

Documento de proyecto

**Las políticas de promoción de la
competitividad en la Argentina.
Principales instituciones e instrumentos
de apoyo y mecanismos
de articulación público-privada**

**Gustavo Baruj
Bernardo Kosacoff
Adrián Ramos**



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Gustavo Baruj, consultor, Adrián Ramos, funcionario, y Bernardo Kosacoff, Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, en el marco del programa regular de trabajo de la Oficina (2007).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.257
LC/BUE/W.38

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2009. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
II. Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina.....	11
1. Evolución reciente	11
2. Características generales	12
3. Marco institucional de promoción de la competitividad	16
a) Instituciones de promoción de la innovación (I + D)	19
b) Instituciones de promoción de las exportaciones	21
c) Instituciones de promoción de inversiones y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).....	22
d) Instituciones de promoción de capacidades genéricas.....	23
e) Instituciones provinciales de apoyo a la competitividad.....	24
III. Instituciones claves, características e instrumentos utilizados.	
Una mirada hacia el interior de las Instituciones	27
1. Innovación	27
a) Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)	28
b) Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP)	38
c) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	41
d) Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)	43
e) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	44
f) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).....	46
2. Promoción de Exportaciones	48
a) Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC).....	48
b) Fundación Export-Ar.....	53
c) Otras instituciones públicas de aliento a las exportaciones.....	55
3. Promoción de Inversiones.....	56
a) Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI)	57
b) Subsecretaría de Industria (SSI)	61
c) Secretaría de Minería (SM)	66
d) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.....	66
e) Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR).....	70

f)	Otras Instituciones públicas con cobertura nacional que operan instrumentos de promoción de las inversiones	73
4.	Promoción del desempeño y capacidades genéricas.....	76
a)	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyD).....	76
b)	Otros organismos que ejecutan instrumentos de promoción del desempeño y/o las capacidades genéricas	78
5.	Instrumentos de Promoción de la competitividad provincial	78
a)	Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC)..	80
b)	Centro Metropolitano de Diseño (CMD).....	81
c)	Fundación ProMendoza	83
6.	Reflexiones Preliminares	84
IV.	Participación del sector privado en la formulación, gestión e implementación y/o monitoreo de estrategias y programas de Fomento.....	89
V.	Principales programas e instituciones del sector privado de apoyo a la competitividad de las firmas.....	99
1.	Unión Industrial Argentina (UIA)	102
a)	EuroCentro AR-UIA	102
b)	Observatorio PyMIs	103
c)	Estudio de cadenas de valores	105
2.	Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA).....	106
a)	Programa ADMIRA.TICs.....	107
b)	Área Comercio Exterior y negociaciones internacionales	108
3.	Fundación Banco Credicoop.....	108
a)	Programa de Diversificación de Mercados de Exportación de Pequeñas Empresas (DIVERPYMEX).....	109
b)	Grupos de exportación.....	110
c)	Servicios de información y asesoramiento	111
d)	Cursos de capacitación para Pymes	111
e)	Carrera “Desarrollo y dirección de Pymes”.....	111
4.	Fundación Standard Bank.....	112
a)	Grupos de exportación.....	112
b)	Nuevas iniciativas en desarrollo	112
5.	Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APyme).....	113
6.	Organización Techint	114
a)	Programa ProPyMEs	114
7.	Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA)	115
8.	Cámara de Industrias de Procesos de la República Argentina (CIPRA).....	116
9.	Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).....	118
VI.	Reflexiones finales sobre la efectividad del marco de la política pública y las alianzas publico-privadas	119
	Bibliografía	125
	Anexo. Detalle de instrumentos y programas por institución	127
I.	Agencia nacional de promoción científica y tecnológica (ANPCyT) Fondo tecnológico argentino (FONTAR)	128
II.	Secretaría de ciencia, tecnología e innovación productiva (SECTIP).....	139
III.	Instituto nacional de tecnología industrial (INTI)	141

IV. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	146
V. Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	150
VI. Subsecretaría de Industria.....	166
VII. Subsecretaría de la pequeña y mediana empresa y desarrollo regional 176 (SSEPYMEYDR).....	176
VIII. Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentos (SAGPYA).....	203
IX. Banco de inversión y comercio exterior (BICE).....	214
X. Consejo Federal de Inversiones (CFI).....	223
XI. Fundación EXPORT-AR	225
XII. Banco de la nación argentina (BNA)	232
XIII. Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social.....	235
XIV. Secretaría de Minería	245

Resumen

El presente documento tiene por objetivo brindar un panorama general de las estrategias de apoyo a la competitividad, implementadas en la Argentina en las últimas décadas, con especial énfasis en las características de las instituciones y los instrumentos de promoción actualmente vigentes; como así, también, sus modalidades de operación, ejecución y monitoreo; y en los mecanismos de coordinación pública y público-privada de los mismos. A los fines de comprender la estructura de apoyo a empresas vigente, la misma se analizó contemplando cuatro grandes dimensiones o áreas de actuación de la competitividad. En este sentido, se han clasificado las acciones en base a su impacto en la promoción de la “innovación”, las “exportaciones”, las “inversiones y atracción de inversión extranjera directa (IED)” y las “capacidades genéricas y desempeño” de las empresas.

En la actualidad se observa un convencimiento generalizado en favor de la construcción de una nueva institucionalidad que permita potenciar el impacto de las políticas. Tanto en el discurso como en las formas, la tendencia parece estar a favor de reglas de eficiencia en el diseño e implementación de estas políticas, que involucren la presencia de una norma o lineamientos estratégicos que orienten las metas comunes, posibiliten la construcción de un ámbito de coordinación gubernamental, y definan la presencia de una agencia u organismo que tenga a su cargo la coordinación ejecutiva de las acciones que serán desarrolladas en cada área específica y la generación de espacios de participación (activa y efectiva) del sector privado. Sin embargo, este consenso “teórico” aún no se ve sustentado en los hechos concretos.

El surgimiento de algunas instituciones y programas recientemente implementados que contemplan, desde su concepción y diseño formal, espacios de coordinación interinstitucional, y propician la participación más activa del sector privado en la formulación y ejecución de las políticas, deberían constituir una oportunidad concreta para incrementar el impacto de las mismas sobre la competitividad de las firmas. Sin embargo, resulta necesario que esta articulación se materialice en la práctica, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar el actual esquema, en el cual estos espacios están permanentemente subutilizados. Trabajar en su reconversión permitiría mejorar la potencia de la política y la credibilidad en las instituciones, y profundizar la participación futura del sector privado en estas iniciativas, como entidad catalizadora de buenas prácticas.

I. Introducción

El presente documento tiene por objeto brindar un panorama general de las estrategias de apoyo a la competitividad implementadas en la Argentina, en las últimas décadas, con especial foco en las características de las instituciones y los instrumentos de promoción actualmente vigentes; como así también sus modalidades de operación, ejecución y monitoreo, y en los mecanismos de coordinación pública y público-privada de los mismos.

En el segundo capítulo, se exponen los principales rasgos característicos de la estrategia general de apoyo a la competitividad, dando cuenta de la evolución del contexto histórico en el que se han desarrollado las políticas.

En el tercer capítulo, se analizan las instituciones que desarrollan instrumentos de apoyo a la competitividad, desagregando el análisis en las cuatro áreas de actuación ya señaladas. Sobre la base del mismo, se brindan algunas reflexiones preliminares. Aquí, la mirada se centra fundamentalmente en las cuestiones de gobernabilidad, coordinación interinstitucional y liderazgo en la implementación de las políticas. Para complementar el análisis efectuado en este capítulo, en un Anexo adjunto, al final del documento, se presenta una descripción más detallada de los programas e instrumentos.

La cuarta sección estudia la participación del sector privado en la formulación, gestión e implementación y/o monitoreo de estrategias y programas de fomento. Aquí, el foco de atención está puesto en la identificación de las instancias en las cuales existe articulación público-privada y en el alcance efectivo de la misma. El análisis se realiza sobre la base de casos destacados en relación a cada área de actuación, particularmente dando cuenta de las iniciativas de diseño más reciente y/o de mayor efectividad/visibilidad.

En el quinto capítulo se exponen algunas de las principales instituciones y programas del sector privado que se destacan en la realización de acciones de apoyo a la competitividad de las firmas; se analizan las áreas de actuación en las que se centran, las causas de su surgimiento y el impacto que poseen.

Por último, se resumen las principales conclusiones a las que se arriba a partir del desarrollo general del documento y se brindan algunas reflexiones finales sobre la efectividad del marco de la política pública y las alianzas público-privadas.

II. Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina

1. Evolución reciente

La Argentina, hasta principios de la década del noventa, mostraba una larga tradición de políticas promocionales destinadas a la instalación y diversificación de actividades productivas, especialmente aquéllas vinculadas a los sectores de la industria manufacturera. A grandes rasgos, los instrumentos disponibles tenían por objeto reducir tanto el costo de la inversión inicial como los costos operativos existentes durante la transición; a la vez que se fortalecía la rentabilidad esperada de los proyectos, a través de políticas de “reserva de mercado”.

En acuerdo con estos criterios, predominaba un enfoque de corte sectorial, combinado con propósitos de promoción de determinadas regiones o provincias y, frecuentemente, con negociaciones específicas a nivel de firma (en general, grandes empresas locales o internacionales). Los instrumentos procuraban la instalación, el desarrollo y el crecimiento de los proyectos y las actividades involucradas, más que la búsqueda de un mejor desempeño competitivo de las mismas, y se basaban, preponderantemente, en incentivos fiscales.

A mediados de los años ochenta, se intentó compensar el sesgo anti-exportador y a favor del mercado interno, implícito en esa dinámica de funcionamiento o en las repetidas coyunturas de atraso cambiario, con diferentes instrumentos de subsidio a las exportaciones; en este caso, con un enfoque de tipo horizontal, aunque, en la práctica, con marcados sesgos sectoriales. Sin embargo, las crecientes restricciones fiscales y la progresiva acumulación de controversias en el plano multilateral por el recurso a estos tipos de instrumentos llevaron a un temprano desmantelamiento de esos programas.

Probablemente, los diferentes programas de capitalización de deuda implementados a finales de los ochenta, en relación con empresas privadas, y principios de los noventa, en el proceso de privatización de empresas públicas, resulten los últimos ejemplos de esta “vieja” generación de políticas promocionales, con énfasis en la discriminación por sector y por firma. En líneas generales, excepción hecha de los sectores de servicios públicos, las reformas comerciales y en los regímenes de competencia, introducidas a partir de 1987-1988, tendieron a disminuir fuertemente la promoción basada en políticas de reserva de mercado.

Contemporáneamente, al menos entre los objetivos explícitos de las políticas promocionales, comenzaron a incluirse consideraciones en torno a la necesidad de modernizar productos y procesos, y de fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Esto dio lugar a una “nueva” generación de instrumentos con un enfoque predominantemente horizontal, tendientes a promover las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, principalmente orientados a las pequeñas y medianas, y con el propósito declarado de desarrollar un mayor componente exportador.

El panorama de los instrumentos vigentes en Argentina refleja de un modo bastante evidente, estas sucesivas “capas geológicas” de la política promocional. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del patrón previo. Al mismo tiempo, se recortan nítidamente algunos regímenes sectoriales instalados en los noventa, tendientes a promover “nuevas” ventajas naturales o a sostener el desarrollo de la industria automotriz dentro del Mercosur.

Al desmantelamiento de los instrumentos correspondientes al régimen de economía cerrada le siguió, desde mediados de la década de los noventa, una política “reactiva” en términos de promoción. En primer lugar, se desarrollaron algunos instrumentos pensados para compensar –aunque débilmente- el atraso cambiario que acompañó a la vigencia del Plan de Convertibilidad, denominadas “devaluaciones fiscales”. Posteriormente, ya en la etapa de crisis y colapso del esquema de tipo de cambio fijo, se diseñaron otros tendientes a apuntalar el desempeño productivo en las condiciones de dicha emergencia.

Son esos mismos instrumentos los que, diez años más tarde, predominan, a pesar de la existencia de una coyuntura diferente y una paridad cambiaria más favorable. No ha habido una adecuación de la estrategia de competitividad. Aún cuando el contexto parecería propiciar la exportación de bienes y servicios de mayor valor agregado, predominan las políticas de promoción de la innovación y las exportaciones diseñadas e implementadas durante la década pasada. Si bien comienzan a aparecer programas que ponen énfasis en las vinculaciones público-privadas y se orientan a la coordinación y cooperación inter-institucional, se verifica una reacción con un importante rezago en el desarrollo de nuevas políticas de promoción de la competitividad, siendo los programas aún marginales respecto de los ya existentes.

2. Características generales

El panorama de políticas de promoción de la competitividad, hoy, está dominado por instrumentos de carácter horizontal destinados a promover exportaciones y capacidades y competencias tecnológicas, más que a fortalecer el desempeño en el mercado interno.

En lo que hace a la promoción de inversiones, el panorama es más balanceado: si bien aparece un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital, nuevos o usados, existen también diversos regímenes sectoriales cuyo impacto promocional parece ser, en general, relativamente alto (en particular, los instrumentos de la Subsecretaría de Industria).

Dentro de los regímenes sectoriales vigentes, cuya finalidad genérica es el crecimiento y la modernización de las actividades respectivas, aparecen casos originados en circunstancias y motivaciones diferentes: por un lado, los “nuevos” segmentos de ventajas naturales a gran escala, como la promoción de la minería metálica o del sector forestal; por el otro, los segmentos industriales considerados “estratégicos”, como la industria automotriz (desde 1991) o la industria del software (recientemente). Paralelamente, se mantienen algunos otros ideados para atender

situaciones de crisis, como los correspondientes a la producción de tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola.

El mencionado predominio de los instrumentos de carácter horizontal va de la mano de una orientación sesgada hacia las Pymes que, si bien numerosas, suponen un impacto macro limitado.

Esa orientación “Pyme” también resulta predominante en los instrumentos de carácter provincial, si bien, en esos casos, suelen combinarse con la intención de promover actividades propias, o más específicas de la región en cuestión, y destinadas a aprovechar la dotación de recursos disponibles. Las acciones a nivel provincial, mayoritariamente, están basadas en la desgravación de tributos aplicados en tales jurisdicciones, más allá de algunos programas de asistencia técnica que pueden ayudar al desempeño competitivo de las firmas residentes, los programas existentes tienden fundamentalmente a gestionar las crisis de empleo y a contribuir a alentar las decisiones de localización. En líneas generales, los montos de financiamiento previstos y el impacto sobre las capacidades de internacionalización e innovación resultan absolutamente marginales.

De hecho, el esquema de promoción de la competitividad relevante en el caso argentino definitivamente, se deriva de los instrumentos de carácter nacional, que son los que concentran la mayoría de los recursos disponibles.

La matriz decididamente “Pyme” y el peso de los programas nacionales que caracteriza a las políticas públicas de apoyo a la competitividad definen, en buena medida, la configuración actual y el accionar que verifica la política de competitividad en su conjunto. Así, podemos señalar que las políticas de apoyo a la competitividad comparten las siguientes características generales:

- No existe una estrategia “país” clara, con un plazo predeterminado y mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición. Los programas de apoyo surgen, más de la presión de grupos políticos y empresarios, o de iniciativas de funcionarios en un momento del tiempo, que de una visión de mediano o largo plazo. La búsqueda de espacios de coordinación ha sido muy poco fructífera y la fragmentación de la oferta de servicios de apoyo público en las instancias de diseño e implementación ha motivado que instancias institucionales locales privadas o públicas promuevan puntos de acceso únicos a dichos instrumentos (“ventanillas únicas”).
- En términos generales, las acciones de política implementadas por los diversos organismos estatales argentinos a través de sus respectivos programas y/o instrumentos se caracteriza por un accionar segmentado. Aquellas acciones se muestran como un abanico desarticulado de instrumentos orientados a atender diferentes áreas del quehacer empresarial: innovación, exportaciones, asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etc., sin una mayor articulación entre los diferentes organismos. Esto pone de manifiesto la ausencia y/o la ineficacia de instancias creadas a los efectos de evitar la superposición y facilitar la coordinación de las acciones de los diferentes entes públicos.
- La estructura de apoyo está fuertemente desarticulada, no sólo entre las instituciones y programas que la componen, sino también al interior de cada una de ellos. Es muy difícil encontrar en las instituciones un punto de contacto donde se pueda obtener información sobre todas las actividades que se realizan. Cada área está especializada en sus programas y conoce poco de lo que otros hacen, perdiendo no sólo la visión integral de la institución, sino también omitiendo posibles áreas de vinculación y articulación. Tampoco se encuentran áreas de “inteligencia” y desarrollo de instrumentos.
- Esta desarticulación entre programas e instituciones genera, también, la proliferación de instrumentos similares creados en distintas instancias u organismos que, al no

contar con una escala adecuada, tienen un impacto mucho más limitado del que podrían tener si se coordinaran esfuerzos. Prueba de ello son, por ejemplo, la existencia de diferentes programas de *clusters* dependientes de distintas instituciones (Subsecretaría Pyme, ANPCyT y gobiernos provinciales), desconectados y generados en paralelo; la presencia de instrumentos financieros similares en diversas dependencias y, en ocasiones, la puesta en escena de programas semejantes a los ya ofrecidos desde instituciones privadas, sin capitalizar la experiencia y el aprendizaje de las mismas (por ejemplo, el surgimiento del “Mapa Pyme” de la Subsecretaría Pyme, sin conexión con el Observatorio Pyme de la UIA que ya cuenta con una prolongada trayectoria en la temática). Dos consecuencias inmediatas de esto son: a) la superficialidad o la falta de programas más complejos que apoyen a empresas que ya han superado los escollos iniciales básicos; y b) la falta de especialización institucional, lo que deriva en ausencia de un proceso sostenido de aprendizaje y corrección.

