

EjES | 
ARTÍCULOS

AUTONOMÍA Y ENRAIZAMIENTOS EN LA BÚSQUEDA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL. UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN ARGENTINA Y BRASIL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Autonomy and embedness in the search for structural change. An analysis based on industrial policy in Argentina and Brazil at the beginning of the 21st century

por **Javier Ghibaudi, Pablo Lavarello y Ariel García**

Javier Ghibaudi es Doctor en Planificación Urbana y Regional (Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ, 2010), Magister en Planificación Urbana e Regional (IPPUR/UFRJ, 2004) y Licenciado en Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Se desempeña como Profesor e Investigador adjunto del Departamento de Economía de la Universidad Federal Fluminense (SEN/UFF, RJ, Brasil) y es Investigador Asociado del Laboratorio Estado, Territorio, Trabajo y Naturaleza del IPPUR/UFRJ. Dicta cursos de Pensamiento Económico Contemporáneo, Metodología de Investigación y Economía Latinoamericana. Sus investigaciones se concentran en las áreas de Economía Política y Territorio,

RESUMEN

Las experiencias de Brasil y Argentina reflejan que el regreso de la política industrial a la agenda de política no puede reducirse a un mero problema de diseño y exige discutir las condiciones de implementación que viabilizan un proceso de cambio estructural. A pesar de la importancia de este debate, el «regreso» de la política industrial fue motivado por el colapso de las experiencias neoliberales antes que por una búsqueda de transformación de la especialización productiva que supere los problemas estructurales de estas economías. A partir de dicho colapso –evidenciado en el pasaje de una etapa ofensiva del neoliberalismo a otra defensiva– y el de políticas de redistribución de ingresos y expansión de la demanda interna, renace el debate de la política industrial como herramienta para superar la manifestación de los problemas en la restric-

ción externa a partir de 2008.

Este artículo parte del dilema que plantean estas experiencias de crecimiento a medida que reaparecen los efectos de la reestructuración regresiva a través de la escasez de divisas. Por un lado, frente a la necesidad de superar (o al menos posponer transitoriamente) los problemas de restricción externa, se impone la búsqueda de grados de autonomía que generen capacidades en nuevos sectores y al mismo tiempo desafíen las ventajas comparativas estáticas. Por el otro, al ejecutar estas políticas se debilita la posibilidad de lograr cierto grado de enraizamiento necesario con los grupos para la implementación de las mismas.

Palabras clave: Autonomía – Enraizamiento – Política Industrial – Política Crediticia

Historia Económica Latino-americana y Desarrollo Económico. (Universidad Federal Fluminense, javierghibaudi@id.uff.br).

Pablo Lavarello es doctor en Ciencias Económicas, Universidad París XIII (Francia, 2001). Magíster en Política Económica, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Economía, Universidad Nacional de La Plata (1993). Docente de grado y postgrado en las universidades nacionales de La Plata y General San Martín (UNSAM) y en la UBA. Docente y coordinador de la Orientación en Economía Industrial y de la Innovación, Maestría en Desarrollo Económico (MDE), UNSAM. Es Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET. Ex miembro de Comisiones Asesoras del CONICET, entre ellas la de Economía. Actualmente es Director del CEUR. Sus líneas de investigación refieren a la problemática de las estrategias de las empresas multinacionales y las dinámicas industriales en sectores (biotecnología, sector farmacéutico, industrias agroalimentarias e industrias de bienes de capital). (CEUR y MDE-IDAES-UNSAM, plavarel@gmail.com).

Ariel García es Doctor en Geografía (Facultad de Filosofía y Letras -FFyL-UBA, 2011), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede Argentina, 2009) y Licenciado en Geografía (FFyL-UBA, 2004). Reviste como Investigador Adjunto del CONICET en el CEUR, donde co-coordina la Línea de Investigación en Economías Regionales. Asimismo, se desempeña como docente la Cátedra de Economía Política (Facultad de Ciencias Sociales-FSOC-UBA) y de Geografía Económica (FFyL-UBA, 2015). Dicta cursos de postgrado en diversas universidades del país (UNSAM, UNER, UNLam,

FADU-UBA, FCE-UBA, FSOC-UBA, FAU-UBA, UNaM). Sus líneas de investigación actuales refieren a los estudios del desarrollo en economías regionales y a las experiencias de economía solidaria. (CEUR y UBA, arieltgarcia@conicet.gov.ar).

ABSTRACT

The experiences of Brazil and Argentina reflect that the return of industrial policy to the policy agenda can not be reduced to a mere design problem and requires discussing the conditions of implementation that make possible a process of structural change. Despite the importance of this debate, the "return" of industrial policy was motivated by the collapse of neoliberal experiences rather than by a search for transformation of productive specialization that overcomes the structural problems of these economies. From this collapse - evidenced in the passage from an offensive stage of neoliberalism to another defensive one - and the policies of redistribution of income and expansion of domestic demand, the industrial policy debate is reborn as a tool to overcome the manifestation of the problems in the external restriction as of 2008. This article is part of the dilemma posed by these growth experiences as the effects of regressive restructuring reappear through the scarcity of foreign currency. On the one hand, faced with the need to overcome (or at least temporarily postpone) the problems of external constraint, the search for degrees of autonomy that generate capacities in new sectors and at the same time challenge static comparative advantages is imperative. On the other hand, executing these policies weakens the possibility of achieving a certain degree of necessary rooting with the groups for their implementation.

Key words: Autonomy – Enbedness – Industrial policy – credit policy

INTRODUCCIÓN

Desde principios de la década de 2000 y hasta mediados del decenio siguiente, la política industrial reaparece en la agenda de los gobiernos de América Latina. Se trata de una agenda preocupada por atender los efectos desestructurantes de la segunda oleada de experiencias neoliberales de la década de 1990, que se caracterizó por una profundización de los problemas productivos asociados con la restricción externa y la heterogeneidad estructural (Abeles, Lavarello y Montagu; 2013). Las experiencias de Brasil y Argentina reflejan que el «regreso» de la política industrial a la agenda de política no puede reducirse a un mero problema de diseño y exige discutir las condiciones de implementación que viabilizan un proceso de cambio estructural.

Una extensa literatura analiza el debate sobre la definición y los alcances de la política industrial (Chang, 1994; Peres y Primi, 2009; Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2009; Lin y Chang, 2009). Estos trabajos se inspiran en las experiencias de industrialización (o reindustrialización) de Europa y Asia durante la postguerra (Lavarello y Sarabia, 2015). A partir de la revisión de estas experiencias y de forma sintética, resulta posible definir la política industrial como un conjunto de acciones (en mayor o menor grado) dirigidas a fomentar aquellas actividades que por su potencial de aumento de productividad permiten desafiar las ventajas comparativas.

A pesar de la importancia de este debate, el «regreso» de la política

industrial se encontró motivado por el colapso de las experiencias neoliberales antes que por una búsqueda de transformación de la especialización productiva. A partir de dicho colapso –evidenciado en el pasaje de una etapa ofensiva del neoliberalismo a otra defensiva–, se generan espacios para políticas de redistribución de ingresos. Con la expansión de la demanda interna y la reaparición de la restricción externa se evidencian los límites estructurales propios de países semiindustriales como Argentina para llevar adelante procesos de crecimiento. Es en este marco que se plantea la necesidad de implementación de una política industrial como herramienta para postergar la manifestación de dichos problemas estructurales.

Este artículo busca analizar cómo se manifiesta uno de los principales dilemas que plantean dichas experiencias. Por un lado, frente a la necesidad de superar (o posponer transitoriamente) los problemas de restricción externa, se impone la búsqueda de grados de autonomía que generen capacidades en nuevos sectores y al mismo tiempo desafíen las ventajas comparativas estáticas. Por el otro, al ejecutar estas políticas se debilita la posibilidad de lograr cierto grado de enraizamiento necesario con los grupos para la implementación de las mismas.

