

**Estructuras estatales y desarrollo industrial. La jerarquización marginal del
Ministerio de Industria de Argentina (2009-2015)**

***State structures and industrial development. The marginal hierarchization of the
Ministry of Industry in Argentina (2009-2015)***

Cristhian Rubén Seiler

Becario Posdoctoral del CONICET-UNL, Argentina

Correo: crsthianseiler@gmail.com

Víctor Ramiro Fernández

Investigador del CONICET-UNL, Argentina

Correo: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

Resumen

El trabajo señala que las estructuras estatales para alcanzar el desarrollo no solo requieren recursos y calidad burocrática, fundamentalmente necesitan asumir coherencia estratégica para direccionar el conjunto de organismos e iniciativas estatales hacia objetivos de desarrollo. Esto asume una importancia central en los países periféricos como Argentina donde la transformación de la estructura productiva requiere un esquema de intervención sistemático orientado al desarrollo industrial. Desde este lente, y mediante revisión documental y de entrevistas con funcionarios nacionales, se analiza la *jerarquización marginal* del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015), un proceso que expresa las características periféricas de la construcción estatal en América Latina.

Palabras claves: estructuras estatales, coherencia estratégica, desarrollo industrial, periferia, Argentina.

Abstract:

The work points out that the state structures necessary to achieve development goals not only require resources and bureaucratic quality, but also fundamentally require assuming strategic coherence to direct the set of agencies and initiatives directed towards development goals. This is of central importance in peripheral countries such

as Argentina, where the transformation of the productive structure requires a systematic intervention scheme aimed at industrial development. From this lens, and through documentary review and interviews with national officials, analyzes the marginalhierarchization of the Ministry of Industry of the Nation (2009-2015), a process that expresses the peripheral characteristics of state construction in Latin America.

Keywords: *State structures, strategic coherence, industrial development, periphery, Argentina.*

Códigos JEL: H1, O1, O2

Recibido: 01/7/2019

Aceptado: 19/11/2019

INTRODUCCIÓN

Los países que han transformado su estructura productiva generaron una estrategia industrial respaldada por instituciones públicas relativamente fuertes que posicionaron a las capacidades del Estado como condición necesaria (Chang, 2010). Incluso, esta dinámica ha operado en el reciente ascenso de China en la economía global (Heilmann & Melton, 2013).

En cuanto a Latinoamérica, la hegemonía neoliberal de los años 1980 y 1990 no solo desestimó la importancia de la política industrial y el papel del Estado, sino también introdujo nuevas formas de gestionar lo público y de pensar el desarrollo. En ese contexto, Argentina fue uno de los alumnos más obedientes e implementó políticas pro mercado (Canitrot, 1994) que desarticularon gran parte del esquema desarrollista del período de posguerra (Fernández, Tealdo, & Villalba, 2005), y culminó consecuentemente en una de las crisis sociopolítica e institucional más profundas nunca antes vivida en el país.

No obstante, Argentina también fue reconocida por resurgir de esa crisis y alcanzar niveles de crecimiento económico e inclusión social inéditos en su historia (2003-2008) que despertaron el interés de académicos a nivel nacional e internacional (Grugel & Riggirozzi, 2007, 2012; Lavarello & Sarabia, 2015). En un contexto de primacía neoliberal, ejemplos como el de Argentina dieron cuenta de una creciente revalorización

de “la política” expresada en la emergencia de instituciones estatales “neodesarrollistas” con una fuerte impronta hacia las pymes. Al respecto, se puede destacar la creación de diferentes ministerios nacionales vinculado a lo productivo, siendo la primera vez en la historia del país que el sector industrial contó con un ministerio homónimo exclusivo, el Ministerio de Industria de la Nación (en adelante MI) surgido en 2009-2010.

No obstante, en perspectiva, la experiencia argentina culminó en un giro “a la derecha” y ascenso del “neoliberalismo tardío” (García Delgado & Gradín, 2017) que mostró los límites concretos, dando la pauta de que el margen de autonomía alcanzado por el Estado y concedidas por las condiciones internas y externas no hubiesen sido capitalizadas por las estructuras institucionales para ampliar el proceso de desarrollo industrial propuesto (Fernández, 2016; Thwaites Rey & Ouviaña, 2019). Es decir, da la impresión que las fuerzas políticas neodesarrollistas accedieron al aparato del Estado y marcaron su impronta de gobierno, pero eso no se vio traducido en la capacidad de direccionar variables críticas para el desarrollo (Monedero, 2019).

Desde esta perspectiva, cobra sentido analizar el MI (su jerarquización y la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020) en Argentina para evaluar la centralidad estratégica alcanzada por aquel, tanto para dirigir el proceso de desarrollo industrial como para articular otras instancias institucionales fuera de su órbita directa. El conocimiento sobre esta dimensión institucional del Estado, su desarrollo y características más sobresalientes no ha tenido una atención significativa que permita evaluar su peso real. Con ese propósito y como parte de una investigación más amplia, este trabajo aporta una reflexión y construcción teórica sobre el tema y una caracterización de la emergencia y evolución del MI. Si bien este es un recorte parcial de un entramado institucional más amplio del Estado nacional argentino, consideramos que dicha caracterización es representativa y señala los avatares de la *jerarquización marginal* de una instancia crucial (el MI) para dirigir o al menos incidir sobre el proceso de desarrollo industrial.

El trabajo se estructura presentando una breve introducción del esquema teórico y luego se organiza en dos partes donde se analizan el proceso de *jerarquización marginal* del MI. Por último, un apartado de reflexiones finales.

1. Discusión teórica para el análisis

En las estructuras productivas desequilibradas de los países latinoamericanos, donde su límite dinámico es la restricción externa (Diamand, 1972), la transformación y desarrollo

industrial no resulta solo de la administración de los aspectos macroeconómicos atendibles a través de instancias como los ministerios de economía, sino también de instancias específicas que tengan a su cargo la función de estimular la transformación industrial (Lavarello y Sarabia, 2015). Al respecto, las variables macroeconómicas, aunque centrales y necesarias para establecer un umbral macro dinámico, se ven limitadas para establecer incentivos y regulaciones efectivas, pues tienden a estimular la estructura a nivel general y reproducir los desequilibrios que desembocan en la restricción externa (Amico, 2013; Lavarello y Sarabia, 2015).

El Estado posee un papel central como articulador de la dinámica de acumulación interna y la dimensión externa (Weiss, 2003), y pesa sobre él el mandato de alterar un orden estructural imperante de dependencia y articulación subordinada a los flujos y dinámica económica de la globalización (Fernández, 2017; SELA, 2012). En tal sentido, dinamizar el sector industrial y alterar la matriz de actores productivos hacia un escenario más desconcentrado y encabezado por intereses nacionales resulta una combinación necesaria (Fernández & Seiler, 2016; Lavarello, 2017).