- La oferta de instrumentos de apoyo es amplia (en términos de cantidad), en particular, las destinadas al segmento Pyme. En efecto, en este trabajo se relevaron aproximadamente más de 100 acciones/instrumentos de apoyo público, la mayoría de los cuales se describen en los capítulos III y VI del documento y en el Anexo.
- En general, los programas son de carácter horizontal, ya que en buena parte de ellos no existe una preferencia sectorial explícita. No obstante ello, pueden identificarse algunas iniciativas que avanzan en dirección a brindar un apoyo más focalizado, trabajando por sector y atendiendo problemas y demandas específicas. Ejemplo de las mismas son: la Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura, el Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital, el Saldo Técnico del IVA para Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, y el Régimen de Promoción de la Industria del Software, desarrollados por la Subsecretaría de Industria, y los Programas y Proyectos Especiales y los Proyectos para Encadenamientos Productivos de la SeCTIP.
- La vinculación entre el sector público y privado es, en términos generales, baja. Aunque en muchos casos existen instancias de participación del sector privado (fundamentalmente, bajo la forma de Consejos, Directorios, Comisiones evaluadoras de proyectos, etc., por ejemplo en la ANPCyT, la Fundación Export-Ar, y la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, entre otras), la misma es en general sólo a título formal. La vinculación efectiva entre el sector público y el sector privado se da básicamente en la etapa de pre-diseño, para consultar a los empresarios sobre la necesidad de la iniciativa. Sólo en algunos casos aislados, el sector privado ha participado activamente en el diseño de los instrumentos (por ejemplo, Programa de Grupos Exportadores de la Fundación Export-Ar y la Fundación Standard Bank). Sin embargo, también en este punto debe destacarse que las iniciativas más recientes están orientadas a incrementar la participación del sector privado en la ejecución de los instrumentos de política (por ejemplo, Programas de *Clusters* de la Subsecretaría Pyme, Pi-Tec de la ANPCyT, y programas provinciales cofinanciados por el BID en Mendoza y San Juan). Si bien aún no hay resultados concretos de este cambio, parecería ser que van surgiendo nuevos espacios de participación del sector privado, tendiendo a incrementar su poder de decisión sobre el destino de los fondos y sobre la ejecución estratégica de los proyectos.
- La debilidad en la articulación también se manifiesta a la inversa: desde el sector privado hacia el público. La explicación se encuentra, en gran medida, en la inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades), la cual hace muy

difícil la interacción, al no contribuir a que se formen lazos y se logren consensos antes de que un cambio político vuelva todo a “foja cero”. En este sentido, es importante señalar que, en muchos casos, estas articulaciones son el resultado de relaciones personales entre quienes circunstancialmente se encuentran al frente de cada institución, y no llegan a formalizarse de manera que evite la inestabilidad antes mencionada. Tampoco hay vínculos técnicos y profesionales porque, en general, las instituciones privadas cuentan con equipos técnicos reducidos (del relevamiento efectuado surge que, en promedio, las mismas cuentan con un *staff* permanente afectado a las actividades de apoyo no superior a las cinco personas).

- Entre las instituciones y programas examinados, se observa un alto grado de centralización operativa. En efecto, la mayor parte de los instrumentos son diseñados y ejecutados desde el ámbito nacional, en general, a través de sus coordinaciones o unidades ejecutoras centrales ubicadas en las sedes administrativas de cada uno de los organismos en la Ciudad de Buenos Aires (un ejemplo en contrario puede ser la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de la Subsecretaría Pyme, aunque actualmente sólo funciona como un conjunto de ventanillas para la difusión y canalización de las presentaciones de proyectos). Más aún, las principales decisiones relacionadas con la implementación de los programas se toman centralizadamente, aunque se pueden encontrar algunos casos de instancias de deliberación más amplias (como el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología -COFECyT).
- En la mayoría de los programas no existe evaluación de impacto, ni monitoreo. Tampoco se realiza un seguimiento sistemático de los beneficiarios en el mediano plazo. Aunque muchos de los programas relevados cuentan con bases de datos sobre sus beneficiarios, no es una práctica regular elaborar informes o reportes sobre el avance del programa. En general, sólo se realizan informes de gestión *ad-hoc* a pedido de alguna autoridad. Tampoco se observa como una práctica la posibilidad de auditabilidad (*accountability*) de la gestión de la institución por parte del público en general, ni siquiera por parte de los sectores empresariales involucrados. Sólo se verifica que algunos instrumentos son auditados por la Sindicatura General de la Nación, aunque debe señalarse que esa auditoría está centrada exclusivamente en aspectos formales y de ejecución presupuestaria, o por los organismos internacionales de crédito, cuando éstos intervienen en el financiamiento de las acciones.
- En relación al presupuesto, se presenta un doble problema: a) si bien muchos programas cuentan con una asignación presupuestaria original, los desembolsos necesarios para avanzar en su implementación y ejecución están sujetos a decisiones políticas y operativas discrecionales; y b) la utilización de los recursos (su ejecución y resultados) son escasamente divulgados, con lo cual la comunidad empresarial y la sociedad civil no cuentan con elementos e información para analizar la efectividad y eficiencia de los programas implementados.
- Los recursos financieros aplicados a la estructura de apoyo han sido, en general, insuficientes. Asimismo, los escasos recursos disponibles se encuentran concentrados en un número reducido de instituciones y programas, y derivan básicamente de fuentes externas de financiamiento (por ejemplo, el Programa de Reconversión Empresarial; y las líneas de financiamiento de la Subsecretaría Pyme, buena parte de los instrumentos de la ANPCyT ejecutados a través del FONTAR y del FONSOFT; el Programa de Servicios Agropecuarios –PROSAP- de la Secretaría de Agricultura, entre otros). En consecuencia, se verifica la

existencia de numerosos programas sin asignación presupuestaria específica, más allá de la necesaria para sostener su estructura operativa. Debido a los problemas de información y auditabilidad ya mencionados, en muchos casos, tampoco es posible conocer con certeza el monto efectivamente transferido al sector privado, ni la eficiencia con la cual se invierten los recursos disponibles.

- Dadas las características de los servicios ofrecidos a las empresas por la mayor parte de los programas (información, capacitación, articulación de programas, asistencia técnica, etc.), el efecto de apalancamiento de recursos es limitado.
- Los programas, en su mayoría, cuentan con personal (técnico y administrativo) contratado bajo la modalidad de contratos de locación de obra y/o servicio. A la planta permanente de la institución sólo pertenece una parte marginal de su estructura operativa. Si bien esta condición contribuyó, en cierta manera, a profesionalizar los equipos y la gestión de los programas, su extrema flexibilidad condujo a una importante reducción de los “costos de salida” (el costo que implica dar de baja un programa o desarmar un área operativa) y se transformó en una verdadera debilidad estructural, sobre todo en momentos de crisis presupuestarias.

Como reflexión final, podemos señalar que los rangos de inestabilidad presentes (en términos de diseño, presupuesto y apoyo técnico) y la falta de parámetros de evaluación objetivos, justifican que, al revisar el funcionamiento de las instituciones y programas, quede la impresión de que continuamente “se está comenzando de nuevo”. Este inicio permanente se traduce en la falta de acumulación de saberes y experiencias, la ausencia de una visión de mediano plazo sostenible políticamente por los sectores empresariales, y la falta de un plan de acción de mediano plazo en la política, al estilo de un plan de negocios en el ámbito de la gestión de una empresa. Esto último es especialmente destacable, en la medida en que tal ausencia hace que las políticas sean guiadas por las necesidades de corto plazo y “de crisis”; hecho que deja a un enorme grupo de empresas fuera de la población objetivo de las políticas.

La atención a este conjunto de problemas requiere de una estrategia que articule y coordine eficazmente las políticas de promoción de la competitividad y la competencia. En Argentina, la cantidad de instrumentos relevados parece estar en proporción inversa a la calidad y eficacia de su implementación y esto es una consecuencia de la ausencia de coordinación, por un lado, y de una estrategia integral, por el otro. Los instrumentos surgen y se acumulan, por reacción a los sucesivos *shocks* macroeconómicos, por compromisos con “modas tecnocráticas”, sin un convencimiento real de su utilidad, o por prebendas otorgadas de modo discrecional.

Finalmente, cabe señalar el bajo impacto relativo que han tenido las políticas de competitividad frente a los *shocks* macroeconómicos, los cambios en los precios relativos y las decisiones ajenas a las políticas de competitividad, presentes de manera recurrente en la historia económica argentina. Ese bajo impacto relativo afecta la importancia que los agentes económicos le asignan a estos instrumentos.

3. Marco institucional de promoción de la competitividad

Las políticas de competitividad son desarrolladas por un abanico de instituciones, entendiendo como tales, a entidades organizadas que operan con diferentes objetivos e instrumentos, tanto nacional, como regional y localmente

Las principales instituciones que desarrollan programas para la mejora competitiva de las firmas argentinas operan en todo el país, y centralizan sus operaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Podemos revisar las áreas de actuación de las instituciones a través de las siguientes dimensiones de la competitividad:

- Promoción de I+D: instituciones que diseñan y/o ejecutan políticas que fomentan la inversión del sector privado en investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas de producto y/o de procesos, e incrementan la complejidad de la oferta de bienes y servicios de la economía en el mercado nacional e internacional.
- Promoción de exportaciones: instituciones que diseñan y/o ejecutan políticas orientadas a facilitar la inserción de las firmas radicadas en el territorio nacional, en el mercado internacional, a través de la mejora de la “competitividad-precio” y “no-precio”.
- Promoción de inversiones en general y de Inversión Extranjera Directa (IED): instituciones que diseñan y/o ejecutan políticas que incentivan la inversión en diversos aspectos considerados prioritarios para la mejora competitiva de las firmas nacionales, sea para la instalación de nueva capacidad, o para la ampliación o modernización de la existente, a través de la reducción de los costos de instalación u operación y/o que faciliten la radicación de inversiones extranjeras en sectores productivos de la economía nacional.
- Promoción de capacidades genéricas y desempeño: políticas que promueven la mejora en las capacidades internas de las firmas, tendientes a fortalecer su desempeño en el mercado.

El siguiente cuadro introduce al mapa de las principales instituciones de apoyo a la competitividad, especificando los aspectos sobre los que se focalizan.

Se observa la diversidad de instituciones que operan en el país y sus distintas áreas de actuación principal, con importancia relativa disímil en cuanto a su impacto en el sector privado.

Un primer análisis permite distinguir que hay un predominio de instrumentos horizontales, con una fuerte orientación Pyme.

El predominio de instrumentos horizontales no es casual, ya que la mayoría de los programas e instrumentos actualmente vigentes fueron diseñados a partir de mediados de la década del noventa, en un contexto donde estaba implícita una concepción particular sobre el comportamiento de los agentes económicos. En la formulación de políticas, se asumía la idea de que los agentes podían responder en forma instantánea y no diferenciada a los incentivos macroeconómicos vigentes, constituyendo un patrón de especialización productiva conducente al crecimiento sostenido en forma automática (Kosacoff, 1998; Yoguel y otros, 2003). De acuerdo a esta visión, el mercado por sí solo permitiría una óptima asignación de los recursos, concepción que dio lugar a la eliminación de la mayor parte de las intervenciones selectivas del Estado y propició el desarrollo de políticas horizontales¹.

El foco de las políticas en las Pymes se instala con mayor fuerza en el mismo período (1995), con la sanción de la primera Ley Pyme y la posterior creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa en el año 1997 (actual Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, SSEPymeyDR). También se observa que varias instituciones operan y/o ejecutan programas y acciones utilizados mayoritariamente por Pymes; aunque en su diseño, las mismas no hayan sido necesariamente el segmento objetivo de la política.

¹ No obstante, existen políticas verticales orientadas a promover sectores particulares de la economía, cuyo origen data de la década de los noventa, como el régimen automotriz, la Ley Nacional de Bosques y el fomento de las actividades mineras.

CUADRO 1
PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE PROMUEVEN POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD A NIVEL NACIONAL

Política de competitividad				
Instituciones	Promoción de I&D	Promoción de exportaciones	Promoción de inversiones	Promoción de capacidades genéricas y desempeño
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)	Horizontal, con orientación hacia las Pymes			
Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP)	Horizontal/vertical			
Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	Horizontal, con orientación hacia el sector industrial			Horizontal, con orientación hacia el sector industrial
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Horizontal, con orientación hacia el sector agropecuario			Horizontal, con orientación hacia el sector agropecuario
Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC)		Horizontal		
Fundación Export-Ar		Horizontal (Pymes)		
Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)		Horizontal	Horizontal	
Banco de la Nación Argentina (BNA)		Horizontal	Horizontal	
Consejo Federal de Inversiones (CFI)		Horizontal regional (Pymes)	Horizontal regional (Pymes)	
Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR)		Horizontal (Pymes)	Horizontal (Pymes)	Horizontal (Pymes)
Subsecretaría de Industria (SSI)			Horizontal/vertical	Horizontal/vertical
Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI)			Horizontal	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA)			Horizontal, con orientación hacia el sector agropecuario	
Secretaría de Minería (SM)			Horizontal, con orientación hacia el sector minero	
Ministerio de Trabajo (MT)				Horizontal

Fuente: elaboración propia.

En cada una de las áreas de actuación (lectura vertical del cuadro) se destacan sólo unas pocas instituciones cuyos programas e instrumentos tienen un impacto relevante sobre la competitividad de las firmas, independientemente de que puedan existir otras que operen instrumentos similares, pero que son marginales en cuanto al apoyo brindado en esas áreas. En este sentido, es posible visualizar una división de roles de las instituciones, en las distintas áreas

de promoción de la competitividad, así como también se identifican los focos de especialización en alguna de las áreas de actuación de cada una de ellas (lectura horizontal del cuadro).

A continuación, se presenta la descripción del marco institucional en el que se desarrollan las políticas de promoción de la competitividad en sus diversas dimensiones, y se describen las características principales y la tipología de instrumentos que operan las agencias más relevantes en cada una de las áreas de actuación señaladas.

a) Instituciones de promoción de la innovación (I + D)

Durante la década del noventa, el modelo de desarrollo basado en la apertura económica, la desregulación y la liberalización de los mercados, alentó la modernización tecnológica a través de la importación de equipos y licencias. El paradigma tecnológico se enmarcó dentro de un modelo lineal de innovación, que buscaba fortalecer el “lado de la demanda de conocimiento”. La macroeconomía propició el aumento en la intensidad de capital de las tecnologías usadas, lo que, sumado a una relación tipo de cambio/salario muy reducida, se manifestó en una casi generalizada adopción de tecnologías de producto y de proceso de origen externo (importación de tecnología incorporada), un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales, en la generación de nuevos productos y procesos y una desverticalización de las actividades, basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, con la consecuente ruptura de las cadenas productivas (Yoguel y otros, 2003).

En ese contexto, el sector privado no demandaba políticas de ciencia y tecnología que permitieran el desarrollo de capacidades endógenas, sino que predominaba la adquisición de tecnologías incorporadas. Este fenómeno constituyó una importante barrera al desarrollo de capacidades endógenas de los agentes, e impidió la generación de derrames tecnológicos que pueden producirse al interior de las redes productivas.

Sin embargo, es en ese marco donde se genera la actual estructura del Complejo de Ciencia y Tecnología (CyT). El enfoque de políticas públicas hace de la modernización tecnológica empresaria la principal inquietud. Se pone el énfasis en instituciones “facilitadoras” del aprendizaje y la aplicación del conocimiento.

A partir de la sanción de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica en 1990, y su posterior reglamentación en el año 1992, se buscó crear un marco legal para implementar una serie de mecanismos de apoyo que alentarán: (i) un incremento en las vinculaciones de las instituciones del sistema nacional de CyT con el sector productivo; (ii) un aumento de los recursos destinados a investigación aplicada y transferencia de tecnología; (iii) un mayor margen de autofinanciamiento de las instituciones oficiales de CyT; y (iv) una mayor inversión en CyT del sector privado y las provincias.

El marco reglamentario de la Ley 23.877 constituye la base para la puesta en operación de un conjunto de instrumentos destinados a alentar el desarrollo tecnológico en el sector productivo, tomando a la tecnología como factor endógeno a las firmas y colocando al mercado como el agente que determina la asignación y orientación de los recursos por el otro.