En esta investigación se discutirá cómo se manifestó este dilema a partir de la revisión de los principales instrumentos e instituciones de política industrial en los casos particulares de Argentina y Brasil, destacando las principales tendencias compartidas así como las especificidades nacionales. La

experiencia de política industrial de Brasil—centrada en la gravitación del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)— y la recuperación de ciertos instrumentos de política industrial en Argentina resultan experiencias arquetípicas de dicho dilema.¹ Ambos países lograron alcanzar procesos de aprendizaje institucional graduales frente al posicionamiento defensivo de los actores que sustentan el patrón de especialización preexistente, procesos que se aceleraron con posterioridad (y como estrategia frente) a la crisis internacional desatada en 2008. Sin embargo, el carácter gradual (o tardío) de dichas respuestas, la preponderancia de objetivos macroeconómicos de corto plazo y la ausencia de una coordinación que trascienda instancias formales de planificación han impedido revertir la sigilosa capacidad de los grupos locales y extranjeros de reproducir el patrón de especialización basado en las ventajas naturales y en la captura de las regulaciones estatales.

Este artículo se organiza en cinco apartados. A partir de la discusión los principales hechos de la industria manufacturera en América Latina durante principios de los años 2000, en el primero se plantea la relevancia del estudio de las experiencias de Brasil y Argentina. En el segundo se desarrolla el marco conceptual y se expone la necesidad de considerar tanto los aspectos de diseño como

de implementación de la política industrial al analizar las experiencias nacionales. En el tercer y cuarto apartado se presentan los casos de Brasil y Argentina, respectivamente, a partir de la revisión de trabajos previos de los autores. En el quinto se concluye sintetizando algunos resultados y planteando proposiciones preliminares a desarrollar en investigaciones futuras.

1. DESINDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA A INICIOS DE LOS AÑOS 2000: DIFERENTES DESEMPEÑOS

Durante la década de 1960, la literatura del desarrollo señalaba una correlación entre desarrollo de la manufactura y crecimiento económico. A partir del trabajo clásico sobre los rendimientos crecientes de Young (1928), Nicolás Kaldor (1966) presenta una serie de hechos estilizados que mostraban la centralidad de la manufactura en los procesos de crecimiento. Por un lado, encuentra que el crecimiento de la industria manufacturera resulta mayor a la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. Por otro lado, halla una relación causal entre la tasa de crecimiento del producto manufacturero y la tasa de crecimiento de la productividad. Estas regularidades reflejarían las mayores oportunidades (en comparación con la agricultura y los servicios) en la acumulación de capital e intensificación de la producción, en la explotación de economías de escala inducidas por la presencia de indivisibilidades y, fundamentalmente, las mayores oportunidades en el aprendizaje a partir del cual el progreso técnico es generado.

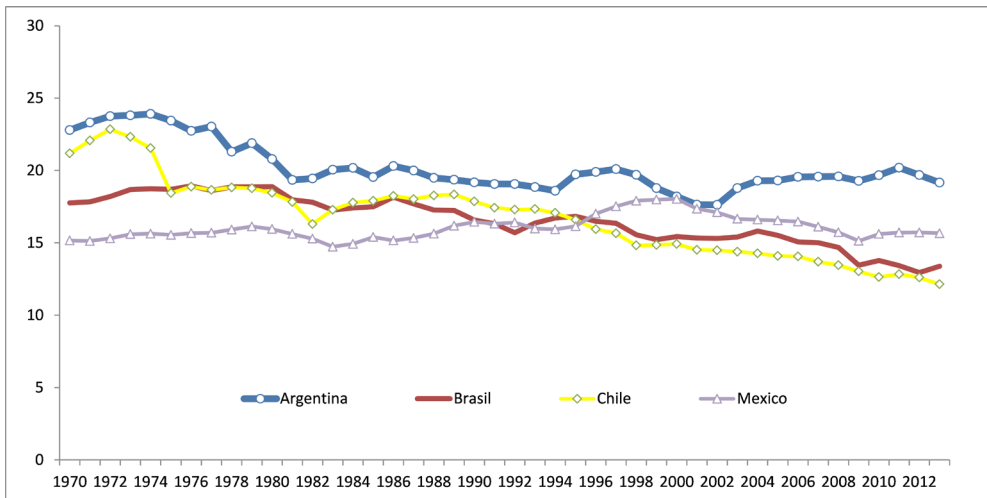
¹ En Brasil, los recursos del BNDES duplicaron su valor en relación con el PBI en el lapso estudiado, llegando a 4,3% del PBI y constituyendo el 20% de la formación del capital fijo en 2010. En Argentina, la totalidad del apoyo de política industrial alcanzó 1,4% del PBI en 2013.

Estas consideraciones generales, no exentas de los límites de una alta agregación en los indicadores utilizados, permite interrogarse respecto a la evolución de la participación de la industria manufacturera en el valor agregado total en los países de América Latina desde mediados de la década de 1970 hasta principios del decenio de 2010. En el Gráfico 1 puede apreciarse la evolución histórica de la participación de la industria manufacturera en el PBI a precios constantes de 2005 para un conjunto de países de América Latina. Resulta posible estimar que mientras Brasil se encuentra entre los países de la región que han profundizado desde 2003 su proceso de desindustrialización, Argentina ha sido el único país que logró contener tal proceso, (aunque no revertirlo) sosteniéndolo en niveles cercanos al 20%.

No obstante, el análisis de estas tendencias generales desestima las dinámicas competitivas de los capitales y su perfil de inserción en la indústriamundial. Cuestión que resulta primordial debido a que en la actual fase de desarrollo del capitalismo la competencia entre capitales se manifiesta a escala global. Se trata de un proceso intensificado a partir de la crisis internacional de 2008, que asume una agudización en la que predomina la centralización y destrucción de capitales por sobre la creación de nuevas capacidades.

Este proceso de mayor competencia se halla reforzado por la entrada de nuevos jugadores de los denominados «países emergentes». En el Gráfico 2 se aprecia que en numerosas industrias de media y alta tecnología se evidencia la entrada neta de empresas de países en desarrollo que supera a las entradas

GRÁFICO 1. PARTE DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO EN EL TOTAL DE PBI: PAÍSES SELECCIONADOS EN % A PRECIOS CONSTANTES DE 2005



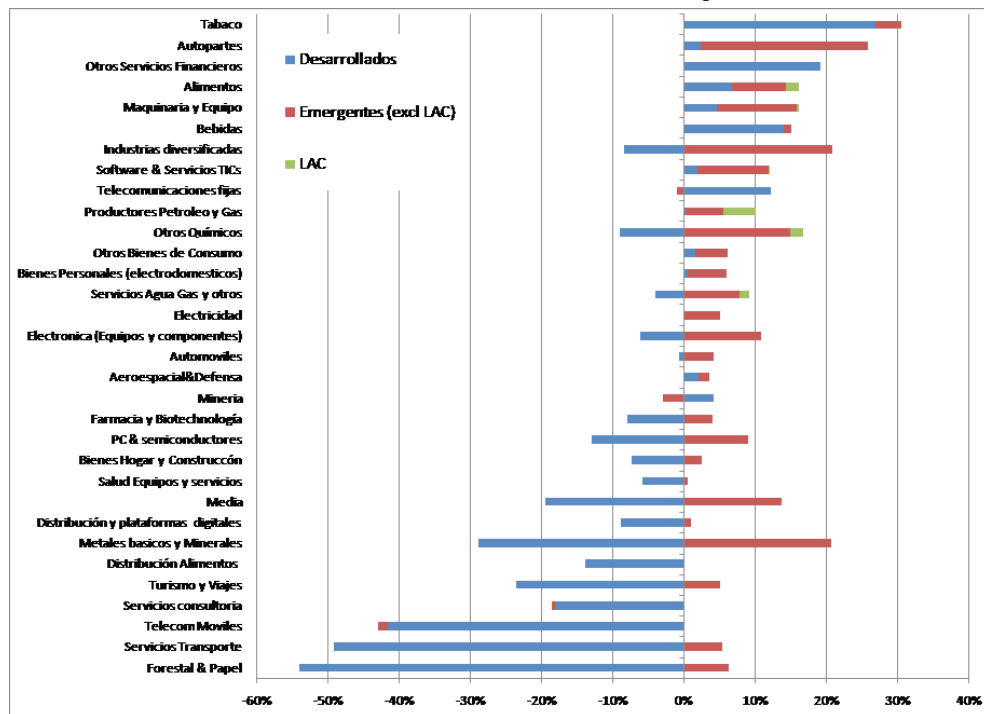
Fuente: Lavarello, Mancini y Sarabia (2017) a partir de estadísticas la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

de capitales de países desarrollados. Adicionalmente, en ciertos sectores maduros la entrada de capitales de países en desarrollo se combina con la salida de capitales de países desarrollados. Por su parte, Brasil es el único país de América Latina cuyos grupos han ingresado en los oligopolios mundiales. No obstante, a diferencia de los capitales del resto de los países emergentes, su entrada se limitó a sectores intensivos en recursos naturales o de servicios.