No obstante, la configuración de los organismos estatales en los países periféricos se ve condicionada por la incidencia de otros Estados (particularmente, centrales) y del conjunto de organismos internacionales que proyectan su poder de diversas formas (el FMI como el más significativo) (Fernández, 2015; Strange, 1998).

Este esquema general y ciertamente incompleto en los detalles, trae al primer plano la atención sobre las capacidades estatales y los recursos institucionales puestos en movimiento. En las experiencias históricas, el desarrollo industrial en las economías periféricas comúnmente fue cimentado sobre instituciones o agencias específicas de alta jerarquía encargadas de dirigir el proceso de cambio estructural. A esas agencias se les atribuyó la prerrogativa de la elaboración, implementación y coordinación de la política industrial entendida en un sentido amplio (promoción de sectores claves, restricciones y aranceles comerciales, financiamiento estatal y control de capitales, etc.) (Amsden, Hikino, & Wolfson, 1995; Chang, 2010; Johnson, 1982).

El desarrollo desafía a los Estados nacionales a contar con organismos sólidos abocados a lo industrial donde su accionar esté respaldado por la calidad de sus estructuras y recursos. Hay un relativo consenso en la literatura del desarrollo en que los componentes de esta calidad encuentran su fundamento en *(a)* la jerarquía, estabilidad y gobierno de campos de acción generales y específicos (aspectos arancelarios y comerciales, incentivos a sectores estratégicos, etc.) (Chang, 2010); en *(b)* la dotación de

recursos fiscales y financieros suficiente para movilizar los cambios necesarios (Skocpol, 2011); en *(c)* la calidad burocrática del personal que juega un papel ordenador y constitutivo de la capacidad de los organismos estatales por su aporte a la estabilidad, autonomía y especialización en este tipo de procesos (Evans & Rauch, 1999; Evans & Wolfson, 1996); así como también en *(d)* el modo en que la estructura estatal alcanza coherencia estratégica en torno al desarrollo industrial (Chibber, 2002).

Buena parte de la literatura ha concluido que la calidad burocrática¹ y el peso los recursos fiscales y financieros dicen más que cualquier otro factor sobre las capacidades actuales del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, o para llevar adelante iniciativas económicas y financiar los programas y políticas (Skocpol, 2011). Pero es relativamente limitado el conocimiento sobre el modo en que las tendencias fragmentadoras del aparato estatal son repelidas o resueltas por la jerarquía y la presencia de instancias institucionales que organicen estratégicamente la acción estatal para alcanzar los objetivos de desarrollo buscados.

Es natural concebir que la *jerarquía*(a) que logran los organismos públicos en la estructura de la organización de la administración pública nacional revelan el poder y la relevancia que alcanzan ciertos asuntos en la agenda de políticas públicas. Al mismo tiempo, que el ámbito institucional de industria se posicione como secretaría o ministerio, al menos desde el punto de vista de las formalidades y las palancas institucionales disponibles, indica la capacidad de movilización de recursos de diversa índole para alcanzar sus objetivos. No obstante, si bien la jerarquización o la posición institucional de un organismo estatal se vería traducida en los recursos que le son asignados, esto no siempre funciona de manera mecánica (Fernández, Güemes, Magnin, & Vigil, 2006; Lattuada & Nogueira, 2012).

Al mismo tiempo, cuando un asunto ingresa en la agenda y alcanza nivel ministerial introduce relativa estabilidad de su tratamiento y dirección estratégica de las acciones del Estado dada su importancia (Oszlak, 2006). En los países donde la transformación industrial fue una prioridad pública, la política industrial se articuló (no sin conflictos al interior del Estado) con otras variables y competencias que permitieron configurar una agenda global del Estado en función de objetivos de desarrollo y transformación

¹ Al respecto, los trabajos de du Gay (2012) y Hood & Dixon (2015), las innovaciones organizacionales y de políticas públicas han sido resultado del desarrollo y complejidad burocrática alcanzada durante el sinuoso proceso de su construcción, y justamente el despliegue de las críticas centrada en la heterogénea literatura de la nueva gerencia pública se ha dirigido en su contra para deshabilitar la continuidad de dicho proceso.

industrial que excedió una mirada estrictamente sectorial (Amsden, 2004; Amsden et al., 1995; Chibber, 2003).

No obstante, esto no resulta tan sencillo. El Estado no genera una única respuesta homogénea a una cuestión o problema; ni siquiera produce un conjunto de respuestas diversas pero coordinadas (Migdal, 2011). En realidad, una de las cualidades habituales de los Estados modernos, y en especial de los menos desarrollados institucionalmente y a los que a menudo se los califica de *periféricos* o simplemente *débiles*, es su tendencia a *fragmentar* su estructura y dar respuestas aisladas, fragmentarias y frecuentemente superpuestas y/o contradictorias (Chibber, 2003; Kaplan, 1968; Kohli, 2004).

Cada ámbito del Estado en sí mismo se constituye en un campo de lucha que, aun siguiendo las reglas y formalidades y actuando de acuerdo a su competencia, puede entrar en contradicción internamente y llevar a una (re)fragmentación y una parálisis estatal, con el consecuente costo político ante la sociedad. Esto implica reconocer que el Estado no puede ser visto como un sujeto homogéneo en la medida en que un “conjunto institucional” no puede ejercer el poder, de modo tal que esa relativa unidad operacional o institucional del Estado se constituye en un objeto disputado para el logro de objetivos que se establezcan de antemano (Jessop, 1990).

Frente a este esquema, Chibber (2002) señala que tanto la dotación de un personal calificado centrado en valores burocráticos no necesariamente genera la cohesión organizacional y política al interior del aparato estatal, lo que él denomina “capacidad estratégica del Estado”, la cual es requerida para una efectiva política industrial. Por el contrario, sostiene que la calidad burocrática y el “espíritu de cuerpo” por sí mismo pueden producir resultados opuestos y potenciar la fragmentación organizacional ya que no diluyen las luchas, disputas y resistencias al interior de las estructuras estatales.