En el marco de esa norma, y a partir de la denominada segunda reforma del Estado, en 1996, se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). La ANPCyT es un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP), del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que se dedica exclusivamente a ejecutar acciones de promoción. A través del Fondo Tecnológica Argentino (FONTAR), el Fondo para la investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y, más recientemente, del Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), la ANPCyT lidera la política de promoción de la innovación, cumpliendo un papel

activo en el financiamiento de proyectos dirigidos a la mejora de la productividad del sector privado, a partir de la innovación tecnológica, mediante diversos instrumentos (créditos, subsidios y desgravaciones impositivas).

Luego, en el año 2001, se sancionó la Ley 25.467 de creación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, aunque la misma nunca llegó a reglamentarse. El nuevo esquema establecía la necesidad de definir la estrategia en la materia, a través de un Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, y distintas instancias y espacios de participación, a fin de acordar entre los distintos actores involucrados los principales lineamientos y orientaciones. Entre ellos se destaca el Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC), el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT) y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT).

El GACTEC se crea en el ámbito de la jefatura del Gabinete de Ministros, con el objeto específico de coordinar las acciones de los diferentes organismos de la administración pública nacional. Dicho gabinete (efectivamente constituido) es presidido por la SeCTIP, y tiene por misión evitar las superposiciones de funciones entre los diferentes organismos y la aprobación de los planes plurianuales de CyT, elaborados a través de la participación de los diferentes actores del sistema.

En el nuevo marco normativo, también se crean las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT). Las UVT tienen como finalidad alentar la vinculación entre las instituciones del CCyT y el sector productivo. Son un ente no estatal, constituido por instituciones de carácter privado, cuya función es la de identificar, seleccionar y formular proyectos de I+D, transmitir tecnología y asistencia técnica. Se trata de una estructura jurídica tendiente a facilitar la gestión, organización y gerenciamiento de proyectos, que otorga flexibilidad al manejo de los fondos dirigidos a instituciones oficiales de CyT y facilita el contacto entre las instituciones de CyT y las firmas privadas, a la vez que funciona como interfase entre la demanda y la oferta tecnológica (Chudnovsky y López, 1996).

El establecimiento de los nuevos organismos e instrumentos se completa con la sanción, o revisión de la legislación relativa al régimen de propiedad intelectual (Ley 11.723, de 1933, modificada por la Ley 25.036, de 1998), patentes (Decreto 260/96, Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad) y bioseguridad (Ley 24.051, régimen de desechos peligrosos, de 1992).

En otro orden de importancia, en materia de diseño y ejecución de acciones de innovación, se encuentran el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismos creados durante la década del cincuenta, que forman parte del Complejo de Ciencia y Tecnología nacional, que también participan del desarrollo de la política de promoción de la innovación. Sin embargo, la baja autonomía de estas instituciones, en la generación de políticas específicas de innovación, en ausencia de una estrategia de política que sirva de marco a sus acciones, tuvo como resultado su especialización en brindar servicios específicos de asistencia técnica al agro y la industria, respectivamente, en detrimento de su desarrollo como fuentes de innovación tecnológica para dichos sectores. Por esta razón, si bien son instituciones importantes, el peso en la definición de una agenda de políticas sería de menor relevancia en comparación al de la Agencia.

El complejo de ciencia y tecnología se completa con otros dos organismos también surgidos en la década del cincuenta: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) (1956) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (1958), que desarrollan actividades orientadas a promover la generación de ciencia básica y el fortalecimiento de las instituciones de investigación de nivel nacional la innovación. También aparecen la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN); la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); la Fundación Bariloche (FB); el Instituto Balseiro (IB); el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de Fuerzas Armadas (CITEFA); el Instituto Nacional del Agua (INA); el

Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM); Investigación Aplicada S.E. (INVAP); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Dr. Carlos G. Malbrán (ANLIS); la Network Information Center (NIC) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (ONTI) de la Jefatura de Gabinete de Ministros; la Sociedad Argentina de Radioprotección (SAR); el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y las Universidades de Buenos Aires (UBA) y Tecnológica Nacional (UTN).

El esquema bajo el que fueron concebidos estos organismos asume que el Estado es el responsable del desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología, mediante el sostenimiento de la formación de recursos humanos y el desenvolvimiento de la ciencia básica, así como la intervención directa en ciertos sectores basados en alguna tecnología entendida como de punta o clave (nuclear o aeroespacial).

En las instituciones de apoyo a la I+D predominan los instrumentos horizontales con particular foco en las Pymes, y, en algunos casos, poseen especificidad regional. Como se mencionó anteriormente, el predominio de instrumentos horizontales y orientados a las Pymes responde a una concepción de la intervención pública basada en la neutralidad, y a los supuestos de comportamiento de los agentes ya descritos. Todos los instrumentos tienen un doble objetivo, y el foco principal es la promoción de la I+D, pero también de las capacidades genéricas de las firmas.

b) Instituciones de promoción de las exportaciones

El proceso de transformación estructural de la economía argentina durante la década pasada estuvo enmarcado y modelado por el conjunto de incentivos implícitos o explícitos en el amplio programa de reformas estructurales implementado y en la estructura de precios y rentabilidades relativas resultante, principalmente, del rígido anclaje cambiario instrumentado por el Plan de Convertibilidad. En ese contexto, la política monetaria tendiente a adoptar y sostener un tipo de cambio fijo apreciado, generó un sesgo en contra de la producción de bienes internacionalmente transables, y a favor de la expansión de los servicios. Como mencionábamos previamente, tendió también a alentar las actividades capital-intensivas y aquéllas relativamente protegidas o cercanas a las ventajas competitivas naturales.

Los condicionantes macroeconómicos operaban como una restricción fuerte a la generación de exportaciones en sectores de la economía nacional no tradicionales, dejando en un lugar marginal a las políticas de promoción de exportaciones específicas puestas en marcha como instrumentos puntuales paliativos, en el marco de un profundo proceso de ajuste estructural.

En la actualidad, a pesar de no contarse con los condicionantes estructurales de la década pasada, los instrumentos de promoción de exportaciones vigentes son equivalentes a los existentes entonces. Más que un cambio en las políticas, se verificó un profundo cambio estructural en la economía, luego de la ruptura del régimen de Convertibilidad. Este cambio dio lugar a un resurgimiento exportador, aunque siempre concentrado en los sectores basados en ventajas naturales y con fuerte presencia de grandes firmas².

Los instrumentos principales de promoción de las exportaciones, en términos de volumen presupuestario, se encuentran fuertemente concentrados en la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, dependiente de la Secretaría de Industria. Este organismo está focalizado en el

² En 2005, las 837 firmas más grandes de la Argentina realizaron cerca del 90% de las exportaciones totales del país (CERA e INDEC).

otorgamiento de beneficios a las empresas exportadoras, brindados fundamentalmente a través de leyes y regímenes especiales instrumentados por ley.

Se destaca, además, la Fundación Export-Ar, que opera a través de instrumentos que combinan asistencia técnica y capacitación para la exportación, con información sobre mercados externos, realización de misiones comerciales, participación en ferias y conformación de grupos exportadores. Su papel es relevante, producto de la alta visibilidad de la institución en lo que refiere a promoción de exportaciones, ya que es considerada por el sector privado como una institución referente en el asesoramiento y la asistencia para la exportación. Sin embargo, el impacto de los instrumentos que opera en la práctica es limitado.

En un nivel de importancia menor, en cuanto a la potencia y el alcance de la promoción exportadora, participan el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE); y el Banco de la Nación Argentina (BNA), a través de líneas de crédito para pre-financiación de exportaciones; y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que también otorga créditos regionales a la exportación. Estas instituciones operan volúmenes presupuestarios importantes, pero su nivel de penetración en el sector privado no se halla en relación a la magnitud de los recursos que manejan, y su papel en la formulación de políticas no es tan relevante.

Por último, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR) brinda apoyo a la conformación de grupos exportadores, a través de la asistencia técnica y la capacitación de las Pymes, aunque su impacto es marginal.

Los instrumentos de promoción de exportaciones que operan las instituciones identificadas son de carácter horizontal, a la vez que algunos pocos poseen un alcance regional específico. Desde la perspectiva de su impacto, aquéllos de mayor potencia operan a través de beneficios promocionales aplicados a través de desgravaciones impositivas. En un segundo nivel se encuentran los servicios de asistencia crediticia y técnica.

c) Instituciones de promoción de inversiones y atracción de inversión extranjera directa (IED)

La redefinición del patrón productivo sectorial ocurrida durante la década pasada fue acompañada de cambios tecnológicos significativos, impulsados, fundamentalmente, por la apertura comercial y por importantes flujos de IED, que ingresaron en los sectores más dinámicos de la economía. La política de atracción de inversiones indiscriminada implicó la radicación de IED en sectores de servicios públicos (con mercados cautivos), y en los sectores productivos con ventajas naturales; básicamente, en energía, agroindustria y minería. Sólo poco más del 40% de los flujos de IED implicaron inversiones en la instalación o ampliación de plantas productivas (*greenfields*), que representan, en su mayoría, el traspaso de empresas de capitales nacionales a extranjeras, y daban lugar a un proceso de extranjerización de la economía local (Damil, 2000; Chudnovsky y López, 2001 y Schorr, 2001).

Estos flujos de inversión extranjera comenzaron a moderarse a fines de la década del noventa, y sólo en los últimos años, tras la regularización de los pagos de la deuda con los organismos internacionales y con la presencia de altos índices de crecimiento, vuelven a acompañar el proceso de crecimiento de la región, aunque con un papel menos relevante que en el pasado.

En lo que refiere a la promoción de inversiones a nivel nacional, se verifica la presencia de diversas instituciones que operan a través de instrumentos horizontales y verticales, y son la única área de actuación donde la promoción de índole sectorial es particularmente relevante. Los instrumentos más utilizados son los créditos y las desgravaciones impositivas. Estas últimos predominan cuando la promoción está dirigida a algún sector en particular.

La Subsecretaría de Industria es una de las principales instituciones que administran instrumentos de promoción de inversiones, tanto horizontales como verticales, así como también algunos con especificidad regional. Los regímenes de promoción de inversiones sectoriales, y los horizontales y regionales, tienen un impacto de promoción relevante. En el caso de la promoción de ciertos sectores, como mencionáramos previamente, son beneficios otorgados, durante la década del noventa, al sector tabacalero, a la industria automotriz en el marco del Mercosur, a la industria forestal y, de más reciente implementación, a la industria del software.

La SSEPymeDR, el BICE y, en menor medida, el Banco de la Nación Argentina también poseen instrumentos de promoción de inversiones especialmente orientados a Pymes y de carácter horizontal. Son implementados a través de créditos que disminuyen las barreras al acceso al financiamiento, para este segmento de empresas con históricas dificultades para acceder a crédito bancario, y otras fuentes de financiamiento externas. Su relevancia en la promoción de inversiones es alta, particularmente, en el caso de los instrumentos desarrollados por SSEPymeDR. Por lo general, los programas de estas instituciones prevén un amplio abanico de alternativas para la aplicación de los fondos otorgados y, en consecuencia, las inversiones pueden ser realizadas en prácticamente cualquier área de la empresa (certificaciones, incorporación de bienes de capital, capacitación, etc.) promoviendo, eventualmente, también sus capacidades genéricas.

También se observa la presencia de otras instituciones de apoyo con una orientación sectorial específica, como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) y la Secretaría de Minería, cuya oferta de instrumentos va en dirección a la promoción de los sectores que son su razón de ser.

Finalmente, cabe destacar la reciente creación de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI), también denominada ProsperAr³. Esta institución parece constituir un hito importante en la política de atracción de IED a la Argentina post-convertibilidad, así como también en la política de promoción de las inversiones a nivel nacional.

La misión de la ADI es apoyar el posicionamiento de la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, y actúa operativamente en la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa. El esquema de programas que impulsa está focalizado en la creación de información sectorial para inversores, referida al régimen jurídico aplicable a cada sector, y a la generación de redes con inversores locales y extranjeros que permita canalizar los negocios hacia las áreas de oportunidad promocionadas.

d) Instituciones de promoción de capacidades genéricas

En el marco de las transformaciones estructurales y productivas de la década pasada, ya destacadas, se implementaron diversos programas de apoyo al sector privado, generalmente focalizados en las Pymes, cuyo objetivo era incrementar las capacidades endógenas de las empresas y aumentar su competitividad.

Sin embargo, estas políticas de promoción de capacidades, que persisten en la actualidad sin modificaciones sustantivas en cuanto a su operatoria y diseño, fueron implementadas como herramientas de asistencia técnica puntuales, y capacitación en diversas áreas de la gestión empresarial, pero han registrado un impacto limitado sobre la capacidad de los agentes de modificar su trayectoria evolutiva de aprendizaje y elevar su plataforma competitiva⁴.

³ Decretos N° 1225/2006 y 1693/2006.

⁴ En alguna medida, este fenómeno tiene raíces en que el mayor peso específico de los condicionantes macroeconómicos, respecto de las políticas de apoyo, derrumbó cualquier esfuerzo del sector privado en esta dirección.

La institución más importante en la promoción de esta dimensión de la competitividad es la SSEPymeDR, la cual dirige sus esfuerzos a las Pymes, considerado generalmente como un segmento ávido de este tipo de políticas. Sin embargo, diversas instituciones complementan la oferta de apoyo en esta área de actuación, aunque sus programas son más acotados en número y envergadura presupuestaria y, en consecuencia, su impacto es menor.

A continuación, revisamos el marco institucional de las políticas desarrolladas a nivel provincial que, como hemos señalado, juegan un papel menor en el diseño y la ejecución de las políticas de competitividad.

e) Instituciones provinciales de apoyo a la competitividad

En la actualidad, diecisiete provincias cuentan con regímenes de promoción provinciales. Sin embargo, la utilización de estos instrumentos es baja, debido a las exigencias requeridas para acogerse al régimen.

Los beneficios que otorga la legislación de promoción industrial consisten, por lo general, en la exención, franquicia o reducción de impuestos provinciales. Estos beneficios pueden ser otorgados tanto a emprendimientos nuevos, como a los que estén en marcha. Las pautas de preferencia consisten, en general, en la capacidad económica-financiera, técnica, inversión productiva y plazo de ejecución del proyecto productivo. Las actividades promovidas son, generalmente, las industriales.

A modo ilustrativo, en el siguiente cuadro se presentan algunas instituciones relevantes de apoyo a la competitividad que operan en las provincias, en los principales distritos del país. Dichas instituciones operan en las áreas de mayor densidad demográfica y empresarial del país y son aquéllas de mayor impacto regional y visibilidad en relación a los beneficiarios.

Como se observa en el cuadro, las áreas de competitividad sobre las que opera cada provincia son diversas. De alguna manera, replican a menor escala algunos instrumentos vigentes a nivel nacional dirigidos a empresas del territorio en el que actúan. Es posible observar la convivencia de instrumentos horizontales y verticales, con predominio de los primeros, y también una marcada orientación Pyme.

El panorama general de los programas e instrumentos de promoción operados por las instituciones de nivel provincial muestra que los mismos son escasos en número, así como también en cuanto a su impacto en la competitividad de las firmas.

Generalmente, el diseño de los programas e instrumentos provinciales tienen una lógica “reactiva” y de corto plazo. Es frecuente identificar programas cuyos objetivos van en dirección a reducir el desempleo, ya sea a través de beneficios fiscales para las empresas, o mediante el otorgamiento de subsidios para la reconversión de los trabajadores y la creación de microemprendimientos productivos de subsistencia.

En algunos casos, se verifica que las instituciones provinciales actúan, directamente, como ventanillas de recepción de proyectos de otros programas nacionales o, de alguna manera, derivan a las empresas a diversos instrumentos de índole nacional (por ejemplo, son ventanillas de las líneas de crédito del Consejo Federal de Inversiones (CFI), para la producción regional exportable o para el desarrollo de inversiones).

La mayoría de las provincias cuentan con un área institucional específica (generalmente, bajo la forma de una dirección provincial o subsecretaría), que coordina las políticas específicas de apoyo a las exportaciones, la inversión y la innovación con los organismos nacionales de referencia. Asimismo, realizan actividades relacionadas con la provisión de información para las empresas (estudios e investigaciones específicas) y asistencia técnica.

Lo anterior pone de manifiesto que los programas e instrumentos, operados provincialmente, son marginales en relación a lo nacional, tanto en la definición de la agenda de políticas, como en la magnitud del impacto que tienen sobre la competitividad del sector privado.