Respecto a los países en desarrollo, diversos autores han detallado un

aspecto fundamental que distingue experiencias de Asia de aquellas de América Latina: la implementación de políticas industriales deliberadas. Las mismas involucraron distintas formas de promoción de las capacidades infantiles a partir de la protección selectiva de sus industrias de media y alta tecnología (Amsden, 1992; Chang, 1994). El impulso reciente de estos países a la incorporación de la manufactura avanzada (o la industria 4.0) los coloca en condiciones de desplazar a los grupos de Europa y Estados Unidos del liderazgo en las nuevas

GRÁFICO 2. ENTRADA NETA DE EMPRESAS EN LOS MERCADOS MUNDIALES, 2004-2014 (PARTICIPACIÓN NETA DE LAS VENTAS DE EMPRESAS ENTRANTES SOBRE EL TOTAL DE VENTAS)



Fuente: Lavarello, Mancini y Sarabia (2017) en base a European Innovation Scoreboard , 2006 y 2015

tecnologías.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL: DEL DISEÑO A LA IMPLEMENTACIÓN

Es en el contexto expuesto que la política industrial sigue siendo relevante para países como Argentina y Brasil. Diversos trabajos basados en la experiencia de los países asiáticos han señalado que los procesos de cambio estructural exigen una combinación de acciones deliberadas de apoyo a la generación de capacidades tecnológicas y una protección selectiva a sectores con potencial de rendimientos crecientes (Cimoli, Dosi, Nelson y Stiglitz, 2009; Chang, 1994; Amsden; 1992; Evans, 1996). Aún en casos como Estados Unidos en los que la política industrial se encontró invisibilizada detrás de procesos «desde abajo» (bottom up), se han definido acciones deliberadas de compra gubernamental y contratos de I+D para impulsar la emergencia de nuevos sectores como el biotecnológico (Mazzucato, 2015)². De la misma forma, la política industrial verde asume un rol central en distintos países de Europa y busca modificar la estructura industrial con el apoyo selectivo a industrias sustentables (Pegels, Vidican-Auktor, Lütkenhorst y Altenburg, 2017). De esta manera, la política industrial trasciende la generación de condiciones que faciliten la innovación hacia una estrategia

² La experiencia reciente de apoyo a la nueva manufactura en Estados Unidos, con el creciente potencial que ha adquirido la adopción de las tecnologías 3D, la internet de las cosas (internet of things) y los nuevos materiales, muestra que la preocupación por el fomento de sectores de ingeniería intensivos convalida la relevancia de las políticas industriales.

en la que se busca influir selectiva y deliberadamente en el perfil de especialización.

Desde este enfoque, el fundamento teórico de la política industrial se encuentra en la «síntesis estructuralista-evolucionista-schumpeteriana» (Peres y Primi, 2009). Solo a partir de la misma puede plantearse como recomendación de política la protección de ciertas industrias respecto a las líderes en los países centrales. Esta proposición no se encuentra exenta de cualificaciones cuando se analiza el tipo de acciones y la batería de instrumentos concretos que pueden utilizarse.

A fin de tornar operativa una definición de política industrial, en trabajos previos se desarrolló una taxonomía exploratoria de acciones basada en el marco teórico expuesto (Lavarello y Sarabia, 2015; Lavarello, 2017). Resulta posible identificar tres áreas de intervención de la política industrial, a saber: (i) el desarrollo de una infraestructura de ciencia y tecnología que genere oportunidades científicas y, sumada a una política de incentivo a la generación de capacidades tecnológicas, acelere los procesos de aprendizaje tecnológico de las firmas, así como la difusión de dicha infraestructura a partir de aprendizajes distribuidos socialmente; (ii) aquellas acciones de política industrial que, a través de distintos tipos de instrumentos — arancelarios, fiscales, de compra gubernamental, financieros, de propiedad intelectual, regulatorios— afecten selectivamente las señales económicas y/o los contextos de selección, incluyendo la rentabilidad

y los costos de oportunidad percibidos; (iii) aquellos arreglos institucionales que resuelven problemas de coordinación en la circulación de información y en las complementariedades de inversión intersectorial, los cuales comprenden las relaciones entre las finanzas y la industria, y entre los proveedores y los clientes, hasta el rol central del Estado en la implementación de las distintas acciones de política industrial.

Desde esta perspectiva, la política industrial requiere de dos estrategias: operar sobre las capacidades y desafiar a los «precios correctos» y, con ello, la reproducción de las ventajas comparativas estáticas. No obstante, los instrumentos que afectan los incentivos trascienden las herramientas comerciales, financieras y fiscales generalmente analizadas. Las experiencias recientes de política industrial han ampliado la batería de instrumentos, incluyendo una estrategia nacional de propiedad intelectual que habilite procesos de aprendizaje a partir de innovaciones radicales impulsadas en países desarrollados (como ilustra el caso del avance de las drogas biotecnológicas biosimilares).³

Evidentemente, la presencia de un conjunto de acciones orientadas a promover la industria no implica la efectividad de las políticas industriales. La teoría económica estándar adjudica los fracasos al diseño de incentivos selectivos que llevan a la posibilidad de captura por grupos de interés y búsqueda de rentas, etcétera (Krueger,

³ Para una discusión respecto a este tipo de instrumentos en el caso de las biotecnologías ver Lavarello, (2018).

1974; 1990). Esta visión sugiere que los límites de los procesos de industrialización en América Latina se hallaban asociados a un exceso de intervencionismo, sin estudiar la estructura del Estado como históricamente determinada. Entre los autores que han enfocado esta cuestión se halla Peter Evans (1996).

El resultado en la implementación de una política industrial se liga con el logro de un Estado que cuente con una «autonomía enraizada» –*embedded autonomy*– (Evans, 1996). La implementación efectiva de la política industrial requiere de dos condiciones. Por un lado, de un relativo grado de autonomía del Estado –el conjunto de agencias que intervienen en la implementación de la misma–. Por otro, de un grado de imbricación con los capitalistas para identificar «cuellos de botella» en una estrategia de industrialización desplegada en contextos de restricción externa y heterogeneidad estructural

La *autonomía* –noción influida por el concepto de burocracia de Max Weber– se basa en una estructura del Estado en la que el alineamiento de los objetivos individuales de los funcionarios de carrera, con criterios de meritocracia, coincida con los objetivos del Estado. Sin embargo, la autonomía excede los aspectos formales e incluye los lazos tácitos, como el de «sentirse parte» de una misma comunidad, de modo de asegurar niveles de coherencia en el accionar burocrático (pertenencia a la Universidad, a las Grandes Écoles, a las Fuerzas Armadas o al Partido).⁴ No obstante,

⁴ En esta línea, Alonso (2007) entiende que los procesos de cambio institucional que permi-

para que dicha autonomía no se traduzca en aislamiento, resulta relevante que el Estado desarrolle un grado de enraizamiento que involucre un relacionamiento institucionalizado con un conjunto más o menos acotado de empresas y otros organismos para identificar las oportunidades y garantizar un seguimiento de las políticas.