En un contexto de recursos y calidad burocráticas suficientes, la jerarquización resulta efectiva en cuanto logra proyectar unidad y cohesión interna del Estado. Parafraseando a Sanyal, los recursos y la calidad burocrática de los organismos (aunque necesarios) pierden peso estratégico sobre otras iniciativas que podrían parecer bastante tímidas a primera vista, pero pueden crear eventualmente presiones institucionales para generar otros cambios más significativos y lograr la implementación de las políticas y los resultados esperados (2005:239). La clave resolutoria ha sido la creación -en muchos casos de forma experimental- de una instancia o agencia con el poder institucional para disciplinar/direccionar a otras agencias estatales, evitando bloqueos o que anulen e ignoren las recomendaciones que se formulan en torno al proyecto de gobierno

(Chibber, 2002). La presencia de estas agencias que dotan de *coherencia* y *articulan nodalmente* la estructura estatal y los objetivos de las políticas públicas entre las distintas agencias estatales, tiene como función central evitar conflictos internos y descoordinaciones estratégicas y operativas para producir los cambios necesarios (Chibber, 2002; Fernández, 2017; Guenther, 1988).

Este tipo de configuración excede la dimensión técnica de coordinación institucional y cumple un doble rol estratégico en el proceso de desarrollo industrial. Por un lado, direccionando a los actores productivos hacia metas específicas y asegurando un vínculo robusto con el sector financiero; y, por otro, estableciendo un direccionamiento del conjunto de organismos públicos estatales en la transformación industrial. Es otras palabras, las agencias no deben limitarse solo a planificar el desarrollo industrial, establecer los instrumentos económicos que estimulen la inversión del sector privado, o a fijar metas cuantificables de crecimiento de equipo, plantas, número de puestos de trabajo que deben cumplirse en cada sector de la industria a fin de evaluar las metas, afinar los estímulos, o en el caso extremo, aplicar sanciones (Chibber, 2003). La eficacia de la intervención del Estado está sujeta al establecimiento de una *agencia nodal* que promueva un ordenamiento institucional que produzca capacidad estratégica del Estado (Chibber, 2002, 2003).

De forma adicional, esta capacidad estratégica requiere unidades de apoyo, unidades de producción de información clave y del aprendizaje institucional interno, ya que estos elementos aportan soporte y capacidad de formular e incidir en la agenda, seleccionar y problematizar los asuntos a resolver, así como anticiparse a las resistencias institucionales internas que influyen en su resolución y los resultados de desarrollo. (Chang, 2010; Chibber, 2002).

Este es el papel que han jugado agencias tales como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (*Ministry of International Trade and Industry, MITI*) en Japón (Johnson, 1982), el Consejo de Planificación Económica (*Economic Planning Board, EPB*) en Corea del Sur, o la Burocracia de Desarrollo Industrial (*Industrial Development Bureau, IDB*) en Taiwán (Amsden y Chu, 2003; Chibber, 2002), y que son ejemplos comparables con la Comisión General de Planificación (*Commissariat Général du Plan*) en países centrales como Francia (Chang, 2010). Del mismo modo puede leerse el papel que cumplió el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) de Brasil en la construcción de la matriz burocrática desarrollista (Perissinotto, Dantas, Codato, y Fillipi, 2015;

Sikkink, 1993). En la actualidad, la Comisión de Reforma y Desarrollo Nacional de China (*National Development and Reform Commission, NDRC*) puede ser considerada un modelo similar por su original capacidad de articular el nivel nacional con los provinciales y locales (Heilmann & Melton, 2013).

Si bien puede criticarse la viabilidad histórica de tales configuraciones, su consideración resulta una herramienta útil para examinar procesos concretos de construcción estatal. Sobre este fundamento, analizamos las inconsistencias de las transformaciones institucionales que dieron lugar a la *jerarquización marginal* del Ministerio de Industria de la Nación Argentina desde 2009 hasta 2015.

Dicho análisis se sustenta en documentos oficiales en lo relativo a la organización de los ministerios (Leyes de Ministerios, Decretos modificatorios, entre otros documentos pertinentes para nuestro análisis); en 15 entrevistas realizadas a funcionarios de distintos niveles (secretarios, subsecretarios y directores generales) y personal administrativo vinculado al MI. Además, profundizamos los aspectos del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) con entrevistas a algunos de los responsables de su implementación. Esta doble estrategia metodológica (documental y entrevistas) nos permite, por un lado, introducir una lectura “desde adentro” y más compleja sobre la jerarquización y las modificaciones de las estructuras en general a la que podríamos hacer solo desde los documentos analizados; y por otro lado, obtener información respecto al funcionamiento general del MI y en particular sobre el PEI 2020.

2. Jerarquización, estructura y competencias del Ministerio de Industria

En 2003, Néstor Kirchner estableció un rumbo de crecimiento económico centrado en un tipo de cambio más favorable a las exportaciones, en la recomposición salarial, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, y en una rígida estrategia de desendeudamiento que quitaría el yugo de los lineamientos del FMI (Kulfas, 2016; Lavarello, 2017). Al mismo tiempo, se estimuló la inversión pública y privada en infraestructuras así como en sectores intensivos en conocimiento como el software y biotecnología que tuvieron efectos virtuosos, aunque menores (Lavarello y Sarabia, 2015). No obstante, la crisis internacional de 2008/2009 marcó un límite para mantener el ritmo e intensidad de crecimiento altas tasas centrado en los *commodities* y el manejo macroeconómico del período 2003-2007.

Frente a la caída de los precios de las exportaciones se presentó conveniente realizar transformaciones institucionales que tuviesen impacto transformador en la estructura

productiva (Lavarello, 2017). En esta coyuntura tiene lugar la jerarquización de la cartera industrial y simbólicamente la refundación de la estrategia de desarrollo industrial. La creación del MI en 2009 significó la primera puesta en valor a nivel ministerial de la cartera industrial en el período democrático reciente iniciado en 1983. Los antecedentes históricos de la cartera industrial no solo muestran una trayectoria sinuosa e inestable que inicia a mediados de Siglo XX (1949), por momentos con mayor autonomía y en otros supeditada a la dinámica de la cartera de economía, sino que no mostraron un acervo histórico importante para “revivir” en el presente una estructura o aprendizaje sólido del pasado (Rougier y Odisio, 2016).

La creación del MI en 2009 es un resultado residual de la elevación de otros asuntos a rango ministerial. Es decir, la creación del MI se da tras la desintegración del “super” *Ministerio de Producción* (2008), que tenía control sobre varios sectores productivos (agricultura, turismo, comercio, e industria) y que recientemente se había separado del *Ministerio de Economía y Producción* (2003-2008). En 2009 y 2010, la prioridad estuvo dada en la creación del *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos*² y el *Ministerio de Turismo* ascendieron a rango ministerial, respectivamente (ambas carteras estaban incluidas en el *Ministerio de Producción*). Consecuentemente, tras la creación del *Ministerio de Turismo*, se crea definitivamente el *Ministerio de Industria* en 2010.³ Al respecto, los funcionarios entrevistados resaltaron que la creación definitiva del *Ministerio de Industria* significó la culminación de un proceso de pérdidas de competencias (políticas e institucionales) que estaban bajo el *Ministerio de Producción*, el que originariamente fue dirigido por quien encabezó el MI hasta su disolución en diciembre de 2015.