CUADRO 2
ALGUNAS INSTITUCIONES RELEVANTES QUE PROMUEVEN POLÍTICAS DE
COMPETITIVIDAD A NIVEL PROVINCIAL

Instituciones provinciales seleccionadas				
Instituciones (GCBA)	Promoción de exportaciones	Promoción de I&D	Promoción de Inversiones	Promoción de capacidades genéricas y desempeño
Ciudad de Buenos Aires				
Dirección de Tecnología		Horizontal/Vertical		Horizontal (Pymes)
Dirección de Industria, Servicios y Comercio Exterior	Horizontal (Pymes)		Horizontal	Horizontal/Vertical
Centro Metropolitano de Diseño	Horizontal (Pymes)	Horizontal (Pymes)		Horizontal (Pymes)
Provincia de Buenos Aires				
SubSecretaría Pyme			Horizontal (Pymes)	Horizontal (Pymes)
SubSecretaría de Industria, Comercio y Minería			Vertical	Horizontal (Pymes)
Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CIC)		Horizontal (Pymes)		
Provincia de Córdoba				
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos		Vertical		Vertical (Pyme)
Secretaría de Industria y Comercio			Vertical	Horizontal (Pymes)
Provincia de Mendoza				
PRO-MENDOZA	Horizontal (Pymes)		Horizontal (IED)	
Subsecretaría de Promoción Industrial, Tecnológica y de Servicios	Horizontal (Pymes)		Horizontal (Pymes)	
Provincia de Santa Fe				
Secretaría de Industria, Comercio y Servicios			Vertical	Horizontal y Vertical (PyMEs)
Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación		Horizontal (Pymes)		
Subsecretaría de Comercio Exterior	Horizontal (Pymes)			
Subsecretaría de Inversiones			Horizontal y Vertical (PyMEs)	

Fuente: elaboración propia.

III. Instituciones claves, características e instrumentos utilizados. Una mirada hacia el interior de las instituciones

En este capítulo se profundiza el análisis de las instituciones claves que desarrollan programas para la mejora competitiva de las firmas argentinas en las áreas de promoción de investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas, exportaciones, inversiones e inversión extranjera directa (IED) y capacidades genéricas y desempeño.

Asimismo, se describen los programas ejecutados por cada institución, poniendo el foco en las estrategias de formulación, implantación y monitoreo y, en tanto existan, en los aspectos operacionales y de gobernabilidad de los programas, tal como en las interconexiones, sinergias y coordinación entre ellos. En cada caso, se tendrá presente el papel jugado por el sector privado en cada instancia, aunque este aspecto será abordado con mayor profundidad en el punto 3. También se señala el grado de importancia o nivel de impacto sobre el clima y las condiciones de competitividad locales. Finalmente, se suma al documento un Anexo en el cual cada programa/instrumento es expuesto con mayor detalle.

1. Innovación

A continuación, se describirán las características más salientes y los programas o líneas de trabajo ejecutadas por las instituciones que se destacan por su acción en materia de apoyo a la innovación tecnológica y al estímulo a la investigación y el desarrollo: la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

También se describirán dos instituciones que, si bien se hallan en un terreno más ligado al de la ciencia básica, realizan aportes en materia de competitividad país: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

Finalmente, y dado el carácter de este informe, sólo se hará una rápida mención al Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) que, administrado por la Agencia

Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), brinda apoyo financiero básicamente a investigadores de organismos públicos y universidades.

a) Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), a través de sus tres Fondos – el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y el Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) -, promueve el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica.

Sus orígenes se remontan al año 1994, con la puesta en marcha del Programa de Modernización Tecnológica (PMT), financiado a través de un préstamo del BID (Contrato 802/OC-AR). En su versión original, el Programa de Modernización Tecnológica se encontraba bajo la dependencia de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y se organizaba en dos Subprogramas, gestionados por unidades independientes (si bien estaba prevista una Unidad de Coordinación General). El Subprograma 1, estaba orientado a apoyar a empresas y gestionado desde el Ministerio de Economía, y el Subprograma 2, orientado a otorgar subsidios a centros públicos de I+D y gestionado por la -en ese entonces- Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT), dependiente de la Presidencia de la Nación, y por el CONICET.

En 1996, se reformula el PMT, y se pasa la ejecución de todas las líneas de trabajo a la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Así, se unifica la gestión en una sola unidad de ejecución: la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

La ANPCyT fue creada por Decreto 1660/96 del Poder Ejecutivo Nacional, como parte de la reforma al Sistema de Ciencia y Tecnología, que se produjo a partir de la Ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (ver el Recuadro 1). Se trata de un organismo desconcentrado, que depende administrativamente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP - ex SECyT) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Su misión es promover la investigación científica y tecnológica, la innovación para la generación de conocimiento y alentar la mejora de los sistemas productivos y de servicios por medio del financiamiento de proyectos que satisfagan condiciones específicas de calidad y pertinencia y de otras acciones de estímulo conducentes a tal fin, siguiendo las pautas fijadas en el Plan Nacional Plurianual y los lineamientos políticos del GACTEC (Gabinete Interministerial de Ciencia y Tecnología), responsable de definir las prioridades nacionales en materia de Ciencia y Tecnología.

Con el objetivo de aprovechar la experiencia de otras instituciones con similares características, previo a la puesta en marcha de la ANPCyT, en febrero de 1997 se organizó un taller del que participaron: la *National Science Foundation*, de los Estados Unidos de Norteamérica; el *National Research Council* y la *Natural Sciences and Engineering Research Agency*, de Canadá; la Agencia de Evaluación, de España; y el *Research Council*, de Gran Bretaña. El aporte de estas instituciones fue de gran importancia para organizar y poner en marcha la Agencia.

**CUADRO 3
RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN – NIVEL NACIONAL**

Instituc.	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importancia	Vinculación Público-Privada	Observaciones
			Horiz.	Vert.	Reg.			
INTI	Programa de Regionalización Tecnológico	Asistencia Técnica	X		X	Medio	-	-
	Programa de extensión	Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
	Proyectos especiales	Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
	Programa de Diseño	Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
	Programa Tecnología en Acción	Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
	Capacitación en Gestión Empresarial	Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable	Asistencia Técnica	X		X	Baja	-	Foco en Micro y Pequeños productores rurales
INTA	Asistencia Técnica y Servicios Técnicos Especializados	Asistencia Técnica	X			Medio	-	-
	Planes Tecnológicos Regionales	Asistencia Técnica	X		X	Baja	-	-

(Continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

Instít.	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importancia	Vinculación Público-Privada	Observaciones
			Horiz.	Vert.	Reg.			
INTI	Programa de Regionalización Tecnológico	Asistencia Técnica	X		X	Medio	-	
	Programa de extensión	Asistencia Técnica	X			Baja	-	
	Proyectos especiales	Asistencia Técnica	X			Baja	-	
	Programa de Diseño	Asistencia Técnica	X			Baja	-	
	Programa Tecnología en Acción	Asistencia Técnica	X			Baja	-	
	Capacitación en Gestión Empresarial	Asistencia Técnica	X			Baja	-	
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable	Asistencia Técnica	X		X	Baja	-	Foco en Micro y Pequeños productores rurales
INTA	Asistencia Técnica y Servicios Técnicos Especializados	Asistencia Técnica	X			Medio	-	
	Planes Tecnológicos Regionales	Asistencia Técnica	X		X	Baja	-	

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 1

LEY 23.877 DE PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

La Ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica fue sancionada en el año 1990, reglamentada originalmente en 1992, a través del Decreto 508/92, y vuelta a reglamentar en diciembre de 1996 por el Decreto 1.331/96.

Tiene por objetivo “mejorar la actividad productiva y comercial, a través de la promoción y fomento de la investigación y el desarrollo, la transmisión de tecnología, la asistencia técnica, y todos aquellos hechos innovadores que redunden en lograr un mayor bienestar de la población, el crecimiento nacional con equidad y la jerarquización social del científico, del tecnólogo y del empresario innovador”.

La norma prioriza a las MiPymes y a aquellos proyectos que sean de interés nacional, provincial o sectorial. Asimismo, promueve la creación de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) que actúan como catalizadoras de la vinculación entre las empresas y los centros de investigación y desarrollo.

Crea el Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, cuyas funciones son las de asesorar y proponer acciones ante la autoridad de aplicación (SeCTIP).

Establece un Reglamento de Beneficios Promocionales (RBP), que en su nueva versión está vigente desde el 23 de septiembre de 1997 (Resolución 194/97). Éste define el marco de funcionamiento de:

- Créditos para Proyectos de Modernización (Art. 2° RBP)
- Créditos para Proyectos de Desarrollo Tecnológico (Art. 3° RBP)
- Subvención para Proyectos de Desarrollo de Plan de Negocios (Art. 5° RBP)
- Subvención para Proyectos de Capacitación y Reentrenamiento (Art. 6° RBP)
- Subvención para la Formulación de Proyectos (Art. 7° RBP)
- Programa de Consejerías Tecnológicas (Art. 26° RBP)
- Programa de Crédito Fiscal

Crea un mecanismo de distribución de los fondos para la promoción y fomento de la innovación: un 25% a la Jurisdicción Nacional y el 75% restante entre las 24 jurisdicciones provinciales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley 23.877.

La ANPCyT inició su actividad el 20 de mayo de 1997, cuando los nueve miembros de su Directorio se reunieron por primera vez. Los miembros del Directorio, contando con antecedentes en el campo de las actividades científicas, tecnológicas o de gestión empresarial, ocupan su cargo durante cuatro años y son renovados, por mitades, cada dos años.

Posteriormente, en el año 2001, la Agencia vuelve a ser definida, ahora a través de una Ley, la N° 25.467, donde se señala que su función es atender a la organización y la administración de instrumentos para la promoción, fomento y financiamiento del desarrollo científico, tecnológico y de la innovación. Además, la norma señala que la Agencia debe procurar y administrar fondos para adjudicarlos, a través de evaluaciones, concursos, licitaciones o mecanismos equivalentes que garanticen transparencia. Sin embargo, esta norma aún no ha sido reglamentada.

La creación de la ANPCyT ha permitido ordenar, en un ámbito apropiado, distintos instrumentos de fomento a la innovación tecnológica en el sector privado, que se hallaban dispersos en distintas jurisdicciones.

Sin embargo, se identifican debilidades ligadas a la falta de institucionalidad de las contrapartes públicas: gobiernos municipales o provinciales, universidades y otros organismos públicos con los cuales podrían obtener sinergias. En la práctica, la capacidad para construir estas sinergias es función de la capacidad de diálogo entre funcionarios, no en reglas de interacción

entre instituciones. Esa condición subjetiva debe ser superada por condiciones objetivas sustentadas en la creación de institucionalidad. También se identifican superposiciones con otros programas de *clusters* (por ejemplo, en la propia SECyT se ha lanzado una línea de trabajo denominada “Proyectos para Encadenamientos Productivos”), quizás como consecuencia de la falta de un Plan Nacional que asegure la correcta articulación de esfuerzos para cadenas productivas regionales.

Para la superación de ambas debilidades, se reclama desde la ANPCyT la existencia de una instancia a nivel nacional integradora de esfuerzos, conocedora del mapa de instrumentos disponibles, ubicada naturalmente en la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, y no en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

La ANPCyT cuenta con un presupuesto cercano a los \$300 millones (poco más del 83% del presupuesto de toda la SeCTIP y aproximadamente el 13% del presupuesto total de los organismos públicos que realizan actividades de Ciencia y Tecnología). Sin embargo, actualmente, la Agencia se encuentra cerrando los términos de un nuevo tramo del contrato de préstamo otorgado por el BID en el marco del Programa de Modernización Tecnológica (PMT III), que tendría vigencia en el período 2007-2010. El presupuesto para el período de referencia se duplicaría en relación a los montos con que contaba el PMT II (de 140 millones a 280 millones de dólares –PMT III-), y buscaría intensificar el fondeo de los instrumentos hoy vigentes y, por el otro, crear un nuevo conjunto de instrumentos, como los incentivos a la creación de nuevas empresas innovadoras de base tecnológica (EBT), la protección y valorización de la propiedad intelectual, el apoyo de proyectos integrados que abarquen el proceso de desarrollo tecnológico -desde el desarrollo de nuevos productos con fuertes ventajas competitivas hasta su comercialización dentro o fuera del país-, el apoyo a determinados centros, polos o *clusters* regionales de base tecnológica y nuevas modalidades de financiamiento para proyectos de I+D y EBT.

Dada la orientación del presente documento, se profundizará el análisis de los Fondos orientados de manera directa a incrementar la competitividad del sector privado, el FONTAR y el FONSOFT, dejando de lado al FONCyT. Éste ofrece recursos dirigidos a proveer financiamiento, dentro del campo de la investigación científica y tecnológica, a investigadores pertenecientes a instituciones públicas y privadas sin fines de lucro radicadas en el país.

El instrumento más utilizado por parte del FONCyT son los proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) (70% de los montos otorgados hasta la fecha). Éstos tienen el fin de alentar la generación de nuevos conocimientos en todas las áreas de Ciencia y Tecnología. Los resultados están destinados, *a priori*, al dominio público y no están sujetos a condiciones de confidencialidad comercial, siendo las instituciones beneficiarias de los PICT, principalmente, las universidades nacionales y los institutos del CONICET.

A continuación, se exponen las acciones realizadas por el FONTAR y por el FONSOFT.

El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)

El principal instrumento para el apoyo a empresas con el que cuenta la Agencia es el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). Su objetivo es financiar proyectos de modernización e innovación tecnológica y el desarrollo de las capacidades de prestación de servicios tecnológicos a las empresas. Su misión es apoyar proyectos dirigidos al mejoramiento de la productividad en el sector privado, a partir de la innovación tecnológica.

El FONTAR tiene la capacidad de incorporar fondos públicos o privados, nacionales o internacionales, con destinos generales o específicos, cuya ejecución podrá demandar condiciones y procedimientos que serán determinados para cada caso. Actualmente, los recursos financieros del FONTAR provienen básicamente de recursos del tesoro nacional y del cupo de Crédito Fiscal

que le son asignados anualmente por Ley de Presupuesto, y de fondos provenientes de organismos nacionales e internacionales.

El FONTAR dispone, básicamente, de tres tipos de instrumentos de financiamiento: créditos, subvenciones e incentivos fiscales. Estos están orientados a financiar proyectos que, en su conjunto, abarcan las siguientes áreas:

- a) Desarrollo tecnológico: Proyectos dirigidos a elevar el nivel tecnológico de una empresa. Se financian a través de créditos, incentivos fiscales y subsidios, que pueden incluir propuestas para:
 - Desarrollo de nuevos productos, dispositivos, materiales, procesos o servicios.
 - Construcción de prototipos.
 - Realización de ensayos a escala piloto.
- b) Modernización tecnológica: Proyectos destinados a potenciar la competitividad de las empresas a través de:
 - Modificación o mejoras de tecnologías de productos o procesos actualmente en uso.
 - Construcción de plantas piloto, desarrollo y producción de prototipos de productos y de series de productos.
 - Introducción de tecnologías de gestión de la producción.
 - Desarrollos tecnológicos necesarios para pasar de la etapa piloto a la etapa industrial.
 - Certificación de calidad.
- c) Financiamiento de gastos de patentamiento
- d) Servicios tecnológicos para instituciones
- e) Servicios tecnológicos para Pymes
- f) Capacitación tecnológica
- g) Asistencia técnica
- h) Programa de consejerías tecnológicas
- i) Incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos

El FONTAR opera una serie de programas, mediante convocatorias públicas o a través de ventanillas permanentes operadas por las denominadas Unidades de Vinculación Tecnológicas (ver recuadro 2).

RECUADRO 2

UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICA (UVT)

Las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) fueron creadas por la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, sancionada en 1990. Son “entes no estatales constituidos para la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología y asistencia técnica”.

Las UVT pueden adoptar la forma de sociedad civil, cooperativa, comercial o mixta, y deben estar habilitadas oficialmente por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

Las UVT tienen como misión asistir a las empresas, en el desarrollo de proyectos que tengan como fin el mejoramiento de actividades productivas y comerciales. Fomentan innovaciones que impliquen investigación y desarrollo; brindan asistencia técnica; aportan su estructura jurídica para facilitar la gestión, organización y el gerenciamiento de los proyectos; actúan como interfase entre el sector productivo y el sistema científico-técnico y universitario.

Las UVT asumen distintas tipologías funcionales: a) UVT independientes; b) UVT vinculadas a la Universidad; c) Universidades habilitadas como UVT; d) UVT vinculadas a un organismo o institución del sistema científico; e) UVT vinculadas a empresas; y f) UVT mixtas.

Según el listado publicado por la ANPCyT en su página de Internet, existen aproximadamente 200 UVT habilitadas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley 23.877.

A continuación se exponen los Programas ejecutados por el FONTAR.

Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos – PI-TEC

El objetivo de estos proyectos es brindar financiamiento a actividades de investigación, desarrollo e innovación, en las que intervengan grupos de empresas o centros de investigación y formación superior, vinculados a un aglomerado productivo (AP). El programa financió, durante 2006, nueve proyectos por un monto total de \$676 440 destinados a gastos de formulación y diagnóstico (ver punto A del Anexo I).

