia-del-conocimiento-nid2205782>

Recursos audiovisuales

CESSI Argentina. (26 de abril de 2011). Premios Sadosky 2007: Discurso de Cristina Fernández de Kirchner en Crónica TV [Archivo de video]. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=gdoC0XvGd7A>

Legislación citada

Ley 25.856 de 2003. Consideración de la producción de software como actividad industrial. 4 de diciembre de 2003. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91606/norma.htm>

Ley 25.922 de 2004. Ley de Promoción De La Industria Del Software. 18 de agosto de 2004. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98433/norma.htm>

Decreto 1594/2004. Reglamentación de la Ley N° 25.922. 15 de agosto de 2004. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/101090/norma.htm>

Ley 26.692 de 2011. Promoción de la Industria del Software. 18 de agosto de 2011. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/185701/norma.htm>

Decreto 1315/2013. Reglamentación de la Ley N° 25.922. 9 de septiembre de 2013. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/219711/norma.htm>

Decisión Administrativa N° 313/2018. Estructuras organizativas del Ministerio de Producción de Nación. 14 de marzo 2018. Boletín Oficial.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/180147/20180314>

Ley 27.506 de 2019. Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. 10 de junio de 2019. Boletín Oficial.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/324101/norma.htm>

Decreto 708/2019. Reglamentación de la Ley 27.506. 15 de octubre de 2019. Boletín Oficial.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218835/20191016>

Diario de Sesiones

Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación

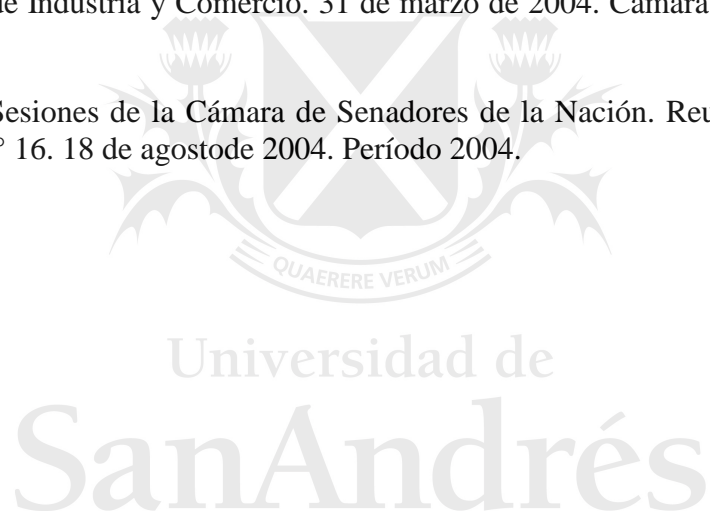
https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/acordeon.html

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión n° 27. Sesión ordinaria n° 10. 3 de diciembre de 2003 (continuación). Período 121°
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión n° 6. Sesión ordinaria n° 4 (especial). 1° de Junio de 2011. Período 129°.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión n° 3. Sesión ordinaria n° 3. 24 de abril de 2019. Período 129°.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>

- Comisión de Industria y Comercio. 31 de marzo de 2004. Cámara de Senadores de la Nación.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. Reunión n° 19. Sesión ordinaria n° 16. 18 de agosto de 2004. Período 2004.