En América Latina, la autonomía enraizada de las experiencias neodesarrollistas no opera en el vacío, sino que es condicionada por la persistencia del proyecto neoliberal y las coaliciones que lo sustentan (Fernández, 2016). El campo de acción se halla dominado por una «guerra de posiciones» en la que los actores políticos y económicos que sustentan el patrón de acumulación existente permanecen en una posición defensiva.

En esta dirección, la dificultad de consecución de una autonomía estatal obedecería a dos factores. Por un lado, de la reconstrucción «sigilosa» del proyecto neoliberal en el seno de los intentos neodesarrollistas a partir del control de los principales instrumentos de política económica, así como por dispositivos simbólico-ideológicos que neutralizan cualquier intento de desafiar el patrón de acumulación existente. Por el otro, de la convivencia de aquel proyecto reformulado con una reedición de las citadas debilidades históricas de dichos intentos (Fernández, 2016). De esta manera, frente al neoliberalismo «ofensivo»

tan neutralizar formas de «colonización» privada del Estado dependen tanto del desarrollo de capacidades administrativas en organismos como del fortalecimiento de aquellos dirigidos al logro de nuevos equilibrios de poder en el mercado y en la sociedad.

de disciplinamiento dirigido a alinear la intervención estatal hacia estrategias desposesivas (privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones) prevaleciente durante el decenio de 1990, las experiencias neodesarrollistas de inicios de la década siguiente terminan siendo condicionadas por un neoliberalismo consensual e inclusivista que limita los espacios de política a procesos limitados de redistribución de ingresos sin desafiar el patrón de acumulación y de poder económico efectivo.

Por ende, la sigilosa reconstrucción del proyecto neoliberal en sus dos formas básicas y complementarias—el control de instrumentos y dispositivos simbólico-ideológicos asociados al requisito de horizontalidad de los mismos— limita los grados de autonomía burocrática debido a que implica enraizamientos nocivos para el despliegue autonomía burocrática debido a que implica enraizamientos nocivos para el despliegue y logro de políticas públicas que propendan a la industrialización. Como resultado de esta dinámica, traducida en la restricción de divisas, se generan condiciones para el regreso del neoliberalismo en su fase ofensiva.

3. LA VUELTA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL (2003-2014): EL IMPULSO ESTATAL A TRAVÉS DEL BNDES Y SUS LÍMITES

En el Brasil de la década de 1990, el término «política industrial» fue intensamente cuestionado por las autoridades públicas. Dentro del proyecto neoliberal sintetizado en el Consenso de Washington y bajo la premisa de «eficiencia y

competitividad de mercado», se instrumentó una amplia apertura comercial y privatizaciones de los sistemas públicos empresariales. Paradójicamente, estas últimas fueron financiadas por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), fundado en 1952 como banca pública de fomento al desarrollo.

Con la llegada del *Partido dos Trabalhadores* (PT) al gobierno y en sus sucesivas administraciones (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014), por un lado, se mantuvo una política macroeconómica ortodoxa. Por otro, una vertiente desarrollista pasó a comandar la banca pública federal –sobreviviente de las privatizaciones junto con la petrolera nacional Petrobrás– y nuevas instancias gubernamentales de política industrial. De este modo, fueron creados planes nacionales de política industrial de relevancia, una variedad de normativas a partir del *Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (MDIC) e instancias de coordinación, como la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial* (ABDI) (Cano y Silva, 2010) (De Toni, 2014). Específicamente, los Planes fueron: (i) el plan Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), de 2003 a 2008, que atendía a sectores de innovación y mayor valor agregado; (ii) el plan Política de Desarrollo Productivo (PDP), de 2008 a 2011, que pasó a priorizar las actividades que se consideraban con mayores ventajas para obtener divisas en momentos de crisis financiera internacional⁵; y (iii) el Plan

⁵ En este grupo cabe considerar a actividades extractivas o de escasa incorporación de valor a los recursos naturales como minería,

Brasil Mayor (PBM), iniciado en 2011 y vigente hasta el final del período en estudio, que mantuvo las directrices del anterior e incorporó nuevamente como meta el apoyo a una mayor innovación tecnológica.

En un rápido balance de los dos primeros programas (Cano y Silva, 2010) y del período en su conjunto (De Toni, 2014), autores del campo estructuralista destacan la vuelta a la construcción de una agenda de política industrial, así como la reactivación y ampliación de instancias gubernamentales y de un nuevo marco normativo para su ejecución. Coinciden también en que los principales instrumentos de esta agenda fueron el crédito a través del BNDES y la política tributaria, y en que el papel de las compras gubernamentales fue menor, aunque resultó significativo para el caso de Petrobrás y el *Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural* (PROMINP).

Para analizar los resultados de este regreso a la política industrial se ha optado por observar detenidamente la acción del BNDES, debido a que se constituye como principal ejecutor financiero de la política industrial. En sus más de cinco décadas de historia, el Banco se destaca como instancia de planificación ⁶y es petróleo y gas, hidroelectricidad, y a sectores que agregarían relativamente más valor, aunque también intensivos en recursos naturales: agroindustria, siderurgia, papel y celulosa, petroquímica–.

⁶ Al final de la década de 2000, los préstamos anuales del BNDES equivalían a casi un tercio del financiamiento de las grandes corporaciones con sede en Brasil (Carneiro y Carvalho, 2010) y financiaban aproximadamente un 20% del total de la formación bruta de capital fijo del país.

uno de los sectores con mayor prestigio de la burocracia brasileña. A continuación, se exponen brevemente las principales directrices y resultados de la acción del BNDES en el período 2003-2014 con foco en su significado para la matriz industrial y productiva de Brasil. En especial, se observan los sectores productivos y grupos empresariales fomentados y sus consecuencias en términos de continuidades y cambios en el proceso de acumulación.

La hipótesis principal presentada en este apartado es que el BNDES ganó influencia e importancia en la acumulación del capital en el período en estudio y fue un instrumento clave de la política económica, aunque restringido por limitaciones inherentes a su condición de banco –por ello, financista y no agente directo de la inversión productiva– y por limitaciones autoimpuestas en el marco de un proyecto político que, en general, no «transgredió» con algunos preceptos reguladores neoliberales. Del mismo modo, se observa cómo más allá de los organigramas y planes oficiales, diferentes intereses corporativos lograron capturar instancias estatales y mantener las tendencias preexistentes de un patrón de especialización regresiva enfocado en commodities industriales e inversiones ligadas en el área de infraestructura.

3.1 EL BNDES EN EL PERÍODO 2003-2014: LA DIRECTRIZ DE CONGLOMERACIÓN Y LA PERMANENCIA DEL PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN EN COMMODITIES INDUSTRIALES

En el período 2003-2014, la principal directriz del BNDES ha sido fomentar

conglomerados industrial-financieros de origen nacional, siendo que su carencia era, a juicio de sus funcionarios, el aspecto que condicionaba el capitalismo de industrialización tardía brasileño en comparación con experiencias más exitosas como la de Corea del Sur (Miranda y Tavares, 1999; Tavares, 2000).

Con ese objetivo, el BNDES contaba con modalidades de acción existentes antes de 2003 que pueden ser clasificadas en dos grupos: (i) las operaciones de préstamos del Banco, con tasas de interés subsidiadas, y (ii) la adquisición de participaciones en empresas, principalmente mediante el fondo BNDESPar. En un primer análisis, resulta evidente la directriz de otorgar un mayor poder financiero al BNDES. Su volumen de préstamos, a precios constantes de 2014, se duplicó entre 2007 y 2010 y llegó a casi 170.000 millones de reales corrientes en ese año (aproximadamente, 85.000 millones de dólares)⁷, duplicando también su participación en relación con el PBI del país (de 2% del PBI en 2003 a 4,3% en 2010). En lo que respecta al BNDESPar, el valor de sus participaciones accionarias pasó de 25.000 millones de reales en 2007 a más de 100.000 millones de reales (50.000 millones de dólares) en 2012.