Si bien no abordamos la variable financiera y fiscal de las capacidades, es pertinente introducir algunos datos que enmarcan el análisis del MI. En el total del gasto público de la administración nacional la participación de las erogaciones destinadas a la función *industria* representó un 0,30 % en promedio entre 2003 y 2015, y el MI desde su creación (2010-2015) lo hizo en un 0,22%, valores marginales que soportan la tesis de la marginalidad del MI.

² Los decretos 1365/2009 y 1366/2009 señalan la importancia del área de agricultura y ganadería para el desarrollo del país. De alguna forma, ello es parte del cambio de las relaciones de fuerza sucedidas al interior del gobierno tras la Resolución N° 125 del *Ministerio de Economía y Producción* y el conflicto con las entidades agropecuarias en 2008 en torno a los derechos de exportación a cereales y oleaginosas, que presentó mayor conflictividad en torno a las “retenciones al poroto de soja”.

³ Decimos “definitivamente” porque tras la creación del *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos*, en 2009 se crea el *Ministerio de Industria y Turismo*.

En cuanto a las competencias del MI, a fines de 2011 perdió sobre el área de “comercio exterior”, la que había resultado clave al momento de sustituir importaciones tras la crisis de 2008. La gestión y administración del comercio exterior dio lugar a profundizar el mecanismo de las Licencias No Automáticas de Importación para estimular sectores sensibles y restringió la salida de divisas por importación. Esta mayor protección implicó el remplazo de quien conducía la *Secretaría de Industria, Comercio y Pyme* en 2009 para darle un perfil más asociado con la protección comercial.⁴ Desde la creación del MI en 2009 hasta fines del año 2011, la articulación industria-comercio permitió la coordinación y el control de posiciones arancelarias (hasta ese momento cerca de 600) como una herramienta de estímulo a la actividad económica de sectores sensibles a la competencia internacional (como textil, calzado, o electrónicos, por ejemplo).

A fines de 2011, el MI no logró sostener esta articulación estratégica (industria y comercio exterior) dado los reclamos desde la *Secretaría de Comercio Interior* (ubicada en el *Ministerio de Economía*), con fuerte influencia sobre la administración del comercio exterior. Por eso, tras el cambio de gobierno de 2011, la cartera de comercio exterior fue trasladada bajo su órbita y deshabilitó al MI tener una coordinación cercana con los regímenes industriales disponibles.

Desde principios de 2012, la agenda de la *Secretaría de Comercio Interior* pasó a ser el control de divisas e influir en la administración de las importaciones creando las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) que abarcaron prácticamente el total del universo de productos importados y generó conflictos y denuncias de “superpoderes” de la *Secretaría de Comercio Interior*. Si bien, dicha herramienta permitió ahorrar divisas, el excesivo control paralizó numerosas líneas de producción debido a la falta de insumos, situación que se revirtió parcialmente con la renuncia del secretario a finales de 2013. En la *Ilustración 1* se puede observar gráficamente la jerarquización del MI como desmembramiento del “super ministerio”, y el recorte de competencias sobre el comercio exterior

⁴ El nuevo secretario se había desempeñado en la *Subsecretaría de Política y Gestión Comercial Externa* desde 2008 asesorando a la unidad ministro en materia de política comercial.

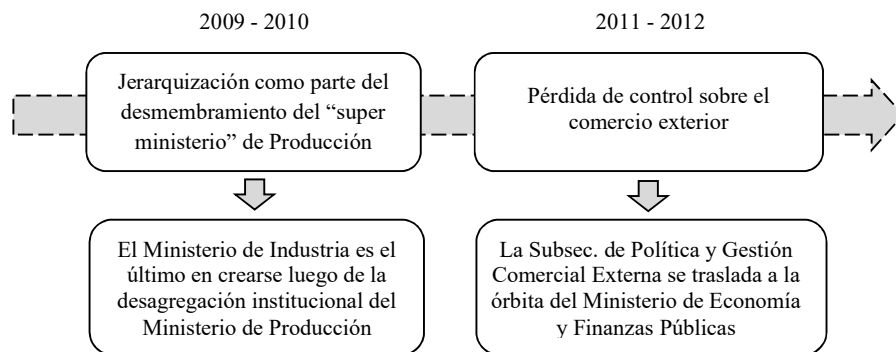


Ilustración 1. Desmembramiento y pérdida de competencias del MI.

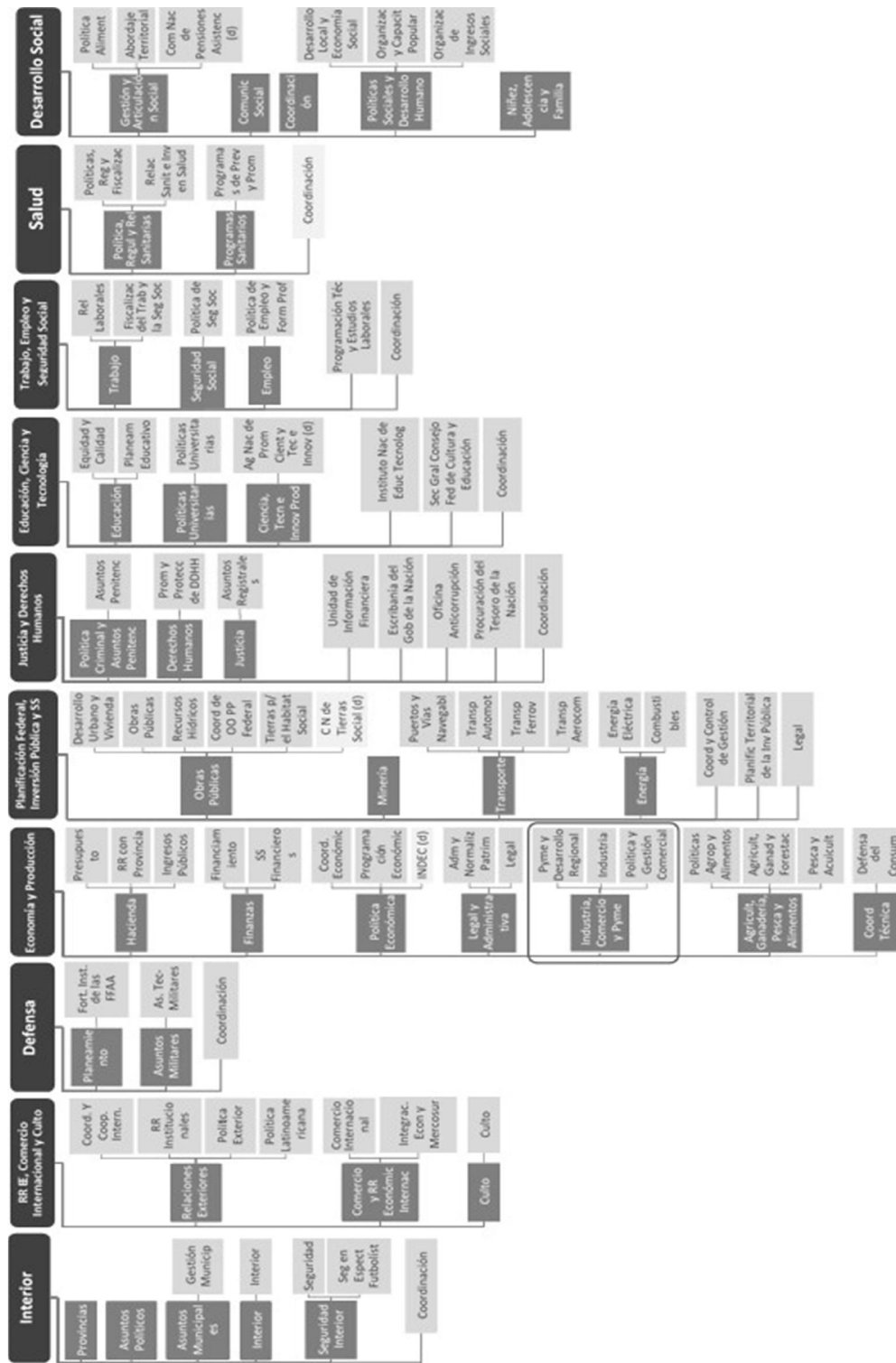
Fuente: elaboración propia.