Anexos

Anexo I) Listado de entrevistas realizadas

Nombre y apellido	Rol	Fecha de la entrevista
Alberto Briozzo	Diputado Nacional (Dic 1999 - Dic 2003) Coordinador del Foro de Software y Servicios Informáticos y de los Foros de Competitividad Industrial (2004-2007).	Mayo 2019
Gabriel Baum	Investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Asesor de la Secretaria de Industria de la Nación durante la reglamentación del RPIS y Coordinador del Foro de Software y Servicios Informáticos.	Agosto 2019
Fernando Grasso	Asesor de la Secretaria de Industria de la Nación (2006-2007) y participante de la puesta en marcha del Régimen de Promoción a la Industria del Software en sus inicios.	Noviembre 2019
Mariano Mayer	Secretario de Emprendedores y PyMEs de la Nación (Dic 2015 - Dic 2019).	Diciembre 2020
Pía Giudice	Directora Nacional de Servicios Basados en el Conocimiento (Feb 2018 – Dic 2019).	Junio 2020
Florencia Williams	Directora de Promoción de Servicios Basados en el Conocimiento (May 2018 – Dic 2019).	Junio 2020
Miguel Calello	Empresario y Presidente de la CESSI (Oct 2007 – Oct 2009).	Julio 2019
Jose Maria Louzao	Empresario y Presidente de la CESSI (Oct 2011 – Oct 2015).	Noviembre 2019
Carlos Pallotti	Empresario, Presidente de la CESSI (Oct 2003 – Oct 2017) y Subsecretario de Servicios Tecnológicos (Dic 2016 – Ene 2018).	Octubre 2019
Anibal Carmona	Empresario y Presidente de la CESSI (Oct 2015 – Oct 2019).	Julio 2020
Matias Ruiz	Presidente del Polo Tecnológico del Paraná.	Julio 2020
Gladys Neuendorf	Presidenta del Clúster Servicios Basados en el Conocimiento de Misiones (2016-actualidad).	Julio 2020

Anexo II) Cantidad de empresas inscritas al RPIS por resolución, por año

Año	Inscripción				Total acumulado
2005	25				25
2006	78				103
2007	71				174
2008	22				196
2009	37				233
2010	43				276
2011	38				314
2012	1				315
2013	0				315
Año	Inscripción	Reinscripción	Total anual	Total acumulado	
2014		4	4	4	
2015	30	132	162	166	
2016	86	61	147	313	
2017	62	13	75	388	
2018	67	1	68	456	
2019	55		55	511	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos en 2019 por la Dirección Nacional de Servicios Basados en el Cocimiento. Los datos pueden no ser exactos.

Universidad de
San Andrés

Anexo III) Línea del tiempo (1980-2019) de la historia del sector y del régimen promocional del SSI

CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO

CÁMARA EMPRESARIAL

PRINCIPALES HITOS

1970: INICIOS DEL SECTOR EMPRESARIAL SSI

(1983-1989)

Presidencia Raúl Alfonsín

(Abril 1982)

Se crea la CES (Cámara de Empresas de Software)

Presidencia José Luis

Ferreyro

(1984) Creación de la Comisión Nacional de Informática (CNI)

1990: EVOLUCIÓN A PARTIR DE PRIVATIZACIONES, WORLD CLASS Y PUNTOCOMs

(1989-1999)

Presidencia Carlos Menem

Se privatizan varias empresas estatales que empiezan a requerir productos world class. Las empresas locales desarrollan esos productos y servicios.

(Julio 1990)

Surge la CESSI (Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos), a partir de la fusión de CES con la CAESCO (Cámara Empresaria de Servicios de Computación).

La CESSI se asocia con organizaciones internacionales: WITSA y ALETI.

(1998-2001)

Presidencia Jorge Cassino

(Nov 2000) Se reúnen representantes de CESSI, CICOMRA y del Ministerio de Economía de la Nación y se anuncia una reducción en los aportes patronales de las empresas del sector informático, que jamás se puso en práctica por la recesión económica y cambios de autoridades en el Ministerio.

(1999-2001)

Presidencia Fernando De la Rúa

2001: DEVALUACIÓN, DESPEGUE Y PROMOCIÓN

(2001-2002)

Crisis política, económica y social.

Devaluación de la moneda nacional

(2001-2003)

Presidencia Eduardo Duhalde

(2002-2003)

Presidencia Carlos Rolandeli

(2000) Misión de empresarios de la CESSi a EEUU, experiencia que empieza a unir a los empresarios del sector.

(27 jun 2001)

Se firma el Acta fundacional de la Comisión de Productores de Software de CESSI.

(2002-2004)

Comienza la discusión en la Cámara de Diputados del proyecto de Ley de Promoción de la Industria del Software.