El análisis de los préstamos y de la cartera de participaciones accionarias del BNDES indica que el Banco ha beneficiado las actividades intensivas en

⁷ Se estima el valor medio anual de la tasa de cambio según datos del Banco Mundial (ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF/countries/1W-BR?display=graph>).

recursos naturales priorizadas en el segundo programa de política industrial, el PDP, en una tendencia especialmente clara a partir de 2009 como una intervención frente a la crisis internacional. Se trataba de los sectores que el BNDES agrupaba con destino a Infraestructura – principalmente de energía y transporte– y que desde 2009 superaron el 35% de los préstamos. También resulta significativo el sector de insumos básicos –petróleo, petroquímica, papel y celulosa, cemento y siderurgia– que en 2009 y 2010 supera 25% de los préstamos. Por su parte, el sector de industria de transformación evidencia una pérdida en su participación relativa: desciende a menos del 20% de los financiamientos, aunque en su interior adquieren relevancia los sectores de alimentos y bebidas. En otras palabras, las actividades más beneficiadas por el BNDES correspondían a *commodities* industriales (Medeiros, 2015) y sus inversiones asociadas –infraestructura–, las cuales, sumadas a las *commodities* agrícolas (que el Banco no financia de forma significativa), representarían los sectores productivos privilegiados en el patrón de crecimiento del Brasil durante el período. En ese sentido, no se registraron cambios en el patrón de especialización heredado, lo que puede ser apreciado observando el campo de relaciones de agentes públicos y privados involucrados en la acción del Banco.

3.2 LA ARTICULACIÓN ENTRE ESTADO Y FRACCIONES DE CLASE EN EL PATRÓN DE FINANCIAMIENTO DEL BNDES: PERMANENCIA DE LOS GRANDES GRUPOS PRIVADOS Y LA OPCIÓN

POR LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

En el lapso 2002-2014, resulta significativa la presencia de financiamiento a organismos de la administración pública (gobiernos provinciales) con 66.400 millones de reales (precios de 2014, equivalentes a más de 30.000 millones de dólares) asociados al programa de infraestructura bautizado como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Del mismo modo se destacan las empresas públicas (Petrobrás, Electrobrás y otros agentes de la Banca Pública) con más de 135.000 millones de reales de financiamiento, en proyectos vinculados a la exploración de las reservas del Pre-Sal y a la expansión del sector eléctrico. Entre los beneficiados de los préstamos, se destacan también los grandes grupos privados con apoyo estatal configurados a partir de procesos de privatización de la década de 1990: la minera Vale do Rio Doce –16.600 millones de reales– y la telefónica Telemar –20.700 millones de reales–.

Los préstamos para proyectos controlados por grupos privados nacionales mantuvieron su participación en el período. La transformación se verificó, fundamentalmente, en el expresivo aumento de financiamiento para grandes proyectos realizados por Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) en donde se asociaron grandes grupos privados nacionales y grandes empresas públicas. Por imposición legal, en estas SPE el control accionario debe ser de socios privados, lo que además les permite evitar la

subordinación a las restrictas normas sobre licitaciones y funcionamiento de los entes públicos. Esto sucede a pesar de que el mayor aporte de recursos sea estatal de forma directa o a través de fondos de inversión como el propio BNDESPar. De este modo, el BNDES fue clave en la expansión de una nueva modalidad de inversión, inaugurada ya en el marco regulatorio neoliberal, y a la cual el gobierno del PT recurrió para incrementar la inversión pública sin infringir las restricciones legales heredadas. Asimismo, estos mecanismos significaron potentes formas de transferencia y generación de renta para los grupos privados controladores (Werner, 2016). En el mismo sentido, intereses particulares influyeron en la creación de grandes líneas de recursos financieros sin la participación activa del cuerpo burocrático del BNDES tanto por canales formales como también informales y paraestatales en paralelo al organigrama oficial (Garzón, 2015).

3.3 UN BALANCE PROVOCATIVO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEÑA Y EL BNDES EN EL PERÍODO 2003-2014

Aspectos aprehensibles –volumen de recursos y actividades financiadas– y otros menos evidentes –patrón de grupos empresariales favorecidos– revelan una continuidad, ampliada, del BNDES como fuente de recursos para la acumulación de los grandes grupos que centralizan el capital y lo concentran en sector de commodities industriales e inversiones asociadas. Se trata de la persistencia de una capa «geológica» de recursos públicos subsidiados para las grandes corporaciones privadas, aunque ahora con mayor asociación

con empresas públicas y otros entes de la administración pública.

En esta continuidad, el BNDES intentó la consolidación nacional y expansión internacional de conglomerados industrial-financieros que lo tuvieran como un socio fundamental. La estrategia de conglomeración ha sido relativamente exitosa en términos de sostener las tasas de inversión de la economía (Ferraz, 2014; Coutinho, 2015). Indirectamente y sobretodo hasta 2011, esta estrategia también fue fructífera en aglutinar diferentes sectores empresariales en el proyecto político gubernamental (Boito, 2012).

El incremento de la participación del BNDES se ha desarrollado bajo la opción de promover una expansión de la acumulación desde el Estado, aunque sin cuestionar el marco regulatorio implantando en la década de 1990. Esta aceptación expresa el «activismo políticamente correcto» o «autolimitado» del BNDES en el período en estudio. Autolimitado porque la política de desarrollo de los gobiernos del PT optó por aprovechar las empresas públicas sobrevivientes, expandir el Banco de Desarrollo, a la vez que excluyó la posibilidad de crear nuevas empresas públicas para intentar transformar el patrón de acumulación –opción política clave y característica de los diferentes momentos del desarrollismo brasileño hasta la década de 1970 inclusive–. Por definición, el Banco se limita al financiamiento y no a la generación de la inversión productiva. Una parte de los dirigentes del BNDES explicitaron que confiaban en que los emprendedores protagonizarían

un proceso de innovación y cambio productivo a través de un financiamiento adecuado. Sin embargo, reconocen que su ideal de emprendedor schumpeteriano no sucedió en la práctica.

Por lo tanto, se observa un fracaso en el cambio de patrón de especialización en el Brasil del período 2003-2014, pese a la disponibilidad de planes de política industrial coherentes (Cano y Silva, 2010; De Toni, 2014) y a contar con un ejecutor de gran prestigio burocrático como el BNDES con recursos significativamente acrecentados. La estrategia de intentar volver a la planificación y otorgar mayor poder financiero al Estado se frustró al confiar en grandes conglomerados como vehículos para un cambio estructural efectivo. La opción por mantener formas y principios mercantiles implantados en la década de 1990 y sus reformas neoliberales, como el énfasis en las sociedades público-privadas y las limitaciones a procesos de estatización, muestra la vigencia del «veneno neoliberal» y los límites del «antídoto desarrollista», como señala Fernández (2016). Sin ignorar los desafíos estructurales del capitalismo contemporáneo para el fomento de la industrialización en la periferia (Cano y Silva, 2010), resulta importante tomar nota de los errores del proyecto neodesarrollista reciente en América Latina, de modo de intentar construir una agenda que considere los intereses que intentan capturarla.

4. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN ARGENTINA

Después del colapso de la

segunda experiencia de apertura y liberalización implementada por el neoliberalismo en su fase ofensiva, y en el marco de una relativa ausencia de debate en ámbitos de la sociedad civil sobre la necesidad de impulsar un proceso de cambio estructural, desde inicios de la década de 2000 comienza a vislumbrarse un gradual regreso de la política industrial en la Argentina.