En este marco, donde el MI se constituyó en uno de los ministerios de menor tamaño desde el punto de vista de sus componentes, a fines de 2011 en el marco de la implementación del PEI 2020, se creó la *Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial* como el organismo encargado de su implementación. De este modo, desde finales de 2011 a 2015 el MI quedó conformado por la *Secretaría de Industria* (SI), la *Secretaría de la pequeña y mediana empresa* (Sepyme) y la *Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial* (SPEI). Bajo una mirada atenta a este movimiento institucional, las entrevistas permitieron advertir que la SPEI lejos de ser una herramienta ordenadora de las decisiones del MI respecto a la transformación industrial, fue una moneda de cambio frente a la pérdida del área de comercio exterior.⁵ Lo trataremos con más detenimiento en la próxima sección.

En la *Ilustración 2* e *Ilustración 3* se presenta comparativamente la configuración de la estructura de la Administración Pública Nacional en dos momentos temporales distintos. La primera de ellas muestra el área de industria, pyme y comercio exterior en la órbita del *Ministerio de Economía y Producción* (2006), mientras que la segunda presenta el esquema ministerial con un MI jerarquizado, aunque como una cartera marginada en el contexto del resto de los ministerios y desprovista del control del comercio (2012/2013).

Ilustración 2. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2006. (sin Org. Descentralizados)

⁵ De hecho, la creación de las *Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial* y la supresión de la *Subsecretaría de Política y Gestión Comercial* se realizaron dentro del mismo Decreto N° 2085 en diciembre de 2011.



Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales (www.infoleg.gov.ar)

Ilustración 3. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2012/2013. (sin



Org. Descent.)

Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales

(www.infoleg.gov.ar)

Frente a este esquema de *jerarquización marginada*, la cantidad y distribución institucional del entramado de políticas y programas industriales (ver *Tabla 1*) contribuyó a dificultar un direccionamiento con impacto real. Diversos trabajos han señalado que dado esa compleja matriz de instrumentos generó una superposición de esfuerzos y/o actuación descoordinada sin un vector claro de prioridades estratégicas, tanto sectoriales como de instrumentos y sus instituciones (Barletta, Moori-Koering, & Yoguel, 2014; Goldstein & Kulfas, 2011; Kulfas, 2018; Sztulwark, 2010).

Tabla 1. Políticas y Programas dirigidos a la industria desde organismos públicos en Argentina en 2014.

	MinIND	MinCyT	MEcon	MTEySS	MDSoc	MRExtC	MinAGyP	BNA	BICE	CFI	Total
Aportes No Reembolsables	7	17	2	3	1	1	3				34
Beneficios Impositivos y Fiscales	21	1	7		1						30
Asesoría Técnica y Capacitación	16	4	4	5	2	4	3				38
Crédito Tasa Subsidiada y otras Facilidades Financieras	10	6	3	3	1			6	18	2	49
Total	54	28	16	11	5	5	6	6	18	2	151

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía de Programas y Beneficios para la Industria 2014, Ministerio de Industria de la Nación.

Referencias: **MinIND:** Ministerio de Industria; **MinCyT:** Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; **Mecon:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; **MTEySS:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; **MDSoc:** Ministerio de Desarrollo Social; **MRExtC:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; **MinAGyP:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; **BNA:** Banco de la Nación Argentina; **BICE:** Banco de Inversión, Comercio y Exportaciones; **CFI:** Consejo Federal de Inversiones.

Este conjunto de instrumentos abocados al área productiva-industrial ha sido naturalmente el resultado de una acumulación “geológica”, instrumentos históricos (creados bajo la estrategia sustitutiva de importaciones) e instrumentos más recientes, con diversas formas de abordaje de los problemas y soluciones para fortalecer la

industria, lo cual expresa la carencia de un sentido estratégico de la acción del Estado. Si bien la diversidad de esa oferta no es un problema *prima facie*, sí lo es en el sentido en que genera una implicación estatal sin una dirección contundente de transformación con la consecuente ausencia de impactos reales.

3. Coordinación estratégica e instancias de apoyo

En octubre de 2011, se lanza el *Plan Estratégico Industrial 2020* (PEI 2020) en Venado Tuerto (Santa Fe, Argentina), una de las ciudades enmarcadas en la emblemática región de la maquinaria agrícola, ícono histórico por antonomasia de la industria nacional. En el marco de otras experiencias de planificación a nivel nacional,⁶ el PEI 2020 ha sido la primera iniciativa explícita de planificación y diseño de una política industrial desde un organismo estatal abocado a este campo de actuación después de más de tres décadas de marginación de estas políticas y sus organismos en la agenda pública en Argentina (Fernández *et al.*, 2005; Lavarello, 2017). En buena medida, la implementación del PEI 2020 a través de la SPEI pretendía ser una herramienta para establecer un direccionamiento estratégico de los programas en función de las directrices planteadas en el plan. No es nuestro propósito analizar el PEI 2020 aquí, sino observar sus rasgos generales e instrumentales para nuestro análisis.