28 Nov 2002: Obtiene media sanción (Cámara de Diputados) la Ley N° 25.856 (Consideración de la producción del software) como actividad industrial

2003

Misión comercial a México, empresarios del software conversan con el vicepresidente Daniel Scioli sobre que la ley estaba pendiente.

Anexo III) Línea del tiempo (1980-2019) de la historia del sector y del régimen promocional del SSI

CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO

CÁMARA EMPRESARIAL

PRINCIPALES HITOS

(2002-2007): DISEÑO DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN A LA INDUSTRIA DEL SOFTWARE

(2001-2003)

Presidencia Eduardo Duhalde

(2002-2005)

Ministro de Economía y Producción: Roberto Lavagna

(2003-2007)

Presidencia Néstor Kirchner

(Oct 2003-Oct 2007)

Presidencia Carlos Palotti

(Jul 2003)

La CESSI presenta el libro “Crecer con tecnología”, en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

(Jul 2004) Misión de empresarios CESSI a China - encuentro con Néstor Kirchner quien les transmite la confianza en la aprobación de la Ley de Promoción de la Industria del Software.

(Abr 2006) Reunión y documento de la CESSI “Declaración de San Nicolás”

(Oct 2007-Oct 2009)

Presidencia Miguel Caello

(Abr 2007) Reunión y documento de la CESSI “Declaración de Cariló”



(Dic 2003) Inicio del Foro Nacional de Software Servicios Informáticos, organizado por el Ministerio de Industria de Nación y con la participación del sector académico y privado.



Formulación del “Plan Estratégico 2004-2014” y el “Plan de Acción 2004-2007”



(3 dic 2003) Media sanción (Diputados) de la ley N° 25.922 “Ley de Promoción de la Industria del Software”



(4 dic 2003) Sanción de la Ley N° 25.856 (Declaración del software como industria)



(18 ago 2004) Sanción de la ley N° 25.922 “Ley de Promoción de la Industria del Software”

(24 ago 2004) En reunión abierta se presenta en el Ministerio de Economía la Ley de Promoción, El Plan Estratégico de Software y Servicios Informáticos 2004-2014 y el Plan de Acción 2004-2007, todo expresado en el “Libro Azul y Blanco”.



(15 nov 2004) Decreto Reglamentario 1594/2004



(3 may 2005) Resolución 61/2005 Registro Nacional de Productores de Software y Servicios Informáticos.

(2008-2015): PRÓRROGA DEL RPIS

(2008-2011)

1° Presidencia Cristina Fernández de Kirchner

Estancamiento del tipo de cambio.



(2009) Presentación del Libro Blanco de Prospectiva TIC - Proyecto 2020, resultado del Foro Virtual organizado por el Ministerio de Ciencia en 2007.



(2009) Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020”.



(27 de nov 2009) CFK participa de la entrega del Premio M Sadovsky y anuncia que enviarán un proyecto para extender el régimen hasta 2019.

Anexo III) Línea del tiempo (1980-2019) de la historia del sector y del régimen promocional del SSI

CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO

CÁMARA EMPRESARIAL

PRINCIPALES HITOS

(2008-2015): PRÓRROGA DEL RPIS

(2011-2015)

2° Presidencia Cristina Fernández

(Oct 2007-Oct 2009)

Presidencia Miguel Caello

(Oct 2009-Oct 2011)

Presidencia Fernando Racca

(Oct 2011 – Oct 2015)

Presidencia José María Louazo



(1 jun 2011) Media sanción (Diputados) de la Ley 26.692 que extiende el Régimen hasta fines del 2019.



(27 jul 2011) Sanción de la ley la N° Ley 26.692 que extiende el Régimen hasta fines del 2019.



(9 sept 2013) Decreto reglamentario 1315/2013



(31 ene 2014) Resolución 5/2014:

(2016-2019): DISEÑO Y SANCIÓN DE LA LEY DE ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

(Dic 2015- Dic 2019)

Presidencia Mauricio Macri

(Oct 2015 – Oct 2019)

Presidencia Anibal Carmona

(Dic 2015) Creación de la Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos.