La primera evidencia de dicho retorno es el aumento experimentado en los recursos orientados a la política industrial. Una porción de las intervenciones del período 2004-2013 no implicó costos fiscales –como fue el caso de los tipos de cambio diferenciales y la administración de comercio–. No obstante y de manera aproximada, el retorno de la política industrial pudo apreciarse por el monto de los recursos fiscales y financieros asignados a la industria a partir de instrumentos o programas del sector público nacional. Dichos recursos crecieron del 4,1% promedio del valor agregado manufacturero para el subperíodo 2004-2006, al 7,4% para el subperíodo 2010-2013, excluyendo los recursos canalizados desde empresas parcialmente renacionalizadas (como YPF).⁸

A pesar del incremento en los recursos de apoyo a la industria al inicio del período –y aún hacia el final del mismo, aunque en menor medida–, la mayor parte

⁸ El monto total de apoyo pasó de 4,5% en el primer subperíodo a 9,8% en el último, al incluir los recursos del sistema financiero reorientados por incentivos de financiamiento a la inversión –como la línea productiva a la pequeña y mediana empresa (PyME) a partir de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de 2012–.

de los apoyos al sector industrial estuvo dominada por instrumentos gestados e implementados en distintos momentos. Por ende, se trató de herramientas diseñadas en función de diagnósticos y propósitos específicos que representan distintas «capas geológicas». Al igual que Brasil y a diferencia de la experiencia asiática, este pasaje no se desarrolló por reemplazo de instrumentos sino por adición, lo que reforzó una significativa debilidad en la implementación, debido al escaso grado de autonomía burocrática frente al sector privado.

En este sentido, fueron los incentivos fiscales de los regímenes regionales y los reintegros a las exportaciones generados para compensar asimetrías fiscales los que explicaron la mayor parte de los recursos. Aunque disminuyeron levemente su participación relativa en el marco de la aparición de otros instrumentos, nunca resultaron menores al 60% de los recursos transferidos a la industria. Esto planteó severos límites a la implementación de política: la acumulación y la yuxtaposición de instrumentos instaurados bajo regímenes de política diferentes resultaron difíciles de alinear en una política industrial.

Durante 2003-2015 y ante la persistencia de las «capas geológicas» de instrumentos, se asiste a la emergencia de un conjunto de herramientas no planificadas que irían configurando la emergencia de una política industrial. Proceso que involucró dos subperíodos diferenciados: (i) el subperíodo 2003-2008, en el que se observa una coexistencia de instrumentos previos y el surgimiento de políticas de

tipos de cambio diferenciales que afectarían los incentivos a favor de la industrialización; y (ii) el subperíodo 2008-2015, en el que se profundiza la política de apoyo a la industria a partir de medidas de protección de la industria en respuesta a la crisis internacional y el creciente veto de los capitales industriales diversificados al esquema de tipos de cambio diferenciales.

4.1. EL REGRESO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL 2003-2008: DESDE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN DIFERENCIALES AL APOYO DE LAS CAPACIDADES TECNOLÓGICAS

A inicios del siglo XXI y frente a la inercia de los regímenes regionales, se implementa la principal medida de política industrial. Paradojalmente, su objetivo no ha sido el cambio estructural sino meramente fiscal, aunque fue adoptando un rol central en la definición de las rentabilidades intersectoriales. Se trata de los derechos de exportación diferenciales según sector. Estos operaron sobre los incentivos con efectos similares a la diferenciación del tipo de cambio efectivo, conformando un nuevo esquema de rentabilidades sectoriales en el que la industria manufacturera resultó favorecida vis à vis a las actividades primarias y sus primeras transformaciones industriales.

Los derechos de exportación diferenciales resultaron un instrumento efectivo al mitigar la marcada heterogeneidad intersectorial de la estructura productiva local, y el principal mecanismo de incentivos que buscó orientar las decisiones privadas de manera deliberada y sistemática. De

esta manera, desafiaron las ventajas comparativas vía señales de precios. De allí que el mecanismo debe ser considerado parte central de la experiencia de política industrial de los tempranos años 2000. El mismo, junto con el impulso sobre la demanda efectiva a partir de una serie de medidas reparadoras de la situación sociolaboral, contribuyó a aumentar la participación del valor agregado de las actividades manufactureras de origen industrial.

La centralidad de estos instrumentos implicó un fuerte rechazo de aquellos capitales con inversiones en ramas con ventajas comparativas estáticas.⁹ De esta manera se evidencia un dilema mayor de toda experiencia de política industrial. Por un lado, desafiar la especialización en ventajas comparativas estáticas, en mayor o menor grado, es un requisito ineludible de la política industrial. Por otro, estas acciones afectan intereses de ciertos grupos que son los que llevan adelante los procesos de inversión.

La dificultad de llevar adelante acciones selectivas deliberadas explica la persistencia de un conjunto de instrumentos de carácter horizontal que buscaban promover las capacidades tecnológicas, así como el apoyo a las pymes. Estas políticas, que fueron diseñadas en

⁹ De hecho, a partir de 2008 la dificultad para establecer alícuotas móviles limitó la posibilidad de un ajuste de precios relativos. Desde 2010 los derechos de exportación perdieron relevancia cuando la apreciación cambiaria limitó, en términos absolutos, la rentabilidad de los sectores de menor productividad relativa y, en consecuencia, ejercieron mayor presión sobre la dimensión del mercado y la descoordinación e inconsistencia de los distintos instrumentos de apoyo –por efectos de solapamiento y compensación–.

la «capa geológica» de la segunda mitad de la década de 1990, fueron fortalecidas en forma gradual desde 2003 posibilitando aprendizajes institucionales. A partir de 2008, con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva –(MINCyT), se avanzó en el diseño de una gama de instrumentos tendencialmente más selectivos aún contra la visión prevaleciente en la que la horizontalidad es un requisito de toda política de apoyo al sector productivo. Incluso así, la selectividad de estas políticas se limitó al fortalecimiento de las tecnologías transversales (*software*, nanotecnología y biotecnología) y a una promoción incipiente de la educación técnica, orientada a difundir socialmente los aprendizajes tecnológicos.

A pesar de la mayor selectividad de las políticas tecnológicas, los criterios de focalización de los instrumentos de apoyo en las nuevas tecnologías transversales no tendieron a articularse –a excepción del *software*– con los instrumentos de incentivos sectoriales para posibilitar una absorción efectiva por las empresas. De forma significativa, este aspecto se encuentra explicado por la preeminencia de dispositivos simbólicos que limitan la intervención a instrumentos que generan las condiciones para la innovación sin desafiar el patrón de acumulación existente. Esto se evidencia en particular en el caso de las biotecnologías, en el que aún si se aprobó una ley de promoción industrial, la injerencia de los sectores tradicionales¹⁰ en ampliar

¹⁰ Como los agroindustriales y alimentarios, entre otros, a través de distintas asociaciones.

los beneficiarios de estas políticas a actividades de baja intensidad tecnológica, sin ningún criterio de selectividad, postergó su aplicación.

Desde 2008, el abordaje horizontal comienza a ser cuestionado con el impulso a nuevos instrumentos de promoción sectorial. Dichos regímenes mostraron efectividad disímil, dependiendo de su grado de articulación con las políticas de apoyo a las capacidades tecnológicas de las firmas y las deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control de los beneficiarios.

En particular, se creó un régimen de promoción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola.¹¹ Este mecanismo tuvo escasa efectividad en la medida en que la obtención del subsidio no fue acompañada de requisitos de desempeño y mecanismos de monitoreo, lo que limitó las posibilidades de sustitución de importaciones en componentes intensivos y en tecnología (Lavarello y Goldstein, 2011; Peirano, 2013). Un caso diferente es la Ley n.º 25.922/04 de Promoción de la Industria del Software, que posibilitó la creación de un nuevo sector en una modalidad de intervención en la que la política industrial a partir

¹¹ El mismo fijaba un reintegro a partir de un bono fiscal que equivalía al 14% del precio de la producción nacional para maquinarias y equipos. Su objetivo no era fortalecer la industria de bienes de capital sobre la base de una acción deliberada, sino compensar la desprotección resultante de la suspensión del arancel externo común del Mercosur. Con su creación, se incluyeron los bienes de capital seriados cuyos fabricantes locales continuarían beneficiados por el arancel extrazona, tal el caso de la maquinaria agrícola autopropulsada.

de incentivos fiscales se combinó con la generación de capacidades tecnológicas en sectores específicos que detentaban un potencial de difusión intersectorial de tecnología. A partir de 2006, las erogaciones estimadas en concepto de gasto tributario comenzaron a hacerse efectivas y crecieron de forma significativa hasta 2011, cuando alcanzaron en promedio el 1,6% del total del apoyo a la industria manufacturera del subperíodo 2010-2013.