Frente a las señales de restricción externa desde 2008, el PEI 2020 proponía como lineamiento general coadyuvar a la sustentabilidad macroeconómica, que planteaba entre sus pilares la expansión de la demanda interna, el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, el aumento de exportaciones y el sostenimiento de la inversión (Lavarello y Sarabia, 2015; PEI, 2011). El plan fue elaborado en el marco de un proceso colaborativo y participativo con la CEPAL iniciado en 2010, organismo que brindó su apoyatura técnica con la participación de diferentes especialistas en materia industrial, desde la Oficina de Buenos Aires como de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Se analizaron los resultados y logros alcanzados a partir de 2003 por la industria argentina, y en particular contribuyó con los diagnósticos relativos a las cadenas seleccionadas y que forman parte del PEI 2020, posteriormente publicados en Stumpo y Rivas (2013).

⁶ Entre alguna de estas experiencias se puede mencionar: el Plan Estratégico Territorial Argentina del Bicentenario del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios lanzado en 2004; el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” lanzado en 2006 y relanzado en 2010 mediante el Plan Argentina Innovadora 2020 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; o el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 lanzado en 2010 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Como sostiene Lavarello y Sarabia (2015), desde una perspectiva generalista sin criterios de priorización, el PEI 2020 no proponía impulsar nuevos sectores, sino tomar 11 cadenas o complejos productivos que representaban cerca del 80 % del tejido industrial de la economía argentina⁷ para conocer los puntos estratégicos de las cadenas: **a)** las actividades dominantes, y las ventajas en las que se apoyan -tecnologías clave, economías de escala, derechos, marcas y redes de distribución- que posibilitan a las distintas actividades la coordinación y una mayor o menor apropiación de las rentas generadas al interior de la cadena; **b)** las actividades generadoras de encadenamientos intersectoriales, aprovechando las actividades con alto potencial de aprendizaje y que se encuentran en la intersección de distintas cadenas productivas; y **c)** sus cuellos de botella y puntos sensibles, actuales o potenciales, así como la ausencia de agentes o instituciones articuladores, la concertación de normas y estándares o la resolución de asimetrías de poder económico y regulatorias (Stumpo y Rivas, 2013:13). El PEI 2020 se constituía en la “sintonía fina” de las políticas implementadas desde 2003, permitiendo defender los logros alcanzados y adaptar las acciones a las cambiantes condiciones del entorno económico, sin perder de vista que el objetivo es consolidar una sociedad inclusiva, con una economía industrializada, diversificada y competitiva a escala internacional (Stumpo y Rivas, 2013:21).

Definidas las prioridades y diagnósticos de las cadenas, se validaron y redefinieron a partir de la convocatoria a once foros o “mesas de trabajo” (una por cada cadena) que permitieron especificar las principales fortalezas y debilidades de cada cadena con los actores productivo. En dichos foros participaron representantes de los distintos ministerios nacionales, provinciales, organismos de ciencia y tecnología, y de los sectores académicos vinculados a las cadenas. El enfoque del plan tuvo un claro fundamento en la idea de articulación público-privada consistente con el enfoque y las bases conceptuales propuesta por la CEPAL (CEPAL, 2015).

Como mencionamos anteriormente, si bien el PEI 2020 implicó un importante trabajo previo y posteriormente, en diciembre de 2011, la creación de la *Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial* (SPEI) que coordinó su implementación, es pertinente señalar la escasa articulación entre el proceso de diseño del plan implementación con aquellas instancias de apoyo existentes dentro del MI. Lo que se

⁷ Las cadenas eran: 1) alimentos: carne aviar y huevos, lácteos, y carne porcina; 2) cuero, calzado y marroquinería; 3) textil e indumentaria; 4) foresto-industrial; 5) automotriz y autopartes; 6) maquinaria agrícola; 7) bienes de capital; 8) materiales para la construcción: cemento, hierro y acero, y aluminio; 9) química y petroquímica; 10) medicamentos para uso humano; y 11) software y servicios informáticos.

observa en los documentos y en las entrevistas realizadas, es que el MI no capitalizó ni se apoyó en dos áreas de producción de información y datos relevantes para el universo industrial y pymes, los cuales podían brindarle activos estratégicos para negociar con otros organismos y los actores privados. Nos referimos aquí al *Centro de Estudios para la Producción* (CEP) y al proyecto *MAPA PYME*.

El CEP⁸ tenía el fin de realizar investigaciones y producción de información relativa a la estructura productiva y la identificación de diversas problemáticas estructurales y sectoriales (Botto, 2007). Produjo investigaciones e informes en base a distintas fuentes de información que fueron publicados con una frecuencia regular desde el año 1997, bajo las series: *NOTAS de la Economía Real*, *ESTUDIOS de la Economía Real*, y *SÍNTESIS de la Economía Real*.⁹ Las distintas nominaciones reflejan los diferentes momentos de la organización que fueron públicas hasta fines del año 2009. Según los entrevistados, luego de ese momento, los informes se utilizaron internamente sin ser publicados o seriados, hasta que el área se disolvió a fines de 2011.

Por su parte, el MAPA PYME¹⁰ tenía como objetivo monitorear y producir información trimestral y exclusiva de la estructura pymes. Los operativos censales se llevaron a cabo de forma sistemática hasta 2009 con informes oficiales disponibles públicamente y con respaldo de las oficinas estadísticas provinciales, en el que estuvieron involucrados aproximadamente 500 personas. Fue un proyecto que, no obstante su ágil operatoria y utilidad para la planificación de políticas y programas, no encontró asidero político en el MI. Por ejemplo, uno de los entrevistados señaló que en medio de la crisis internacional 2008/2009, mientras que en el MI se aconsejaban ajustes del tipo de cambio, las recomendaciones surgidas del MAPA-PYME contradecían esa opción. Estas tensiones políticas y su débil anclaje político institucional en la estructura de la administración pública marginaron las recomendaciones y los resultados del MAPA PYME como insumo de política pública.

⁸ Fue creado en el año 1996 por el Secretario de Industria, Alieto Guadagni, en la órbita de dicha secretaría. El organismo reprodujo el formato del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Cancillería argentina y tenía un plantel de aproximadamente 25 economistas. El CEP realizó informes bajo las líneas que establecía su dirección y, oportunamente, realizaba informes por encargo para diferentes reparticiones estatales.