(May 2018)

Presentación del Plan Estratégico Federal de la Industria Argentina del Software (2018-2030)

(Dic 2017)

Reestructuración del Estado. El RPIS queda bajo la DNSBC de SEPyme.

(Nov 2018)

Reunión de la CESSI y la Red Federal de Polos y Clusters TICs, donde se decide apoyar la Ley de Economía del Conocimiento.

(Dic 2015- jun 2018)

Ministro de Producción Francisco Cabrera

(Jun 2018 - Dic 2019)

Ministro de Producción y Trabajo Dante Sica



(6 jul 2016) Mesa Ejecutiva del Sector de Software y Servicios Informáticos, organizada por el Ministerio de Producción de Nación y con la participación del sector privado, en Tandil.

(4 may 2018) Los senadores Carlos A Caserio y Miguel A. Pichetto presentaron un proyecto de Ley para extender el Régimen hasta el 2030.



(2018) Mesa de Economía del Conocimiento

(Nov 2018) Misión comercial a Brasil, de la CESSI junto al gobierno



(Dic 2018) Macri anuncia públicamente que enviará al Congreso el proyecto de la LEC



(24 abr 2019) Media sanción (Diputados) de la Ley 27.506: Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento



(10 jun 2019) Sanción de la Ley 27.506: Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento



(15 oct 2019) Decreto 708/2019: Reglamentación del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento

Anexo IV) Autoridad de aplicación del RPIS (2004-2019)

PRESIDENCIA

MINISTERIO

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

(2002-2007): RÉGIMEN DE PROMOCIÓN A LA INDUSTRIA DEL SOFTWARE

(May 2003 - Dic 2007)
Néstor Kirchner

Ministerio de Economía y Producción

Roberto Lavagna (Abr 2002- Nov 2005)

Felisa Miceli (Nov 2005- Jul 2007)

Miguel Peirano (Jul-Dic 2007)

Martín Lousteau (Dic 2007- Abril 2008)

Carlos Rafael Fernández (Abr 2008 - Jul 2009)

[Decreto 1594/2004]

- Autoridad de aplicación: Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa [Miguel Peirano (Feb 2005 - Jul 2007), Leila Sonia Nazer (Jul - Dic 2007), Fernando Fraguio (Dic 2007 a Sep 2009)]
- Creación del Registro Nacional de Productores de SSI en la Subsecretaría de Industria

(2008-2015): PRÓRROGA DEL RPIS

(Dic 2008- Dic 2011)
1° Presidencia Cristina Fernández de Kirchner

Ministerio de Industria

Débora Giorgi (Dic 2008- Dic 2011)

- Autoridad de aplicación: Secretaría de Industria [Eduardo Bianchi Jul 2010 - Dic 2011), Javier Rando (Abr 2012 - Dic 2015)]

(Dic 2011- Dic 2015)
2° Presidencia Cristina Fernández de Kirchner

Ministerio de Industria

Débora Giorgi (Dic 2011- Dic 2015)

Decreto 1315/2013

- Creación del Registro Nacional de Productores de SSI en la Subsecretaría de Industria [Stella Maris Ayala Escobar (Dic 2013- Dic 2015)]

(2016-2019): DISEÑO LEY DE ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

(Dic 2015- Dic 2019)
Mauricio Macri

Ministro de Producción

Francisco Cabrera (Dic 2015-Jun 2018)

Ministro de Producción

Dante Sica (Jun 2018 - Sep 2018)

Ministro de Producción y Trabajo

Dante Sica (Sep 2018 - Dic 2019)

(Dic 2015- Dic 2017) Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos [Carlos Palotti (Dic 2015- Dic 2017)] de la Secretaría de Industria y Servicios

(Dic 2017 - Dic 2019) El RPIS queda bajo la Dirección Nacional de Servicios Basados en el Conocimiento [Pia Giudice], dependiente de Secretaría de Emprendedores y PyMEs [Mariano Mayer (Dic 2015 - Dic 2019)]