Aportes No Reembolsables (ANR)

Los ANR están destinados a cofinanciar proyectos de innovación tecnológica realizados por MiPymes, a través de subvenciones que cubren un porcentaje del costo del proyecto (punto C, Anexo I). Los ANR pueden ser utilizados para:

- cofinanciar acciones que impliquen la mejora de las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas (ANR -Desarrollo Tecnológico- PDT);
- permitir la creación o fortalecimiento de una unidad de I+D en empresas, a través de la incorporación de investigadores y equipamiento de investigación (ANR - Creación de Laboratorios I+D en Empresas);
- favorecer un mercado adecuado para dinamizar de forma permanente el proceso de mejoramiento de las capacidades de innovación en las firmas (ANR - Programas de Consejerías Tecnológicas - PCT);
- acompañar el crecimiento del sector de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (ANR TICs), y
- mejorar el desempeño ambiental de las Pymes sobre la base de un incremento en la eficiencia de los procesos y productos, mediante la aplicación de un enfoque preventivo o de producción limpia, donde se verifique una optimización en el uso de los recursos y/o una minimización de residuos, efluentes y emisiones (ANR - Producción más Limpia).

Programa de Crédito Fiscal

Esta línea atiende el financiamiento de los costos de ejecución de proyectos de I + D, que impliquen:

- i. investigación aplicada a adquirir conocimientos para su aplicación práctica en la producción y/o comercialización;

- ii. investigación tecnológica dirigida a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos, y al establecimiento de nuevos procesos, sistemas o servicios);
- iii. proyectos de modernización tecnológica para Pymes (adaptaciones y mejoras); u,
- iv. organización de consejerías tecnológicas entre clientes y proveedores (creación de intermediarios tecnológicos que estimulen el desarrollo tecnológico de las empresas Pymes y favorezcan los procesos de mejoramiento de las capacidades de innovación en las firmas).

Para más detalle ver punto B. del Anexo I.

Los proyectos de investigación y desarrollo pueden solicitar hasta \$1 500 000. El monto asignado por la Ley de Presupuesto Nacional para la convocatoria del presente año (2007) alcanza los \$25 000 000.

Podemos afirmar que, por alcance, el Programa de Crédito Fiscal y los ANR son los programas de mayor impacto en materia de innovación.

Crédito regional

Créditos otorgados de forma directa por el FONTAR, dirigidos a empresas productoras de bienes y servicios, con la intención de apoyar el desarrollo tecnológico regional (ver punto D. del Anexo I).

Asistencia técnica

Acciones tendientes a apoyar a las empresas mediante la asistencia de consultores especializados. El objetivo que se persigue es lograr la adaptación a nuevos niveles tecnológicos, y la ejecución de proyectos de I+D, como así, también, generar desarrollo tecnológico, modernización o capacitación. Los proyectos presentados pueden comprender, también, requerimientos de asistencia técnica para el diseño e implementación de tales proyectos, y el desarrollo de planes de negocios originados en I+D (ver punto E. del Anexo I).

ANR patentes

Esta línea promueve la protección de los resultados innovativos de producto de investigaciones y desarrollos, en las diferentes ramas de la actividad científica y productiva, a través de subvenciones no reintegrables, destinadas a financiar los costos que demanden la preparación y presentación de solicitudes de patentes de invención, tanto en el país como en el exterior (ver punto F. del Anexo I).

Crédito a empresas

El Programa financia proyectos de modernización tecnológica, investigación y desarrollo de nuevos procesos productivos; desarrollo de nuevos materiales y nuevos productos, que incluye la construcción de plantas piloto y la tecnología requerida para pasar de escala piloto a escala industrial; modificaciones o mejoras sustanciales de tecnologías, procesos o productos en uso; entrenamiento técnico o formación de recursos humanos asociados al proyecto o gestión de calidad. Opera a través de tres líneas (ver puntos G. y H. del Anexo I):

- i. Línea CAE I: orientada especialmente al financiamiento de proyectos con alto contenido en bienes de capital. El riesgo crediticio es absorbido 100% por las instituciones financieras intermedias (IFI). El financiamiento se otorga en pesos, y cubre total o parcialmente gastos incrementales en: a) personal de dirección e investigación; b)

personal técnico de apoyo; c) servicios, materiales e insumos y equipamiento inherentes a la ejecución del proyecto; consultorías; d) bienes de capital e infraestructura; e) equipos y programas de computación necesarios para la ejecución del proyecto; f) adquisición de licencias de tecnología, siempre y cuando sean indispensables para la ejecución del proyecto; g) capacitación y entrenamiento de RRHH.

- ii. Línea CAE II: orientada al financiamiento de proyectos con una mayor proporción de intangibles. El riesgo crediticio es compartido en partes iguales por las IFI y por la Agencia. Está destinada a financiar: modificación o mejora de tecnologías de productos o procesos; introducción de tecnologías de gestión; desarrollos tecnológicos para pasar de etapa piloto a etapa industrial, adquisición de tecnología y esfuerzos de ingeniería asociados; incorporación de tecnologías de información y comunicación e implementación de sistemas de calidad.
- iii. Línea CAE-FT: créditos para proyectos de modernización tecnológica. Esta línea apunta a financiar proyectos de adaptaciones y mejoras, desarrollos de tecnologías, introducción y perfeccionamiento de productos y procesos y gestión de calidad, con bajo nivel de riesgo técnico y económico. Los beneficiarios son empresas productivas que dispongan, creen o contraten departamentos o grupos de investigación y desarrollo, o agrupaciones de colaboración y unidades de vinculación que cuenten con un aval empresario. Son créditos especiales que deben ser reintegrados sumándoles intereses.

El sector privado tiene ingerencia en el diseño e implementación de estos instrumentos, a través de su participación en el Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación, creado por la Ley N° 23.877 y formado por representantes de las organizaciones gremiales empresarias, la Confederación General del Trabajo, el Sector Financiero, el INTA, el INTI, universidades y el CONICET, entre otros. También, a través de su participación en el Directorio de la ANPCyT. Además, cada vez que hay un llamado, está prevista la creación de una comisión externa *ad-hoc* responsable de evaluar y monitorear el proceso. Esa Comisión se compone de unas doce personas designadas por el Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que representan a los sectores científico, académico, industrial y Pyme.

Con respecto a la articulación con otros organismos, desde el ANPCyT se privilegian las relaciones con todo el sistema de ciencia y tecnología, en todas las líneas. En especial, tienen una articulación fuerte con el INTI, el INTA y el CONICET (por ejemplo, tienen un convenio de colaboración por el cual estos organismos brindan apoyo en los procesos de selección de propuestas). También tienen relaciones con el PROSAP (Programa de Servicios Agropecuarios) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Por último, con las provincias también tienen vínculos estrechos ya que todo se discute en el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT).

Todos los llamados se lanzan previo acuerdo con las oficinas de ciencia y tecnología de las provincias, e incluso los proyectos pueden ser presentados en esas oficinas, sin necesidad de viajar o mandar las propuestas hasta la sede de la ANPCyT en la Ciudad de Buenos Aires. En suma, tanto hacia afuera (el sector privado) como hacia adentro (otros organismos del sector público), la ANPCyT parece tener una importante articulación.

A través de la página de Internet de la ANPCyT se puede tener acceso a toda la información necesaria para presentarse a los distintos llamados y líneas de financiamiento del FONTAR. Además, en la página de la SeCTIP puede accederse a todos los presupuestos de los

organismos públicos de Ciencia y Tecnología, en un formato simple de entender para todos los ciudadanos, hecho poco común dentro de la Administración Pública⁵.

Otro punto positivo se encuentra en los controles y monitoreos que se hacen sobre los beneficiarios. Aunque todavía no existe una unidad especialmente dedicada a esta tarea, no se desembolsa el dinero hasta que no se visita a las empresas que participan del Proyecto y se constata el avance del mismo. Hasta el presente, esta tarea es realizada por personas contratadas externamente. Además, las actividades del FONTAR son auditadas por la Sindicatura General de la Nación y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Finalmente, al ser, en su mayoría, un fondo constituido por financiamiento externo, está prevista la realización de evaluaciones de impacto.

Las empresas que realizan inversiones en desarrollos tecnológicos obtienen mayores posibilidades de aumentar su competitividad y, de esta manera, logran una inserción exitosa en el mercado nacional, regional e internacional.

Los proyectos aprobados por el FONTAR pasaron de 11, en 2002, a 165, en 2005; mientras que los montos aprobados pasaron de \$28,4 millones, en el período 2002-2003 a \$193,1 millones en el período 2004-2005 lo que representa un crecimiento superior al 600%. Los mismos corresponden a créditos, subsidios y certificados de crédito fiscal, y se destacan los primeros, que aumentaron más del 400% en el período 2004-2005 respecto al período 2002-2003.

Los sectores “Servicios Empresariales e Informáticos” (22%), “Elaboración de Sustancias y Productos Químicos” (21%) y el de “Fabricación de Maquinaria y Equipo” (21%), concentran el 64% de los montos aprobados.

El 59% de los subsidios (ANR) aprobados por el FONTAR (que, en el bienio 2004-2005, alcanzaron los \$62 millones) corresponde a los sectores “Servicios Empresariales e Informáticos” (31%) y “Fabricación de Maquinaria y Equipo” (28%).

En el sector de “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs)” los montos FONTAR aprobados fueron trece veces mayores, mientras que para la “Fabricación de Maquinaria y Equipo n.c.p.” crecieron un 641% en comparación a los aprobados en el período 2002-2003. En otras actividades como la “Elaboración de Alimentos y Bebidas” y en la “Fabricación de Tractores y Maquinaria Agropecuaria y Forestal”, también se experimentó un incremento significativo en los montos aprobados.

Respecto al tamaño de las firmas beneficiarias, aproximadamente el 85% de las firmas que utilizan estas líneas son Pymes. La única excepción es el Programa de Crédito Fiscal, donde este porcentaje es cercano al 60% de los beneficiarios⁶.

El Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)

El FONSOFT es un fondo fiduciario, creado en el año 2004, a partir de la sanción de la Ley de Promoción de la Industria del Software (Ley 25.922).

Financia, a través de convocatorias de créditos y subsidios administrados por la Agencia:

⁵ Quizás el único detalle que faltaría sería contar con información estadística sobre los instrumentos del FONTAR, aunque debe señalarse que esta sección de la página está prevista y en construcción.

⁶ Es probable que, debido a que los certificados emitidos sólo sirven para cancelar obligaciones referidas al Impuesto a las Ganancias, se presente un menor número de Pymes en este Programa; ya que, en muchos casos, las pequeñas empresas no llegan al mínimo imponible. Ver, más adelante, el Régimen de Crédito Fiscal de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa

- proyectos de investigación y desarrollo relacionados a las actividades comprendidas en el régimen de promoción (creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software);
- programas de nivel terciario o superior para la capacitación de recursos humanos;
- programas para la mejora en la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de software; y
- programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos.

El FONSOFT ofrece Aportes No Reembolsables (ANR) a través de convocatorias para presentar proyectos de (i) Certificación de Calidad; (ii) Desarrollo de nuevos productos y procesos de software; y (iii) Investigación y Desarrollo precompetitivo de productos y procesos de software, destinados al fortalecimiento de la industria del software, destinados a empresas Pymes dedicadas a la producción de software.

La modalidad “Certificación de Calidad” tiene como objetivo la mejora en la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y mantenimiento de software, como un medio para aumentar la competitividad de esa industria.

La modalidad “Desarrollo de nuevos productos y procesos de software” tiene como objetivo la promoción del desarrollo de productos y procesos de software (excluyendo las actividades de autodesarrollo), y podrá financiar el proceso de su puesta en el mercado.

La modalidad “Investigación y Desarrollo precompetitivo de productos y procesos de software” está dirigida a la formulación completa de un producto o proceso original, y su posterior materialización en un prototipo.

Los recursos para los ANR destinados al primer llamado del Fondo, producido en el año 2006, alcanzaron los \$5 000 000, aunque sólo se aprobaron 21 proyectos por valor total de \$1 340 000 (un ANR promedio de \$64 000). De acuerdo a la reglamentación, el ANR máximo es de \$250 000, aunque en la primera convocatoria ningún proyecto superó los \$150 000.

Otro destino del financiamiento del FONSOFT son los denominados Créditos Exporta. Los proyectos a financiar no tienen establecida una fecha límite, por lo tanto es posible su presentación ante el FONSOFT sin plazos determinados. Este financiamiento tiene como objetivo la iniciación o consolidación en la actividad exportadora de las empresas Pymes dedicadas a la producción de software.

b) Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP)

La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP) es un organismo dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Tiene a su cargo la formulación de la política científica y tecnológica, la elaboración de los planes de ciencia y tecnología y del presupuesto del Estado para el sector, además de proponer las prioridades en el área. También le corresponde supervisar el accionar del CONICET y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), elaborar el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología, establecer formas efectivas de colaboración, complementación y apoyo entre el sistema de ciencia y tecnología y el sector privado, realizar evaluaciones periódicas referidas al cumplimiento de objetivos y uso de recursos, procesos institucionales y de gestión y resultados obtenidos por parte de los organismos que actúan en el ámbito de su jurisdicción, y promover, formular, aprobar, financiar y evaluar actividades, programas y proyectos de cooperación tecnológica y científica internacional (Decreto N° 250/01).

La SeCTIP ofrece dos líneas de apoyo a la innovación: los Programas y Proyectos Especiales y los Proyectos para Encadenamientos Productivos:

Programas y Proyectos Especiales

En mayo de 2002, la SeCTIP diseñó y lanzó siete cursos de acción a los que denominó Programas y Proyectos Especiales (Resolución 25/02) que tenían como objetivo estimular a que determinadas áreas productivas o de servicios para que obtengan mejoras de eficiencia en el corto plazo. Para ello, creó el Área de Programas y Proyectos Especiales que, a través de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, tiene a su cargo la ejecución de los programas definidos por SeCTIP.

Los Programas y Proyectos Especiales son paralelos a los programas ejecutados por FONCyT y el FONTAR. La diferencia con las líneas ejecutadas por aquéllos radica en la metodología de identificación y selección de proyectos. A diferencia de los proyectos tradicionales que operan por llamados o por presentaciones espontáneas, los Programas y Proyectos Especiales trabajan directamente con la demanda. Para ello, se dividió al país en seis regiones y, a través del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (donde cada provincia tiene un representante), se discuten políticas en base a las necesidades locales.

Por su concepción y finalidad, los Programas y Proyectos Especiales tienen como objetivo general concentrar esfuerzos y aportar recursos para alcanzar resultados de alto impacto en áreas “problema”, a través de la financiación y ejecución de un conjunto de proyectos que se ajustan a definiciones institucionales estratégicas. De acuerdo con estos objetivos, y a partir de la identificación de distintas áreas prioritarias, la SeCTIP ha definido como punto de partida las siguientes categorías de Programas:

- a) Competitividad productiva: dirigida a mejorar las estructuras productivas y de la capacidad innovadora de las empresas, con especial énfasis en las Pymes de base tecnológica. Comprende: i) Integración de cadenas productivas y de valor; ii) desarrollo exportador para ganar nuevos mercados o recuperar los perdidos; iii) producción nacional de “insumos clave” importados; y iv) atención de las amenazas productivas que requieren soluciones tecnológicas urgentes.
- b) Producción y sanidad agropecuaria: tiene como finalidad alentar el incremento de la productividad agropecuaria, a través de la reducción de los costos de producción, el mejoramiento de especies vegetales y carnes de valor comercial, y la producción local de insumos para el control de plagas y enfermedades. Comprende: i) desarrollo de variedades vegetales transgénicas de valor comercial y de mejor calidad fitosanitaria; ii) mejoramiento de carnes para ganar nuevos mercados externos; y iii) desarrollo de la producción local de productos químicos y biotecnológicos para el control de plagas y enfermedades que afectan a la producción vegetal y animal.
- c) Salud: dirigido a apoyar la producción de vacunas, medicamentos e insumos médicos, atendiendo a la demanda nacional y a las oportunidades de exportación, impulsando programas de acceso para carenciados; la creación de empresas farmacéuticas; y el mejoramiento de la calidad de los servicios de control de medicamentos y atención de la salud en función de mejorar la eficiencia de la promoción y atención de salud. Comprende: i) desarrollo y producción local de vacunas, medicamentos, reactivos para diagnóstico, radiofármacos e insumos médicos de alta demanda social; ii) creación de nuevas empresas farmacéuticas; y iii) mejoramiento de la calidad de los servicios de control de medicamentos y atención de la salud.