⁹ La colección puede consultarse en el Centro de Documentación e Información de la Biblioteca del Ministerio de Hacienda de la Nación (<http://cdi.mecon.gov.ar/>)

¹⁰ Fue un proyecto implementado con PNUD en el año 2006 (Proyecto PNUD ARG/06/021) relevando información de los sectores industria, comercio, hoteles, restaurantes, transporte y resto de servicios en lo relativo a: a) dimensión cuantitativa del sector, rotación de empresas, creación de firmas, exportaciones, inversión, innovación tecnológica, etc.; b) cambios sectoriales ocurridos durante los últimos diez años y nuevas modalidades de articulación e integración en cadenas de valor, *clusters*, etc.; c) los principales factores que restringen su competitividad y el crecimiento sostenido de mediano plazo; y d) utilización de recursos e instrumentos públicos, conocimiento de los mismos y evaluación de sus resultados.

Como se puede apreciar, portensiones políticas u otras razones, ambas instancias generaban insumos estratégicos pero no se constituyeron en interlocutores relevantes al momento de la elaboración del PEI 2020. Del mismo modo, tampoco operaron como instancias pertinentes para el diseño de nuevas políticas o la evaluación de las existentes, siendo el MAPA PYME una herramienta clave y pertinente para ello, ya que el PEI 2020 promovía el protagonismo pymes.

Ahora bien, volviendo al análisis del PEI 2020, a través de las entrevistas realizadas fue posible advertir algunos elementos críticos en cuanto a su objetivo y su carácter estratégico como ordenador y articulador de la instancia ministerial. Se debe recordar que el PEI 2020 se lanza en el marco de una acuciante caída de reservas internacionales, lo cual imprimía premura hacia un fuerte proceso de sustitución de importaciones. A su vez, también recordemos que es este fue el momento en que el área de “comercio exterior” pasó a la órbita de “economía”.

En primer lugar, un aspecto reiterado en las entrevistas refiere a que la implementación del PEI 2020 y las actividades de las mesas de las cadenas estuvo atravesado por las tensiones que se suscitaron con la pérdida de la cartera de comercio exterior y el rígido control de las importaciones sobre el total de los productos importados.¹¹ En un marco donde el PEI 2020 se proponía resolver los “cuellos de botellas” de las distintas cadenas, el cierre repentino y casi total de las posiciones arancelarias en enero de 2012 restringió las posibilidades del MI para resolver los aspectos más problemáticos en término de sus impactos sobre la estructura industrial.

Al mismo tiempo, el bajo dinamismo de las exportaciones a causa de la caída de los precios internacionales y la falta de la recuperación en términos de cantidades contrastó con los diagnósticos positivos planteados en el PEI 2020. Uno de los entrevistados señaló que “...hubo un error de diagnóstico en el plan. Se creía que la demanda externa se iba a recuperar, pero no fue así. Si ves el plan, la tendencia a futuro de todas las cadenas dan signo positivo.” (Entrevista a funcionario de la SPEI).

En este marco, la dificultad del MI para articular con la cartera de comercio exterior empeoró el escenario. Esto derivó en que las discusiones en las mesas de trabajo del PEI 2020 estuvieran dominadas por los problemas causados por los controles a las importaciones y la consecuente parálisis de cadenas productivas por falta de insumos. A

¹¹ Cabe recordar que la secretaría encargada de implementar el plan fue creada en el mismo decreto donde se trasladaba la Subsecretaría de Gestión y Política Comercial Externa al Ministerio de Economía bajo la influencia del Secretario de Comercio Interior. La cartera antes citada fue creada como Secretaría de Comercio Exterior y fue dirigida inicialmente por una funcionaria vinculada al Secretario de Comercio Interno y disidente de la Ministra de Industria.

excepción del sector automotriz y de electrónicos que poseen regímenes especiales, las pymes fueron las más afectadas.

Así, en tanto se endureció el control de las importaciones desde la *Secretaría de Comercio Interno*, las acciones de la Ministra de Industria para coordinarlos con los objetivos del PEI 2020 no encontraron aciertos. La SPEI quedó marginada a recurrir a los instrumentos y programas existentes (*Tabla 1*) como una alternativa para avanzar en la implementación del plan. Así, en palabras de sus responsables, la SPEI ya no aspiraba a una completa implementación del PEI 2020 en todo su sentido, sus pretensiones se redujeron más bien a recolectar las distintas necesidades y demandas planteadas por los actores de cada cadena, y coordinarlas con los instrumentos y programas disponibles.

En este escenario, donde los márgenes de acción de la SPEI se vieron reducidos notablemente, los entrevistados vinculados a la implementación del plan señalan que las mesas se constituyeron en un espacio de presentación de la oferta de programas del MI y de otros ministerios. De alguna forma, realizaron una coordinación “de hecho” de los mismos, donde los funcionarios de la SPEI convocaban a los responsables o coordinadores de los programas para que los acompañaran en las reuniones, pero esta dinámica quedaba a criterio de los coordinadores de las mesas y al conocimiento que cada uno de ellos tenía de los programas, fruto de las relaciones personales e informales que se habían construido previamente.

De este modo, lejos del propósito inicial para el cual había sido establecido el PEI 2020 y la SPEI, sus movimientos quedaron reducidos a recolectar las demandas (que eran diversas y en muchos casos estructurales referidas a las restricciones comerciales y de divisa) y “ofertar” los distintos instrumentos disponibles en el MI u otro ministerio. Claramente, había un problema de medios y fines para concretar los objetivos del desarrollo industrial.

Por último, resulta central señalar a trazos gruesos algunos detalles respecto a los recursos (financieros y humanos) que guardan relación con lo que venimos exponiendo e invitan a realizar un análisis más pormenorizado en futuros trabajos. Mientras que la SPEI poseía la misma jerarquía que la Sepyme o la Secretaría de Industria, no contó con financiamiento adicional a los respectivos créditos asignados para su funcionamiento operativo diario. En cuanto al personal asignado en el presupuesto, la supresión del área de comercio exterior implicó el recorte de 177 cargos en contrapartida de 2 cargos involucrados en la SPEI. A través de las entrevistas se constató que la SPEI contaba con un grupo de 12 a 15 profesionales contratados para la coordinación de las actividades de

las mesas de articulación, y lo cierto es que el éxito del PEI 2020 descansaba en el conocimiento y capacidad operativa, de articulación y coordinación de cada uno de ellos, siendo que no poseían ninguna responsabilidad política al respecto. De este modo, el éxito de una u otra mesa (identificar cuellos de botella y elaborar planes de acción) estuvo sujeto a la composición de las mesas y fortaleza de la institucionalidad del sector privado donde se destacaron los casos de la industria de maquinaria agrícola y de la industria farmacéutica, en los que el peso de las empresas locales en la estructura de la industria permitió definir estrategias más claras (Lavarello, 2017; Lavarello y Sarabia, 2015).