4.2. REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL 2009-2015

En el marco de una creciente incertidumbre asociada a la crisis internacional de 2008, surgen nuevos mecanismos de protección basados en la administración del comercio y la reaparición del Estado como productor y usuario.

De esta manera se completa la gama de acciones dirigidas a implementar una política industrial. En este lapso, se impulsan un conjunto de instrumentos diseñados previamente, a partir de la articulación de proyectos estructurantes desde el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Paralelamente, la política industrial se complementa con un impulso significativo a la inversión por medio de programas de financiamiento, aunque los mismos no lograron superar el abordaje horizontal enmarcado en una política anticíclica.

Por otra parte y considerando la aludida sedimentación de los regímenes de promoción regional

de «capas geológicas» previas, en los últimos años se implementaron un conjunto de acciones, instrumentos e instituciones orientados a generar oportunidades y capacidades tecnológicas, financiamiento y mecanismos de selección que generaron las bases para consolidación de una política industrial articulada más sistemáticamente en pos del objetivo del cambio estructural (Lavarello y Sarabia, 2015):

- En relación con oportunidades tecnológicas, se inició, por un lado, un conjunto de proyectos tecnológicos en áreas de I+D en tecnologías satelitales, energética y de defensa bajo un esquema «orientado por misiones» y, por el otro, se avanzó en una reorientación (parcial) de los fondos de apoyo a la CyT hacia objetivos orientados. La promoción de las oportunidades de CyT pasó de representar del 3% del total de recursos en 2004-2006 a cerca del 5% en 2010-2013.

- En concepto de incentivos a la generación de capacidades tecnológicas en el sector privado, aún cuando son secundarios desde el punto de vista de recursos, a lo largo de la década se manifestó un aumento significativo del 3% en 2004-2006 al 4,8% del total de apoyos a la industria en 2010-2013 y un gradual avance desde instrumentos horizontales hacia instrumentos focalizados gracia a la creación de los Fondos Tecnológicos Sectoriales.

- Paralelamente, a este conjunto de acciones de fortalecimiento de la infraestructura de I+D e incentivos que incidieron sobre las capacidades tecnológicas del sector privado,

se evidenció un mayor peso de acciones estructuradas en grandes proyectos estatales con potencial de traccionar al sector privado ya sea a partir de la compra estatal o el financiamiento directo a empresas estatales. Los recursos de estos programas pasan de 0,3% a 1,7% del VA industrial y explican un aumento de la participación de 7,7% a más del 13% del total de apoyos. La recuperación de YPF, los grandes proyectos satelitales, nucleares y de defensa y las compras gubernamentales en el sector salud marcaron una nueva etapa de política industrial que se acelera a partir de 2010.

Por su parte, la relevancia de otro conjunto de instrumentos no se puede captar a partir de los recursos fiscales. Este es el caso citado de los esquemas de tipo de cambio diferenciales y, más tarde, la recuperación de las políticas de comercio administrado a través de distintos mecanismos no tarifarios –primero las licencias no automáticas (LNA) de importaciones y luego las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI)–. Se evidenció una recuperación de las capacidades del Estado para llevar adelante mecanismos de protección selectivos.¹² Pese a las dificultades iniciales, el instrumento se fue adaptando y permitió mecanismos de interacción con el sector privado acordando metas de producción, empleo e inversión con

¹² En 2004, las LNA se aplicaron sobre 85 posiciones arancelarias de artículos deportivos, textiles y para el hogar, juguetes, calzados y motocicletas, extendiéndose a más de 600 en 2011. Desde 2012, la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) reemplazaría de manera paulatina a las LNA (Lavarello y Sarabia, 2015).

el posterior monitoreo por parte de la autoridad de aplicación. Luego, aún si la reaparición de los mecanismos no tarifarios implicó adaptaciones en respuesta a los condicionamientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la política económica recuperó gradualmente la capacidad de intervenir en las señales de precios y en las condiciones de selección de mercado.¹³

Por último, a partir de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de 2012, se inicia un camino hacia la reconstitución de un marco regulatorio y de aprendizaje institucional en materia de financiamiento del desarrollo. En el marco del esquema iniciado a partir de dicha reforma¹⁴, se ofreció a las instituciones financieras existentes un fondeo de largo plazo destinado a financiar inversiones productivas bajo un esquema horizontal de asignación de los proyectos y se establecieron mecanismos de encaje que permitieron establecer una mayor orientación del crédito.

En línea con estos cambios

¹³ En 2014, se realizaron 633 acuerdos con grandes empresas, que representaban 52.491 millones de dólares de importación en ese año, y 3.086 con pymes por 4.677 millones de dólares (en 2015 se sumaron otras 1.500). En total, excluidas las compras al exterior de combustibles, aviones y trenes, el nuevo régimen de administración del comercio abarcó 87% de las importaciones de 2014 (habría alcanzado 90% en 2015) con un impacto sobre el ahorro de divisas de 1.230 millones de dólares, excluyendo al sector automotor y de electrónica (Lavarello, Mancini y Sarabia, 2017).

¹⁴ Desde 2012, el BCRA detenta la posibilidad de regular las condiciones de los préstamos para fijar límites a las tasas de interés, extender plazos o utilizar encajes diferenciales para orientar el crédito.

reglamentarios de trascendencia, a partir de 2010 se avanza en la formulación (y reforzamiento) de un conjunto de instrumentos de financiamiento orientados hacia el aumento de la inversión productiva y el acceso al crédito para pymes. Esto explica el significativo incremento de los montos de financiamiento asignados a la industria, pasando de representar 0,4% del PIB manufacturero en promedio durante el subperíodo 2004-2006 a aproximadamente 2% durante el lapso 2010-2013.

Este último proceso fue efectivo en términos de inversión. Sin embargo, el predominio de un abordaje macroeconómico entre las autoridades con competencia en la política económica, la debilidad de las capacidades institucionales para una política selectiva y la persistencia de dispositivos simbólicos estructurados en la visión ortodoxa neoclásica limitaron su potencial de orientación sectorial del crédito en el marco de una política industrial.

A lo largo de este subperíodo se evidencia un proceso heterogéneo de reconstitución de la autonomía en instancias de decisión de política, mientras que en ciertos casos, como lo es la recuperación de la política de administración de comercio, se generó un proceso acelerado de aprendizaje institucional que permitió ir perfeccionando los instrumentos y responder a los desafíos que impuso una estructura industrial desarticulada, a través de acuerdos con las empresas en la integración nacional de sus cadenas. En otros casos ligados al ámbito del MINCYT, estos cambios fueron más graduales. El pasaje de instrumentos horizontales

a medidas selectivas permitió diseñar un plan de innovación con nuevos instrumentos sectoriales de apoyo a las capacidades que, en caso de articularse con herramientas de promoción sectorial, podrían asegurar una consistencia entre incentivos y capacidades tecnológicas en sectores clave. No obstante, el peso de una visión sesgada al apoyo de las tecnologías transversales y el rol secundario que detentaron ciertas actividades – como bienes de capital y espacial– en la agenda de los organismos internacionales que financiaron los programas limitaron el potencial de estos importantes aprendizajes.