- d) Calidad de vida y desarrollo económico social: apoyo al desarrollo de tecnologías sociales destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población; y la generación de información y conocimientos para nutrir a las áreas gubernamentales responsables de la programación y/o instrumentación de políticas sociales. Comprende: i) aplicación de tecnologías sociales para la resolución de problemas de la población en sus múltiples sectores; ii) desarrollo de conectividad transversal con el programa Salud; y iii) información y conocimientos confiables para programas económicos sociales.
- e) Recursos renovables y no renovables: para la administración y explotación de recursos naturales a través de actividades de evaluación, utilización sustentable de los recursos vivos, conservación de la biodiversidad, y la exploración y explotación de recursos no renovables. Comprende: i) estudios y propuestas para mitigar los riesgos naturales, con especial énfasis en el problema disminución de riesgos y pérdidas económicas ante eventos hídricos de particular envergadura; ii) desarrollo de la acuicultura con especies de valor comercial y aprovechamiento de los recursos pesqueros de las zonas costeras; y iii) evaluación de biodiversidad y recursos no renovables con fines de conservación y explotación.
- f) Tecnologías de la información y comunicación: para el uso eficiente de las TICs en áreas institucionales y empresariales; y para mejorar la confiabilidad de los sistemas y la relación calidad/costo de las prestaciones. Comprende: i) desarrollo de aplicaciones para sectores institucionales educativos, de salud, gubernamentales y empresariales Pymes; ii) aplicación y aprendizaje para mejorar la productividad y la competitividad; y iii) mejoramiento de los contenidos y calidad de la difusión de información educativa, tecnológica, empresarial y comercial.
- g) Incubadoras, parques y polos tecnológicos: para la incubación y radicación de empresas de base tecnológica, en zonas estratégicas, a través del fortalecimiento y creación de incubadoras, parques y polos tecnológicos. Comprende: i) el fortalecimiento de todos los aspectos relacionados con el éxito en materia de incubación y radicación de empresas de base tecnológica; ii) la creación formal y puesta en marcha de incubadoras de base tecnológica, parques y polos tecnológicos que lleven, simultáneamente, el desarrollo de empresas de alta tecnología, con procesos, productos o servicios estratégicos, preferentemente en conexión con los restantes Programas y Proyectos Especiales, y de aquellos otros que sean definidos.

Estos Programas y Proyectos Especiales actúan como mecanismos de articulación o “ventanillas” de los fondos del FONCyT y FONTAR y cuentan con un crédito internacional disponible de US\$ 119 millones (ver punto A. del Anexo II).

Proyectos para Encadenamientos Productivos

Al momento de elaboración de este documento, la Secretaría estaba lanzando⁷ una nueva línea de financiamiento (Resolución SCTIP N° 1630/06): los Proyectos Federales de Innovación Productiva – Eslabonamientos Productivos (PFIP – ESPRO).

Esta línea tendrá por objetivo general apoyar el desarrollo competitivo de las cadenas de valor consideradas relevantes por las autoridades provinciales de ciencia y tecnología, acreditadas ante el

⁷ Las Bases y Condiciones del llamado y los formularios respectivos no se encontraban disponibles al momento de elaborarse el presente documento.

Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, y las autoridades provinciales de la producción, en función de las estrategias de desarrollo local y regional de mediano-largo plazo por ellas concebidas.

El objetivo específico de estos proyectos será la superación de debilidades tecnológicas identificadas en las cadenas de valor elegidas por las provincias, a partir de la generación, incorporación y transferencia de conocimientos en estos sectores productivos; así, contribuye a la mejora de su competitividad.

Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han fijado tres eslabonamientos productivos considerados prioritarios. A partir de ahí, se han iniciado estudios de los eslabonamientos seleccionados, con amplia participación de las autoridades de ciencia y tecnología jurisdiccionales, y de los actores representativos de los sectores productivos. El producto final consistirá en un detalle de las debilidades y desafíos tecnológicos asociados a las cadenas elegidas, y la identificación de posibles líneas de acción para superarlos.

c) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) es reconocido como el principal organismo académico dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Se trata de un ente autárquico en jurisdicción de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP), del Ministerio de Educación de la Nación, creado por el Decreto Ley N° 1291/58.

Tiene por misión el fomento y la ejecución de actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional, y en las distintas áreas del conocimiento, de acuerdo con las políticas generales fijadas por el gobierno y las prioridades y lineamientos establecidos por la SeCTIP.

Son sus principales funciones: a) fomentar y subvencionar la investigación científica y tecnológica y las actividades de apoyo, tanto en el sector público como privado, que apunten al avance científico y tecnológico, al desarrollo de la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida; b) fomentar el intercambio y la cooperación en ciencia y tecnología dentro del país y con el extranjero; c) organizar y subvencionar institutos, laboratorios y centros de investigación, que podrán funcionar en universidades y otras instituciones oficiales o privadas, o bajo la dependencia directa del CONICET; d) administrar las carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo; y e) asesorar a entidades públicas y privadas en el ámbito de su competencia.

La estructura del CONICET está encabezada por un Directorio compuesto por un Presidente y ocho miembros, cuatro de los cuales son propuestos por las entidades de la industria, del agro, de las universidades y de los organismos de ciencia y tecnología de las provincias.

El presupuesto 2006 alcanzaba los \$438 millones y fue utilizado para pagar gastos de personal (62%), pagar becas (18%) y financiar a Unidades Ejecutoras y Proyectos (14%).

Los principales objetivos del CONICET se sintetizan en dos conceptos fundamentales: "integración" y "apoyo", e incluye la meta de actuar en forma coordinada con los demás Organismos de Ciencia y Tecnología, tendiendo a la conformación de un Sistema Nacional de Innovación. En este campo, el CONICET debe respetar las políticas y prioridades establecidas por el Gabinete Nacional de Ciencia y Tecnología (GACTEC), en cuya formulación, por otra parte, se compromete a participar activamente. También busca actuar en estrecha vinculación con los organismos orientados al desarrollo y transferencia tecnológica, tanto públicos como privados, y apoyar las actividades de Ciencia y Tecnología, prestando atención a las prioridades regionales establecidas por el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT).

Las actividades de vinculación tecnológica del CONICET se llevan a cabo a través de la Dirección de Vinculación Científico Tecnológica, que opera como intermediario entre las demandas de asistencia, por parte de la sociedad, y sus equipos de investigadores. Estas actividades se enmarcan en una serie de instrumentos de transferencia. Los más relevantes son:

- **Asesorías y Consultorías:** son realizadas por miembros de la carrera del Investigador Científico y de la carrera del Personal de Apoyo a la Investigación. Consisten en la transferencia de conocimientos entre un investigador o personal de apoyo del CONICET, o grupo de ellos, y un tercero que la solicite. Este último, es quien paga los servicios. El consultor, investigador o personal de apoyo, debe solicitar autorización para realizar la consultoría, y sólo podrá destinar hasta el 20% de su tiempo, por año de dedicación exclusiva. Finalmente, estas asesorías no pueden ser de carácter permanente, al igual que no podrán implicar una relación de dependencia entre el/los asesor/es y el solicitante del asesoramiento.
- **Convenios con organismos estatales o entes privados:** tienen por objeto establecer vínculos de cooperación y asistencia técnica, investigación aplicada y estudios de factibilidad. Los mismos son una importante herramienta que brinda un marco legal a las actividades de transferencia entre el CONICET y las empresas, organismos públicos y privados. Bajo estos convenios, se incluyen actividades tales como:
 - ✓ Convenios marco de cooperación académica con otras instituciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras, pertenecientes al sistema científico-tecnológico.
 - ✓ Convenios específicos de cooperación científica, en donde se designan unidades ejecutoras con programas de trabajo definidos.
 - ✓ Convenios de asistencia técnica, donde un grupo de investigación perteneciente al CONICET se vincula a otra institución pública o privada para la transferencia de un *know-how* específico. Estos convenios incluyen cláusulas de confidencialidad y protección de los resultados, así como los beneficios económicos que resulten de tal vinculación.
 - ✓ Convenios de investigación y desarrollo: en este tipo de acuerdos se establece la vinculación con empresas, con el objeto de desarrollar investigaciones financiadas por las mismas, y donde se establecen cláusulas de obligaciones mutuas, confidencialidad, titularidad de los resultados, *royalties*, etc.
 - ✓ Convenios de licencia o transferencia de tecnología: son acuerdos en donde el CONICET autoriza a un tercero (empresa u otra institución) para el uso y explotación de tecnología (patentada o no) propiedad del CONICET a cambio de lo cual el CONICET percibe una suma fija o de una regalía.
 - ✓ Convenios con Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT): en este tipo de acuerdo se encomienda a la UVT actividades tales como: promover la venta de servicios a terceros que presta el CONICET a través de sus Unidades Ejecutoras, grupos de investigación o investigadores y/o personal de apoyo en forma individual, pertenecientes al CONICET, que sean producto de las actividades científicas y tecnológicas.
- **Servicios Tecnológicos de Alto Nivel (STAN):** Son las actividades científicas tecnológicas tales como ensayos, análisis, asistencia técnica y capacitación, que utilizando el equipamiento, la infraestructura y los recursos humanos especializados de los centros, institutos y laboratorios dependientes del CONICET o relacionados con él, se brindan a otros grupos de investigación, a las empresas y a

la comunidad en general y por los cuales se percibe un arancel. La base de recursos y servicios disponibles se encuentra dentro de la página de Internet del CONICET.

- **Patentes:** Los resultados de investigaciones patentados, o aquéllos que sean susceptibles de ser utilizados en la producción de bienes y servicios y adquirir por ello valor económico, son ofrecidos por la Dirección de Vinculación a las empresas que puedan utilizar estos conocimientos. Para ello, a través de la Dirección de Vinculación Científico Tecnológica, el CONICET asesora a sus investigadores sobre la protección de los resultados de investigación, y tramita ante el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) patentes de invención y otros títulos de propiedad industrial⁸.
- **Becas en empresas:** Las partes involucradas celebran un convenio donde se establecen los mecanismos de resguardo de la propiedad intelectual, y los eventuales beneficios emergentes del producto de investigación, como así también un acuerdo de confidencialidad. Esta línea de trabajo tiene como objetivo:
 - ✓ Promover la tarea de investigación en el ámbito empresarial;
 - ✓ facilitar la transferencia de Proyectos e Investigación originados en el sector público y en etapas previas al desarrollo;
 - ✓ fomentar la inserción laboral de investigadores en el sector privado; y
 - ✓ desarrollar la actividad de vinculación de la empresa con el sector público.
- **Investigadores en empresas:** El CONICET permite que sus investigadores puedan realizar sus tareas con dedicación exclusiva en empresas privadas, por un período de dos años, renovables por única vez por idéntico período, con el fin de promover el desarrollo innovativo y propender a la formación de recursos humanos de investigación en la empresa. Para formalizar esta relación, el CONICET y la empresa celebran un convenio estableciendo las condiciones específicas de la cooperación que se llevará a cabo⁹.

d) Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) es un organismo autárquico que depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Secretaría de Energía. Fue creada el 31 de mayo de 1950, por el Decreto N° 10.936/50, y actúa en el marco de la Ley Nacional de la Actividad Nuclear (Ley N° 24.804). Esta legislación la dota de plena

⁸ Cualquier empresa o entidad puede obtener una licencia para el uso y explotación, en la Argentina o en el resto del mundo de productos y procesos patentados por el CONICET. En algunos casos, también puede obtenerse la propiedad de estas tecnologías.

⁹ El investigador puede participar de la propiedad de la empresa bajo las siguientes condiciones: a) la empresa debe ser de base tecnológica; b) el investigador no debe tener designación o ejercer función directiva, ni mantener relación de dependencia con la misma; y c) la actividad del investigador no debe estar comprendida en las condiciones establecidas por el artículo 13° de la Ley N° 25.188 de Ética Pública, sobre incompatibilidad en el ejercicio de la función pública. La empresa se comprometerá a aportar un monto no inferior al 50% del monto bruto abonado por el CONICET, al investigador, en concepto de salario. La UVT, designada en el convenio, se hará cargo de la facturación correspondiente, transferirá el 1% al Fondo de Financiamiento de Actividades de Promoción, Fomento y Gestión Tecnológica, retendrá un 5% por gastos de administración, y depositará el saldo en la cuenta del investigador en concepto de asignación por productividad.

capacidad para actuar pública y privadamente en los órdenes científico, técnico, industrial, comercial, administrativo y financiero.

Si bien la CNEA tiene su eje fundamental en la promoción de actividades de innovación tecnológica, en el campo de la energía nuclear, ha desarrollado una intensa actividad en investigación científica, básica y aplicada, y en desarrollos tecnológicos, en una amplia gama de disciplinas, lo que la ha capacitado para ofrecer una significativa variedad de servicios de asesoramiento y asistencia tecnológica a organismos y empresas, públicas y privadas, a través de sus tres Centros Atómicos (Centro Atómico Bariloche, donde funciona el Instituto Balseiro; Centro Atómico Constituyentes, con el Instituto de Tecnología Jorge A. Sábató y Centro Atómico Ezeiza, con laboratorios de Aplicación Tecnológica y Agropecuaria).

Fuera del ámbito nuclear, su objetivo es buscar innovaciones y aplicar técnicas que permitan un aumento de la cantidad y la calidad de la producción de bienes y servicios, así como una disminución de los costos y una reducción del impacto ecológico provocado por cualquiera de las actividades productivas. Para ello cuenta con un área de Área Investigación y Aplicaciones que ejecuta programas de investigación en Ciencias Básicas e Ingeniería.

e) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) es un organismo autárquico, que actúa en la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Producción, siendo el referente técnico público en: a) la aplicación de regulaciones de calidad e identidad de productos y la evaluación de conformidad; b) el cumplimiento de la Ley N° 19.511 de Metrología; c) el apoyo general y técnico al Sistema Nacional de la Calidad; y d) las certificaciones de interés nacional que tengan carácter obligatorio y aquellas del campo voluntario que le sean requeridas por su idoneidad técnica.

Además, el INTI actúa como asistente público para promover la mejora de la competitividad industrial, contribuyendo al desarrollo y la transferencia de tecnología mediante la instrumentación de soluciones innovadoras, desde el diseño hasta el producto final, para fortalecer así los eslabones nacionales de las cadenas de valor.

Para la prestación de servicios al sector productivo argentino, el INTI cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país.

Los programas implementados por el INTI son:

Servicios tecnológicos

Con el objeto de contribuir a la mejora competitiva de las empresas, el INTI ofrece una serie de servicios tecnológicos: ensayos y análisis, asistencia técnica (asesoramiento y consultoría para la solución de problemas de tecnología aplicada a procesos y productos), investigación y desarrollo de productos y/o procesos, formación de Recursos Humanos a través de cursos de capacitación¹⁰,

¹⁰ Se destacan: cursos técnicos y de gestión; investigación, desarrollo y su aplicación en la Industria de la construcción (INTI-CECON); Carrera de Postgrado en Plásticos (convenio INTI-UNSAM/INCALIN); Carrera de Asistente de la Calidad especializado en Metrología (convenio INTI-UNSAM/INCALIN); Carrera de Especialización y Maestría de Calidad en Alimentos (convenio INTI-UNSAM/INCALIN); Carrera de Especialización y Maestría de Calidad en Construcción (convenio INTI-UNSAM/INCALIN); Carrera de Especialización y Maestría en Calidad Industrial (convenio INTI-UNSAM/INCALIN); Capacitación en Calidad (PROGRAMA DGQ); Capacitación en habilidades técnicas y competencias para el trabajo a ONGs y asociaciones intermedias destinadas al aumento de la empleabilidad, y capacitación productiva dirigida a Micro emprendedores.

certificación o sello de conformidad de producto bajo normas nacionales e internacionales, a través de la Red de Centros del Sistema INTI, y realización de estudios y evaluaciones de proyectos de emprendimientos para Pymes (ver punto A. del Anexo III).

Las líneas ejecutadas en este campo son:

- Programa de Regionalización: es un programa que se desarrolla a través de las delegaciones, subdelegaciones y centros regionales ubicados en el interior del país. Su objetivo fundamental es ofrecer y realizar servicios técnicos y capacitación, a través de los miembros del Sistema INTI, utilizando como nexo con las empresas y con las organizaciones empresariales regionales.
- Programa de Aplicación de Regímenes Especiales (PARE): es un Programa que atiende los requerimientos vinculados a la demanda de servicios técnicos de organismos gubernamentales, del Poder Judicial, entidades de bien público y de empresas individuales, en este caso, como consecuencia de regulaciones estatales. Particularmente, asiste en temas relacionados con el comercio exterior, tales como: regímenes de promoción de las exportaciones; *dumping*; regímenes de exportación e importación de plantas llave en mano; importaciones y exportaciones temporarias con destinación suspensiva, y otros contemplados en el código aduanero o bien emanados de la Subsecretaría de Comercio Exterior. A ello se agregan servicios técnicos originados por los otros regímenes emanados, y/o aplicados, por diferentes y numerosos organismos e instituciones nacionales, provinciales y municipales.

Programa de extensión

El Programa fue creado para avanzar en la transferencia de conocimientos precompetitivos, ofrecer formación técnica y brindar apoyo integral a emprendedores productivos que se dirijan al mercado y a emprendimientos productivos de carácter comunitario que requieran mejorar sus procesos, hacer más eficiente la utilización de sus maquinarias o mejorar la calidad de sus productos (ver B. del Anexo III).