4. Reflexiones Finales

El regreso del Estado en la experiencia neodesarrollista argentina de principios de siglo, muestra una configuración estatal que reprodujo su sesgo fragmentador y consecuentemente debilitó y escasa capacidad de articular una estrategia integral y coherente de desarrollo industrial. De este modo, la idea de *jerarquización marginal* se propuso capturar este esfuerzo institucional destinado a la “sintonía fina” del desarrollo industrial en Argentina.

A través del señalamiento teórico presentado en la segunda sección del trabajo remarcamos la importancia que asume un esquema institucional que aporte coherencia a los organismos estatales en torno a una estrategia industrial. Advertimos que al momento en que una fuerza política ilegal gobierno y disponer recursos para su actuación, estos otorgan poder a los organismos estatales, pero al mismo tiempo estos pueden operar en direcciones que sean mutuamente vetadas o excluyentes. Por esta razón, indicamos y justificamos teóricamente que era necesario visualizar en la experiencia argentina en qué medida el MI había alcanzado centralidad para direccionar las acciones y esfuerzos del Estado para profundizar la dinámica industrial.

Este esquema permitió observar que la jerarquización del MI fue un acontecimiento histórico de importancia, pero ubicado en el marco de un proceso de desmembramiento del “super” *Ministerio de Producción*. Esta pérdida de centralidad se profundizó debido a las tensiones políticas internas al ministerio, las que se tradujeron en la pérdida de control sobre el área estratégica de comercio exterior que fue absorbida por el área de economía.

La *jerarquización marginal* del MI también se presentó en la dificultad para articular el esquema fragmentado de múltiples instrumentos acumulados “geológicamente”, así

como en la implementación del PEI 2020 y la creación de la SPEI que no lograron establecer un direccionamiento claro y consistente en línea a la pretendida “sintonía fina” de desarrollo industrial. Al mismo tiempo, la disfuncionalidad que jugaron el CEP y el MAPA PYME como fundamentos y apoyatura técnica para negociar con otros organismos públicos y/o actores privados, desestimó la potencialidad de las gestiones de la SPEI y la implementación del PEI 2020.

Por último, es prioritario advertir la importancia de distinguir que tomar el comando del aparato estatal no es condición suficiente ni motivo para desestimar lo que se tiene en manos. Los gobiernos o fuerzas políticas, así como los hacedores de políticas que apuestan al desarrollo industrial en el contexto latinoamericano, necesitan tomar nota de las características que adquieren las estructuras estatales periféricas y atender a las consecuencias en términos de poder y capacidad para la actuación con impacto real. Frente a un abanico de opciones estratégicas al que se encuentran expuestos, no todas viabilizan un esquema de intervención coherente que aprovecha las contingentes ventanas de oportunidad que brinda la historia.

5. Referencias bibliográficas

- Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en la Argentina. *Circus, Revista Argentina de Economía*, 5(Otoño), 31–80.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en la industria de Alta Tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de La CEPAL*, (82), 75–90.
- Amsden, A., & Chu, W. (2003). *Beyond late development: Taiwan's upgrading policies* (Vol. Cambridge). MIT Press.
- Amsden, A., Hikino, T., & Wolfson, L. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico*, 35(137), 3–34.
- Barletta, F., Moori-Koering, V., & Yoguel, G. (2014). Política e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas. In M. Dini, S. Rovira, & G. Stumpo (Eds.), *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina* (pp. 23–69). Santiago de Chile: CEPAL - GIZ.
- Botto, M. (2007). Los think tanks en las negociaciones comerciales externas, ¿aconsejan, median o legitiman intereses? Un análisis comparado del Cono Sur. In M. Botto (Ed.), *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 81–128). Buenos Aires: Prometeo.
- Canitrot, A. (1994). Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992). In

- W. Smith, C. Acuña, & E. Gamarra (Eds.), *Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- CEPAL. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Chang, H.-J. (2010). How to “do” a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. In O. Edigheji (Ed.), *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges* (pp. 82–96). Cape Town: HSRC Press.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107(4), 951–988.
- Chibber, V. (2003). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 25–47.
- du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, (5), 748–765.
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529–562.
- Fernández, V. R. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool For Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209–230.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Revista Estado Y Políticas Públicas*, 7, 21–47.
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la Periferia*. Barcelona: Anthropos y Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

- Fernández, V. R., & Seiler, C. (2016). Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo. *Sociedad Y Economía*, 30, 225–253.
- Fernández, V. R., Tealdo, J. C., & Villalba, M. L. (2005). *Industria, Estado y Territorio en la Argentina de los '90: Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- García Delgado, D., & Gradín, A. (2017). *El Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*. Buenos Aires: FLACSO.
- Goldstein, E., & Kulfas, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. In C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 429–490). Santiago: CEPAL.
- Grugel, J., & Riggirozzi, M. P. (2007). The Return of the State in Argentina. *International Affairs*, 83(1), 87–107.
- Grugel, J., & Riggirozzi, M. P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), 1–21.
- Guenther, L. (1988). Economic Policy Making and State Capacity. *Studies in Political Economy*, 26, 149–172.
- Heilmann, S., & Melton, O. (2013). The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012. *Modern China*, 39(6), 580–628.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265–267.
- Iacoviello, M., & Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas Y Debates*, 21(33), 91–105.
- Jessop, B. (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaplan, M. (1968). Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina. *Estudios Internacionales*, 2(2 (6), 179–213.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina*

- 2003-2015. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kulfas, M. (2018). *Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas: un estudio a partir de los casos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Perú*. Santiago: CEPAL.
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1), 30–54.
- Lavarello, P. (2017). El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: el caso de Argentina 2003-2015. *Problemas Del Desarrollo*, 48(190), 109–135.
- Lavarello, P., & Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Buenos Aires: CEPAL.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estado fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Monedero, J. C. (2019). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. In Hernán Ouviaña & Mabel Thwaites Rey (Eds.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 338–376). CLACSO - IEALC - Editorial El Colectivo.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatales: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión Y Análisis Político*, 11, 11–56.
- PEI. (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Perissinotto, R., Dantas, E., Codato, A., & Fillipi, T. (2015). Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964). *Anuario Del CEEED*, 7(7), 57–102.
- Rougier, M., & Odisio, J. (2016). *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- SELA. (2012). *Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe*.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 544–574.
- Skocpol, T. (2011). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. In C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169–202). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Strange, S. (1998). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world*

- economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stumpo, G., & Rivas, D. (Eds.). (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago: CEPAL.
- Sztulwark, S. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina. In G. Stumpo (Ed.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina* (pp. 45–96). Santiago, Chile: CEPAL.
- Thwaites Rey, M., & Ouviña, H. (Eds.). (2019). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. CLACSO - IEALC - Editorial El Colectivo.
- Weiss, L. (2003). *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press.