En resumen, el análisis de los distintos subperíodos en Argentina permite inferir una trayectoria de intervención que, partiendo de la inercia de «capas geológicas» de instrumentos previos, avanzó desde inicios de los 2000 hacia un rol más activo en el que la política industrial reaparece a partir de esquemas de tipos de cambio diferenciales. Adicionalmente, se evidenció la configuración de un apoyo incipiente y limitado a la generación de capacidades tecnológicas infantiles de forma más selectiva según tecnología o sector, que se reforzó hacia el final del período con la creación, renacionalización o fortalecimiento de empresas en el área satelital, energía y nuclear. La reforma de la carta orgánica del BCRA implicó posibilidades de recuperar el crédito como instrumento de política, aunque el mismo asumió un carácter horizontal más orientado a la política anticíclica que a la transformación productiva. Más allá de estos avances, este

conjunto de instrumentos no ha logrado estructurarse en un plan con jerarquía institucional que integre las distintas acciones. Límite que se tradujo en una aún débil articulación entre los instrumentos de apoyo a las capacidades tecnológicas, los diversos mecanismos de incentivos preexistentes y la promisoría recuperación de las políticas de financiamiento.

Los procesos considerados implicaron la construcción de una mayor autonomía lograda en ciertas instancias de aplicación de política, lo que desafió los límites impuestos por la agenda neoliberal en su fase consensual. Sin embargo, esta mayor autonomía plantea el dilema de cómo combinarla con mayores grados de enraizamiento con el sector privado, dominado por conglomerados diversificados hacia actividades de agronegocios que poseen incentivos al bloqueo de los instrumentos. El hecho que la política industrial aplicada en Argentina haya sido levemente efectiva en afectar incentivos y desafiar el patrón de acumulación a través de derechos de exportación diferenciales implicó un grado de conflictividad que no abonó a tal enraizamiento y debilitó el potencial de los instrumentos orientados a la generación de capacidades tecnológicas.

5. CONCLUSIONES

Las experiencias de Brasil y Argentina reflejan que el regreso de la política industrial a la agenda de política exige discutir tanto la concepción adoptada en el diseño de dicha política como las condiciones de implementación y las capacidades de las agencias estatales que las

viabilizan.

En este sentido, ambos países mostraron avances en la reactivación y ampliación de instancias gubernamentales de decisión de política industrial; o bien, en la creación en forma desarticulada de nuevas instancias de aplicación de política. El caso del BNDES en Brasil muestra el reforzamiento de las capacidades institucionales y de recursos a partir de colocar a la política crediticia como principal instrumento de política industrial. En Argentina, el proceso de destrucción de la institucionalidad de política industrial ocurrido entre las décadas de 1970 y 1990, comienza a ser revertido a inicios de siglo XXI.

Dicho punto de partida diferente se manifiesta en dinámicas disímiles. En Brasil se aplican políticas de crédito de carácter horizontal orientadas a fortalecer la internacionalización de sus conglomerados nacionales sin desafiar las ventajas comparativas. En cambio, en Argentina se apuesta a favorecer a las actividades manufactureras a través de derechos de exportación diferencial, buscando compensar las mayores productividades relativas de las actividades de agronegocios.

En ese marco, se evidencian distintos grados de autonomía y de enraizamiento: mientras que en Brasil el alto enraizamiento socavó los grados de autonomía de la política, en el caso de Argentina la mayor autonomía construida en el período permitió desafiar las ventajas comparativas al costo de disminuir su enraizamiento. El pleno despliegue de la fase consensual del neoliberalismo en Brasil condujo

a la erosión de una larga trayectoria de acumulación de capacidades institucionales y la captura por parte de los grupos de los principales instrumentos. En Argentina se logró recuperar importantes instrumentos previamente cooptados por los grupos, aunque los dispositivos simbólicos a favor de la horizontalidad de los instrumentos limitaron su potencial.

Este dilema resulta el gran límite de una política industrial en un país en desarrollo y pone de manifiesto, por un lado, la necesidad de definir cuáles son las facciones de capital y/o nuevos núcleos de acumulación estatales (o mixtos) con el potencial de movilizar las capacidades ociosas de un sistema de innovación y producción. Y, por otro, evidencia que se encuentra pendiente la construcción de una visión estratégica común desde el Estado que se halle a la altura de los desafíos que impone la transformación económica y social en la actual fase de crisis económica mundial. En este sentido, aparece como desafío teórico (y político) indagar cómo los distintos grados de autonomía y enraizamiento registrados en las políticas industriales de ambos países no han sido indiferentes a la «sigilosa» capacidad de reconstrucción del proyecto neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., P. Lavarello y H. Montagu (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En R. Infante y P. Gerstenfeld (Ed.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (pp. 23-95). Santiago: Cepal y OIT.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Amsden, A. H. (1992). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Boito, A. (2012). *Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder*. En A. Boito y A. Galvão (Orgs.), *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000* (pp. 67-104). São Paulo: Alameda.
- Cano, W. y A. Silva (2010). *Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão IE/ UNICAMP* (181), 1-27.
- Carneiro, R. y F. Carvalho (2010). *Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos*. En *Informe Síntesis de Proyecto de Investigación BNDES-Fecamp 2008/09* (pp. 1-77). Campinas: IE/Unicamp-IE/UFRJ.
- Chang H. J. (1994). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17 (2), 131-157.
- Cimoli, M., G. Dosi, R. Nelson y J. E. Stiglitz (2009). *Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note*. LEM Workingpaper.
- Coutinho, L. (2015, 27 de agosto). *BNDES 2003-2015. Câmara de Deputados do Brasil*. Recuperado de: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf
- De Toni, J. (2014, 2 de abril). *Dez anos da política industrial: conquistas e desafios a superar*. Carta Capital. S/d.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (140), 529-562.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del «doble movimiento» polanyano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7), 21-47.
- Ferraz, J. C. (2014, 30 de mayo). *O que lhe parece o BNDES? Jornal Valor*. S/d.
- Garzón, L. (2013, 3 de mayo). *A esfinge, o BNDES e as «campeãs» que nos devoram*. *Correio Cidadania*. S/d.
- Garzón, L. (2015). *BNDES: Processos decisórios e articulação estado-capital de 2003 a 2013*. Rio de Janeiro: Universidade

Federal do Rio de Janeiro.

- Kaldor, N. (1966). Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. O. (1990). Government failures in development. NBER Working Paper, n.º 3340, National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 3 (64), 291-303.
- Lavarello, P. J. y M. Sarabia (2017). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. En M. Abeles, M. Cimoli y P. J. Lavarello, *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina* (pp. 157-199). Santiago: Cepal.
- Lavarello, P. J. y M. Sarabia (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Santiago: Cepal.
- Lavarello, P; M. Mancini y M. Sarabia (2017). Respuestas nacionales frente a la desindustrialización Algunas lecciones de la política industrial de Argentina 2003-2015. *Cuadernos del Cendes*, 95 (34), 67-90.
- Lavarello, P (2018). Experiencia de re-industrialización trunca en Argentina durante la primera década de los 2000: algunas lecciones para la política industrial. En P. Pérez y E. López (Coord.), *Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía ¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina?* (en prensa). La Plata: Editorial Universidad Nacional de La Plata.
- Lechner, N. (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 43 (3), 1079-1102.
- Lin, J. y H. J. Chang (2009). Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Haoon Chang. *Development policy review*, 27 (5), 483-502.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Vol. 1). Anthem Press.
- Medeiros, C. (2015). *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA.
- Miranda, J. C. y M. C. Tavares (1999). Brasil: estratégias da conglomeração. En J.L. Fiori (Org.) *Estado e Moeda no Desenvolvimento das Nações* (pp. 327-350). Petrópolis: Vozes.
- Pegels, A., G. Vidican-Auktor, W. Lütkenhorst y T. Altenburg (2017). Politics of Green Energy Policy. *The Journal of Environment*

& Development, 27, 26-45. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1070496517747660>

Peirano, F. (2013). El complejo productivo de bienes de capital. En G. Stumpo y D. Rivas, *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 61-100). Santiago: Cepal.

Peres, W. y A. Primi (2009). *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*. Serie Cepal Desarrollo Productivo, 187, 1-57.

Tavares, M. C. (2000). Império, Território e Dinheiro. En J. L. Fiori (Org.), *Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações* (pp. 449-489). Petrópolis: Vozes.

Werner, D. (2016). *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Young, A. A. (1928). Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, 38(152), 527-542.