Actúa a través de dos áreas: ATP Red de Apoyo Popular y Micro-emprendimientos, que actúan en el ámbito social y el de la economía informal (en busca de alentar su formalización). La primera de ellas, configurando una red de ONGs que trabajan para generar empleo, potenciando sus esfuerzos con tres líneas de acción: (a) diseños eficientes de autoabastecimiento alimenticio, con el trabajo personal, familiar y comunitario, sin subordinarse al mercado; (b) estímulo al aumento del número de unidades pequeñas de producción de bienes básicos, con tecnologías adecuadas; y (c) creación de un sistema de capacitación, con respuesta rápida, para mejorar la empleabilidad popular, respondiendo a demandas laborales reales de sectores productivos.

La segunda, trabaja difundiendo tecnologías maduras en zonas humildes de la población y brinda, gratuitamente, el siguiente tipo de asistencia: (a) red de apoyo al trabajo popular; (b) evaluación y financiación de proyectos; (c) apoyo al desarrollo emprendedor y de gestión; asistencia en necesidades básicas, tecnológicas y productivas; y (d) cuadernillos productivos.

Proyectos especiales

Esta línea ofrece asistencia técnica a proyectos de sustitución de importaciones, producción de bienes de capital y emprendimientos que demandan materias primas recicladas. Además, le ofrece a las empresas soluciones integrales que le permiten identificar y evaluar problemas medioambientales, la búsqueda de medidas correctoras, la reducción de la contaminación

mediante la minimización e implantación de tecnologías limpias, el reciclado y el aprovechamiento de residuos (punto C. del Anexo III).

Programa de diseño

El Programa de diseño ofrece asistencia técnica para promover y difundir el diseño y la Innovación entre empresas, profesionales y usuarios, para integrar la gestión del diseño a la política de calidad de las empresas; fortalecer las cadenas de valor en distintos sectores de la producción, introduciendo el factor diseño en cada uno de los diferentes eslabones; y consolidar redes nacionales (ver punto D. del Anexo III).

Cursos de capacitación en gestión empresarial y tecnológica

El Programa apunta a contribuir al fortalecimiento de las capacidades endógenas de las empresas, a través de la capacitación en gestión empresarial y tecnológica. Los cursos ofrecidos pueden ser realizados en la propia empresa, permitiendo, en este caso, adecuar el programa a concretas y particulares necesidades de la empresa beneficiaria (ver punto E. del Anexo III).

Programa “Tecnología en Acción”

El programa, implementado en el año 2007, alcanza a emprendedores, estudiantes próximos a graduarse y jóvenes profesionales que pertenezcan a Organismos Académicos con los cuales el INTI posea un convenio de cooperación. Tiene como objetivo estimular la innovación y su aprovechamiento, a través de convocar a la elaboración y posterior implementación de proyectos sobre productos o procesos, que se encuentran a nivel de idea, escala laboratorio, piloto o prototipo (ver punto F. del Anexo III).

El Programa apoya a los emprendedores en la construcción de un prototipo, la realización de análisis técnicos específicos, la evaluación y/o capacitación sobre el cumplimiento de normas nacionales y/o internacionales y la redacción de un plan de negocios. Asimismo, colabora suministrando información sobre aspectos de su incumbencia e informa y asiste sobre las herramientas financieras existentes para cada etapa.

f) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un organismo creado en 1956, con el propósito de “impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”.

Depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), perteneciente al Ministerio de Economía y Producción, y cuenta con autarquía operativa y financiera.

El objetivo central del INTA es contribuir a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial en todo el territorio nacional, en un marco de sostenibilidad ecológica y social.

Prioriza, entre sus acciones, la generación de información y tecnologías para procesos y productos de este vasto sector, y pone los mismos al servicio del productor rural a través de su sistema de extensión.

En materia de apoyo a la competitividad, el INTA ejecuta el:

Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

Este Programa tiene como objetivo apoyar el desarrollo de las competencias de los actores del Sistema Agroalimentario, y fortalecer las capacidades del INTA para la gestión de las estrategias de intervención en los territorios (ver punto A. del Anexo IV).

Con recursos disponibles para apoyar la investigación aplicada, la innovación y la transferencia de tecnología, el Programa, en busca de realizar aportes para la mejora de la competitividad local y regional, plantea fortalecer la organización de las familias y empresas productoras; participar en el fortalecimiento de los sistemas socio productivos locales para mejorar la seguridad alimentaria, la productividad, la calidad, el agregado de valor y la diversificación; desarrollar tecnologías organizacionales, financieras y comerciales que permitan fortalecer las bases sociales del desarrollo territorial, desarrollar y fortalecer redes para el aprendizaje y para compartir conocimientos e innovaciones, desarrollar y fortalecer sistemas de capacitación permanente y desarrollar sistemas de información que apoyen la planificación y la toma de decisiones.

El Programa actúa a través de dos líneas de trabajo, el Subprograma de Cambio Rural y el Subprograma Minifundio.

Asistencia técnica y servicios técnicos especializados

El Programa apunta a fortalecer la competitividad de las empresas agropecuarias, a través del acceso a servicios técnicos especializados, asistencia técnica y la transferencia de tecnología específica al sector.

Los instrumentos ofrecidos para lograr estos objetivos son: a) la asistencia técnica (AT) de los especialistas del INTA, capaces de resolver problemas tecnológicos; y b) los servicios técnicos especializados (STE), por medio de los cuales las empresas recurren al INTA, en demanda de un producto o servicio específico en las áreas de producción vegetal o animal, agro alimentos e ingeniería (ver punto B. del Anexo IV).

Planes tecnológicos regionales

Los planes tecnológicos regionales buscan incrementar la competitividad del sector privado en determinadas áreas estratégicas, a través de la transferencia de tecnología, mediante la vinculación de las instituciones de investigación y el sector privado. Son generados desde la demanda del sector privado, y están sujetos a la aprobación del Centro Regional INTA correspondiente (ver punto C. del Anexo IV).

En la elaboración de los mismos, los centros regionales de INTA describen la finalidad, los objetivos, la descripción técnica, los resultados esperados y los responsables.

Las tareas de investigación regional, experimentación adaptativa, transferencia de tecnología y de extensión se ordenan en proyectos regionales que responden a las prioridades establecidas. De esta forma, se desarrolla tecnología para sistemas productivos regionales, se contribuye a resolver problemas de las cadenas agroindustriales de importancia regional, y a atender realidades socioeconómicas de los productores.

En la actualidad, hay planes tecnológicos regionales operativos en Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur, Chaco Formosa, Córdoba, Corrientes, Cuyo, Entre Ríos, Misiones, Noroeste, Patagonia Norte, Patagonia Sur y Santa Fe.

2. Promoción de exportaciones

Podemos entender que los instrumentos aplicados para promocionar las exportaciones pueden ser agrupados en dos grandes áreas: a) la legislación que contempla los beneficios a la exportación, y b) los servicios de apoyo a las empresas.

En la primera de dichas áreas, la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC), organismo dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, es la responsable de entender en el otorgamiento de beneficios a las empresas exportadoras, brindados fundamentalmente a través de leyes y regímenes especiales. Éstos instrumentos (ventajas fiscales de ejecución casi automática) son los de mayor impacto en materia de aliento a las exportaciones.

En la segunda área (servicios de apoyo a las empresas), se destaca a la Fundación Export-Ar, institución mixta sin fines de lucro, dirigida por representantes de los sectores público y privado, que desarrolla sus actividades apoyándose en una amplia red de asociaciones privadas y en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Dado el alcance pretendido para este documento, pero a efectos de mostrar un panorama completo sobre la materia, se hará una rápida mención al papel jugado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Economía y Producción, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR), por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Banco de la Nación Argentina (BNA) y por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). En el Anexo, se hace la descripción más detallada de las líneas de trabajo y programas implementados por cada uno de ellos.

a) Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC)

La Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC) es un organismo dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Está focalizada en el otorgamiento de beneficios a las empresas exportadoras, brindados fundamentalmente a través de leyes y regímenes especiales (también instrumentados por ley)¹¹.

La SSPyGC tiene como misión específica: a) promover el desarrollo del comercio exterior, articulando sus actividades con otros organismos nacionales con competencia en la materia, con las provincias y con el sector privado; y b) participar en las negociaciones comerciales internacionales y administrar todos aquellos programas, regímenes y procedimientos que hacen al apoyo de las exportaciones y a la defensa comercial de la industria nacional.

Está organizada en dos direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Política Comercial Externa (DNPCE) y la Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa (DNGCE). Mientras que la primera cumple el rol de elaborar y proponer los lineamientos estratégicos para alentar el comercio exterior y mejorar la política comercial externa, es la segunda la que ejecuta los principales instrumentos de promoción de las exportaciones.

¹¹ Las primeras leyes que contemplan regímenes de promoción de exportaciones datan de la década del setenta. Sin embargo, es en el año 1984, con la sanción de la Ley 23.101, que las distintas normativas existentes se consolidan en una sola: la Ley de Promoción de Exportaciones. En ella, se consignan todas las formas y regímenes que el Estado Nacional puede instrumentar para este fin (Bonvecchi y otros, 2004).

**CUADRO 4
RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES – NIVEL NACIONAL**

Instituc.	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importan.	Vinculación Público-Privada	Observaciones	
			Horiz.	Vert.	Reg.				
Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Reintegros a la exportación	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Alta	-	-	
	Reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos	Desgravación Impositiva/Fiscal	x		x	Alta	-	-	
	Régimen de exportación de plantas llave en mano	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Baja	-	-	
	Devolución del IVA a exportadores	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Alta	-	-	
	Régimen de admisión temporaria	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Alta	-	-	
	Régimen de <i>Draw-Back</i>	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Alta	-	-	
	Régimen de financ. del IVA a la compra o import. de bienes de capital	Crédito a Tasa Subsidada	x			Bajo	-	Vigente hasta el 31/12/2005	
	Régimen de zonas francas	Desgrav. Impositiva/Fiscal	x		x	Media	-	-	
	Fundación Export-Ar	Realización de ferias internacionales	Subsidio y Asistencia Técnica	X			Baja	Ejecutado en asociación con la Fundación Standard Bank y la SSEPyme y DR	Subsidia hasta el 50% costo de participación de las empresas en hasta tres ferias por año. Puede subsidiar, durante los primeros seis meses, el salario de un coordinador por un monto máximo de \$1.500 por mes, del 75% de ese monto durante el segundo semestre, del 50% en el tercero, y del 25% en el cuarto.
		Programa de grupos exportadores	Subsidio y Asistencia Técnica	X			Baja	-	-
Rondas internacionales de compradores		Asistencia Técnica	X			Baja	-	-	
Semana argentina de promoción comercial		Asistencia Técnica	X			Baja	-	-	
Agendas de negocios		Asistencia Técnica	X			Baja	-	-	
Viajes sectoriales de promoción		Asistencia Técnica	X			Baja	-	-	
Información comercial e investigaciones		Información/ Asist. Técnica	X			Baja	-	-	
Capacitación para la exportación		Capacitación	X			Baja	-	-	
Programa de promoción sectorial		Asistencia Técnica	X		x	Baja	-	-	

(Continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

Instituc.	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importan.	Vinculación Público-Privada	Observaciones
			Horiz.	Vert.	Reg.			
SSPymeYDR	Programa de apoyo a la 1era. exportación	Asistencia Técnica	x			Baja	-	Exclusivo para Pymes
	Programa de apoyo a grupos y consorcios de empresas y Pymes exportadores	Asistencia Técnica	x			Baja	Operado en conjunto con Fundación Export-Ar y Fundación Standard Bank	Exclusivo para Pymes
	Capacitación para la exportación	Capacitación	x			Baja	-	Exclusivo para Pymes
Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)	Línea de Pre-financiación de exportaciones	Crédito a tasa subsidiada	x			Alta	-	
	Línea de post-financiación de exportaciones	Crédito a tasa subsidiada	x			Alta	-	
	Seguro de exportación	Servicio financiero	X			Alta	-	
Banco de la Nación Argentina (BNA)	Pre-financiación de exportaciones en dólares	Crédito a tasa subsidiada	x			Baja	-	Bajo nivel de ejecución
	Financiación de exportaciones	Crédito a tasa subsidiada	x			Baja	-	Bajo nivel de ejecución
	Financiación para la participación en ferias y exposiciones internacionales	Crédito a tasa subsidiada	X			Baja	-	Bajo nivel de ejecución
CPI	Crédito para la producción regional exportable	Crédito a Tasa Subsidiada	x		x	Alta	-	Exclusivo para Pymes

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de cada una de las instituciones.

Entre las funciones de la DNGCE se destacan:

- a) entender en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal y salvaguardias, en lo referente a prácticas *antidumping*, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias;
- b) intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias;
- c) intervenir en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas;
- d) asistir en las instrucciones al Servicio Aduanero, acerca de la interpretación y aplicación de los distintos regímenes vigentes, relacionados con el comercio exterior, los regímenes de origen, y el reconocimiento del certificado de origen como documento imprescindible para determinadas importaciones;
- e) coordinar la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegurar el acceso del mismo a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones;
- f) participar en el Consejo de Administración de la Fundación Export-Ar; y
- g) asistir a la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme en la articulación de las políticas de comercio exterior con los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los principales instrumentos ejecutados por la SSPyGC, definidos a partir de la Ley 23.101 del año 1984, son de aplicación horizontal, con una muy leve orientación regional, dirigidos a todo tipo de empresas exportadoras, pudiendo agruparse bajo las siguientes tipologías: i) aquéllos que benefician directamente a los exportadores; ii) los que facilitan la importación de los insumos que se utilizan para producir bienes exportables; y iii) el Régimen de Zonas Francas.

Entre aquéllos que benefician directamente a los exportadores, se encuentran:

Reintegros a la exportación

Los reintegros a la exportación están dirigidos a los exportadores de productos manufacturados, nuevos y sin uso, fabricados en el país. Este sistema, de carácter general y horizontal, tiende a reducir los costos del exportador vía la devolución de los impuestos indirectos que operan en cascada. Se utiliza internacionalmente, y tiene como propósito que los exportadores puedan competir en igualdad de condiciones con sus pares de otros países. Según datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía, el monto de Gastos Tributarios en concepto de Reintegros a la Exportación para el año 2004 se estimó en unos \$1 400 millones (incluyendo el total de los reembolsos por exportaciones, por lo que contempla los involucrados en el régimen de puertos patagónicos, y en el régimen de exportación de plantas llave en mano) (ver punto A. del Anexo V).

Reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos

Tienen el objetivo de estimular las exportaciones de productos patagónicos, y están destinados a las empresas que efectúan exportaciones de mercaderías a través de los puertos y aduanas ubicadas al sur del Río Colorado. Según datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción, la financiación del reembolso por exportaciones por puertos patagónicos, representó aproximadamente \$41,8 millones en 2005, \$37,4 millones en 2006 y ascenderá a unos \$28 millones en 2007 (ver punto F. del Anexo V).

Reintegros a la exportación de plantas llave en mano

Se trata de reembolsos específicos que se otorgan a la venta al exterior de plantas industriales completas u obras de ingeniería de forma tal que el mismo alcanza no sólo a los bienes sino también a los servicios, que puede ser utilizado por todas las empresas radicadas en el país (ver punto H. del Anexo V).

Devolución del IVA a exportadores

Este régimen permite que las exportaciones estén exentas del pago del IVA. A través del mismo las empresas exportadoras pueden computar como crédito fiscal el valor de los impuestos pagados por los bienes y servicios que se incorporaron a los bienes que se exportan (ver punto G. del Anexo V).

Entre los que facilitan la importación de los insumos que se utilizan para producir bienes exportables se pueden señalar:

Régimen de admisión temporaria

Le ofrece a empresas exportadoras la posibilidad de importar de manera temporaria mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de ser exportadas para consumo a otros países, bajo una nueva forma resultante. Los insumos que se introducen al país al amparo de este régimen no abonan los derechos de importación para consumo, ni la tasa de estadística. En 2004, cerca de 5 000 millones de dólares que se exportan en concepto de bienes utilizaron el régimen de la admisión temporaria (ver punto B. del Anexo V).

Régimen de Draw Back

El Régimen de *Draw Back* estimula las exportaciones mediante la restitución total o parcial de los importes pagados en concepto de derechos de importación, tasa de estadística e Impuesto al Valor Agregado, que han abonado por los insumos importados, luego utilizados en la elaboración del producto exportable. Este instrumento es utilizado, principalmente, por empresas grandes que, por alguna razón de plazos, no puede utilizar la admisión temporaria (el exportador debe optar por uno u otro sistema). No obstante, el mecanismo de pago del *draw back* ha sido muy lento (ver punto C. del Anexo V).

Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital

El Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital tiene el fin de favorecer la compra o importación de bienes de capital que fortalezcan el perfil exportador del país, a través de disminuir la carga financiera asociada con su adquisición. El mismo criterio se adecua a las inversiones en obras de infraestructura física necesaria para encarar nuevos proyectos vinculados a la actividad minera. Son beneficiarios de este régimen los adquirentes o importadores de bienes de capital, en tanto que los mismos sean destinados al proceso productivo orientado hacia las ventas en el mercado externo. Según datos estimados por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía, la financiación del IVA incluido en las compras de bienes de capital representó aproximadamente \$39 millones en 2002, \$20 millones en 2003 y \$11 millones en 2004 (ver punto I. del Anexo V).

Finalmente, el Régimen de Zonas Francas otorga beneficios a las empresas radicadas en determinadas áreas geográficas del país. Tiene por objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitándolos a través del aumento de la eficiencia y la disminución de los costos generados en ese espacio. Actualmente, existen nueve zonas francas en funcionamiento, siete adjudicadas, siete en licitación y una en reglamentación (ver punto G. del Anexo V).

b) Fundación Export-Ar

Es una institución mixta sin fines de lucro, dirigida por representantes de los sectores público y privado, que desarrolla sus actividades a través de una sede central y 64 oficinas/ventanillas localizadas en diversas localidades del interior del país.

Entre las instituciones fundadoras aparecen, desde el lado público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y el Ministerio de Economía y Producción. Entre las instituciones privadas, figuran la Asociación de Bancos Argentinos, la Asociación de Bancos de la República Argentina, la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, la Cámara de Exportadores de la República Argentina, la Cámara de Importadores de la República Argentina, el Club Europa – Argentina, la Confederación General de la Industria de la República Argentina, la Confederación General Económica de la República Argentina, el Consejo Argentino de la Industria, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina. El objetivo de la Fundación Export-Ar es asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar sus productos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones.

La Fundación se financia, principalmente, a través de fondos provenientes del presupuesto nacional, asignados a través del Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, organismo con el que coordina sus acciones. Para el año en curso (2007) el presupuesto asignado para desarrollar sus actividades es apenas inferior a los \$12 millones. Esta cifra permite financiar los gastos de salarios y servicios en el país y los gastos específicos de apoyatura en mercados externos (ferias, misiones comerciales, etc.).

Sus actividades se coordinan con las acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de las 120 embajadas, consulados y secciones económicas/comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mundo. Adicionalmente, posee en algunos países con mercados estratégicos, centros de promoción en los cuales las empresas interesadas encuentran infraestructura y soporte logístico para extender sus estrategias de comercialización. La Fundación Export-Ar no tiene control directo sobre las representaciones diplomáticas nacionales. Tampoco ejerce una intervención directa sobre las delegaciones del interior del país, ya que las mismas operan con el personal de las provincias y municipios donde están instalados.

El organigrama operativo de la Fundación está compuesto por un Director Ejecutivo y otros cinco directores en las áreas institucional, contable-financiera, recursos humanos, legal, y técnica.

La promoción de sus servicios, programas y líneas de acción se realiza a través de notas periodísticas, por correo electrónico a un extenso listado de empresas, y a través de su página Web. No obstante lo anterior, y a pesar de que se verifica la publicación *on-line* de balances de gestión anuales, todavía existe un importante déficit en cuanto a la provisión de información sobre la ejecución de los programas, en términos de recursos invertidos. Al igual que en otras iniciativas gubernamentales, se utiliza muy bien el recurso de Internet para difundir las actividades o facilitar el acceso a los mismos, pero no se lo usa para “transparentar” la gestión. En alguna medida, esta situación obedece a mecanismos insuficientes de monitoreo y evaluación de impacto de los distintos programas.

A continuación, se resumen las principales iniciativas de apoyo a la exportación vigentes en la Fundación Export-Ar (ver Anexo XI). En términos generales, la gran mayoría de las iniciativas son de carácter horizontal y si bien no discriminan por tamaño de las firmas, poseen particular foco en las Pymes. Cabe destacar que, de acuerdo a las diversas fuentes consultadas, la principal línea de acción de la Fundación es el apoyo a la participación de las empresas argentinas

en ferias internacionales. Asimismo, el principal programa destinado específicamente al segmento Pyme es el apoyo a la conformación de grupos exportadores desarrollado en conjunto con la Fundación Standard Bank:

- **Realización de ferias internacionales:** en relación con la realización de ferias internacionales, la fundación alquila un espacio en las ferias para todas las empresas argentinas que asistan y, en algunos casos, subsidia hasta el 50% del costo de la participación de las empresas, con un máximo de hasta tres ferias por empresa. En 2006, se organizó la participación en 49 ferias internacionales, lo que involucró a 1 150 empresas que manifestaron haber realizado negocios por US\$ 435 millones.
- **Programa de grupos exportadores:** desde el año 1998, la Fundación lleva a cabo un programa de conformación de Grupos de Exportación en conjunto con la Fundación Standard Bank, cuyo objetivo general es impulsar y apoyar la formación y consolidación de grupos asociativos de empresas con el propósito de lograr que, al asociarse, las empresas involucradas mejoren sus posibilidades de acceso a los mercados internacionales. Actualmente, existen 49 grupos establecidos en los cuales participan un total de 391 empresas. Según la información suministrada por la Fundación, en el año 2006, estas firmas generaron exportaciones por 117 millones de dólares.
- **Rondas internacionales de compradores:** las rondas de negocios internacionales tienen el objeto de brindar a las empresas argentinas la posibilidad de reunirse en nuestro país con los potenciales compradores extranjeros, favoreciendo el contacto directo entre oferentes y demandantes mediante reuniones o jornadas de negocios. En 2006, se realizaron 17 rondas de negocios en las cuales participaron 759 empresas nacionales y 118 firmas extranjeras.
- **Semana argentina de promoción comercial:** las semanas o promociones argentinas organizadas por la Fundación Export-Ar, son eventos promocionales de productos argentinos que se realizan en las principales tiendas departamentales y cadenas de supermercados del mundo. En 2006, se realizaron siete semanas argentinas de promoción comercial con 190 empresas argentinas participantes.
- **Agendas de negocios:** a través de este servicio, la Fundación Export-Ar asiste a las empresas en la confección de agendas de negocios, para que los empresarios optimicen el aprovechamiento de los recursos invertidos en su visita a un determinado mercado extranjero. En 2006, se realizaron 93 agendas de negocios, para 64 empresas.
- **Viajes sectoriales de promoción:** los viajes sectoriales de promoción consisten en la visita a un determinado país o a una región con el fin de que los empresarios participantes establezcan contacto con el destino y concreten negocios. En 2006, se realizaron 18 viajes de promoción con la participación de 155 empresas argentinas.
- **Programa de promoción sectorial:** Se trata de una acción destinada a elaborar un plan estratégico de *marketing* integral para un conjunto de empresas de un mismo sector, a través de la confección de un trabajo de investigación especialmente diseñado. Se desarrolla mediante la creación de un grupo de referencia, integrado por las empresas del sector, la Fundación Export-Ar y terceras instituciones. En 2006, se realizaron 20 programas de promoción sectorial.

- **Información comercial e investigaciones:** Consiste en la provisión de información comercial externa. Esto incluye información sobre oportunidades comerciales, importadores extranjeros y su solvencia crediticia, tratamiento arancelario, precios de importación, perfiles y estudios de mercado, y licitaciones internacionales de agencias de Naciones Unidas. En 2006, atendieron más de 30 000 consultas y se elaboraron más de 150 documentos de investigación.
- **Capacitación para la exportación:** La Fundación Export-Ar organiza cursos y seminarios destinados a personas y empresas —en especial, las Pymes— interesadas en realizar negocios con el extranjero. En 2006, se realizaron 87 acciones de capacitación.

c) Otras instituciones públicas de aliento a las exportaciones

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ofrece sus servicios vinculados a la promoción de las exportaciones a través de la Fundación Export-Ar. Una vez que las áreas específicas deciden la realización de acciones, tales como una misión comercial a un país determinado, solicitan su instrumentación a la Fundación. Asimismo, numerosas Embajadas, como así también algunos consulados y centros de promoción dependientes de este Ministerio, colaboran en forma directa con las empresas, brindando diversos servicios de carácter general o específicos, que facilitan el accionar de las firmas en los mercados externos. Entre las actividades de apoyo directo a las empresas se pueden mencionar la realización de perfiles de mercado, información sobre régimen de importación, estadísticas del país, listados de importadores, etc. También, entre otras actividades, organiza la participación de empresas argentinas en ferias internacionales.

El Ministerio de Economía y Producción brinda algunos servicios de asesoramiento sobre los regímenes de promoción de su área específica. En general, las actividades se vinculan con los regímenes vigentes en materia de promoción a las exportaciones, registro de barreras comerciales que afectan a las exportaciones argentinas, estadísticas generales sobre exportación e importación.

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR), que depende del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, también participa, aunque en menor medida y con un impacto marginal, en las políticas de promoción a las exportaciones. La SSEPymeDR participa en la promoción de las exportaciones mediante una serie de instrumentos que opera a través su Área de Comercio Exterior/ProArgentina.

En el marco de las tareas orientadas a fomentar el desarrollo competitivo de las Pymes, la SSEPymeDR opera el Programa de Apoyo a Grupos y Consorcios de Empresas Pyme Exportadoras instrumento que se ejecuta en coordinación con la Fundación Export-Ar y la Fundación Standard Bank (más detalles, en el capítulo IV del documento, y en el punto B. del Anexo VII); el Programa de Apoyo a la Primera Exportación (esquema de asistencia técnica en el que se complementan el diagnóstico, la capacitación y la tutoría para asistir a empresas Pymes con escasa o nula actividad exportadora). De forma complementaria a los programas de apoyo a la primera exportación, y apoyo a grupos exportadores y a las acciones de promoción comercial, la SSEPymeDR diseña jornadas de capacitación y asistencia técnica (ver punto A. del Anexo VII).

La formulación y ejecución de la política de promoción a las exportaciones desarrolladas en el ámbito nacional, se complementan con el financiamiento a las empresas y con las políticas provinciales.

Los aspectos relacionados con el financiamiento en todo el país, son de competencia del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y del Banco de la Nación Argentina (BNA). Asimismo, la mayoría de las provincias, a través de sus direcciones provinciales de Comercio Exterior, coordinan y promueven las actividades del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) es una entidad pública, creada en 1991, con el fin de financiar la inversión productiva y el comercio exterior. De este modo ofrece seguros de crédito a la exportación y líneas específicas de pre y post financiación a las que los exportadores pueden acceder a través de los bancos comerciales.

La línea de Pre-financiación de Exportaciones se dirige a exportadores, productores y fabricantes argentinos de bienes y servicios. La línea está destinada a productos primarios en función de su importancia en las economías regionales, manufacturas de origen agropecuario y de origen industrial y la prestación de servicios en general con destino al mercado externo. El monto a financiar es de hasta el 75% del valor FOB de la exportación o del monto de los servicios. El límite mínimo es de US\$ 20 000 y el máximo es de US\$ 2 000 000 (ver punto B. del Anexo IX).

La línea de Post-Financiación de Exportaciones del BICE se dirige a empresas radicadas en el todo el territorio nacional, y financia exportaciones de bienes de capital, bienes durables, bienes de consumo, plantas industriales y proyectos llave en mano y servicios técnicos que comercializan empresas radicadas en Argentina. El límite máximo de financiamiento es de US\$ 3 000 000 para bienes de capital, bienes durables, servicios y otros bienes, y de US\$ 15 000 000 para plantas industriales y proyectos llave en mano (ver punto A. del Anexo IX).

El BICE también ofrece un Seguro de Crédito a la Exportación a las empresas radicadas en todo el territorio nacional, destinado a cubrir los riesgos asociados con las operaciones de exportación, indemnizando las pérdidas por incobrabilidad que experimenten las empresas y productores que participan del comercio internacional (ver punto D. del Anexo IX).

El Banco de la Nación Argentina (BNA) ofrece las siguientes líneas específicas: de Prefinanciación de Exportaciones en dólares, para empresas clientes exportadoras finales de bienes de los sectores agropecuario, industrial y minero; de Financiación de Exportaciones a mediano y largo plazo en dólares, para empresas exportadoras finales de bienes de capital; de Financiación de Exportaciones a Corto Plazo en dólares, otorgada a empresas exportadoras finales de bienes en general; y de Financiación para la participación en Ferias y Exposiciones Internacionales (ver Anexo XII).

Finalmente, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), organismo público creado en el año 1959 y conducido por medio de una Asamblea constituida por los gobernadores de las veintitrés provincias, y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, posee un instrumento financiero: el Fondo Federal de Inversiones (FFI), destinado a cooperar -mediante el crédito- con el sector privado en la implementación de proyectos o programas específicos en los niveles de preinversión e inversión. A través del mismo, se ofrece una línea de crédito para la Producción Regional Exportable, y se brinda asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras, productoras y/o proveedoras de bienes e insumos, destinados a la exportación o que formen parte de mercaderías exportables (ver Anexo X).

3. Promoción de inversiones

Son numerosas las instituciones que actúan a favor de la promoción de inversiones y atracción de la IED. Entre ellas, se destaca la recientemente creada Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI), un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Economía que tiene como misión coordinar las acciones en este campo.

En materia de impacto, se destaca lo hecho por la Subsecretaría de Industria (administrando regímenes de promoción de la inversión a través de políticas fiscales) y por los bancos públicos (en particular, el BICE) y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y el

Desarrollo Regional (sobre todo, con el Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II), en materia de aliento al crédito.

En el desarrollo de esta sección, se expone el papel que cumple la ADI, así como el rol y los programas ejecutados por la Subsecretaría de Industria (SSI), la Secretaría de Minería (SM), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR), la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Como en los puntos anteriores, en el Anexo se amplía el detalle de cada instrumento.

a) Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones

La Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (Decretos 1225/2006 y 1693/2006) fue creada con el fin de lograr el posicionamiento del país "como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera".

Se trata de un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Economía, que opera en "la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa". Cuenta con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.

La norma que la crea define que la misión de la ADI es:

- apoyar el posicionamiento del país como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, actuando operacionalmente en materias relacionadas con la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa;
- entender en la planificación y ejecución de los instrumentos para la promoción de inversiones nacionales y extranjeras en el país con destino a sectores de desarrollo, proponiendo los mecanismos de incentivos pertinentes, así como también efectuar el seguimiento y coordinación de las políticas de inversión directa de calidad;
- participar en la formulación de instrumentos para la expansión del comercio exterior y la internacionalización de las empresas locales; y
- participar en las negociaciones con el Mercosur y en otras negociaciones comerciales internacionales, en lo inherente a su temática.

En cumplimiento con esta misión, la ADI debe desarrollar las siguientes actividades:

- crear una **imagen diferencial** para la Argentina, difundiendo en el mundo el perfil de economía sustentable que ofrece oportunidades. El mensaje a fin de crear una identidad diferenciada es: "Conocimiento + Naturaleza + Cultura";
- brindar servicios al inversor, ofreciendo una atención personalizada a consultas de inversores y alentando la creación de una red federal al servicio del inversor;
- potenciar el ambiente de inversión, a través de la ejecución del Programa de acercamiento al inversor y del desarrollo de instrumentos financieros que faciliten la inversión y la innovación productiva, y potencien el clima de negocios; y
- atraer y generar Inversiones, a través de la realización de misiones y acciones focalizadas de inversión, y de alentar propuestas de inversión e innovación en base a oportunidades en sectores y agrupamientos competitivos.

**CUADRO 5
RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES – NIVEL NACIONAL**

Institución	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importan.	Vinculación Público-Privada	Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.			
Agencia Nac. de Des. de Inversiones (ADI)	Actividades de difusión de ventajas asociadas a invertir en la Argentina	Prestación de Servicios a inversores y potenciales inversores	X			Baja	Participación del sector privado a través de un Consejo Consultivo (aún no implementado)	De reciente creación. Aún se encuentra en etapa de conformación.
Subsecretaría de Industria (SSI)	Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital Régimen de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones) Régimen Automotriz Mercosur Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ley N° 19.640 Régimen de Promoción de la Industria del Software	Desgrav. impositiva y/o fiscal a través de un bono fiscal		X		Alta	-	Promueve de manera indirecta
		Desgrav. impositiva y/o fiscal	X			Alta	-	-
		Desgrav. impositiva y/o fiscal		X		Baja	-	Promueve de manera indirecta
		Desgrav. impositiva y/o fiscal		X		Alta	-	-
		Desgrav. impositiva y/o fiscal	X		X	Alta	-	Los beneficios tienen validez hasta el 31/12/2013.
		Desgrav. impositiva y/o fiscal		X		Baja	-	-
Secretaría de Minería (SM)	Incentivos al Sector Minero	Desgrav. impositiva y/o fiscal		X		Alta	-	-
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) Promoción de Inversiones en Encadenamientos Productivos (ANR – PIEP del PROSAP) Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080	Créditos a tasa subsidiada y Subsidios monetarios (ANRs)	X		X	Alta	-	Programa de muy reciente implement.(2006)
		Subsidios monetarios (ANRs)	X		X	Baja	Los Proyectos deben tener un ente patrocinador, figura privada que organiza y coordina grupos asociat..	Es un Subprograma de PROSAP
		Subsidios monetarios, Créditos y Asistencia Técnica		X		Alta	-	-
		Desgrav. impositiva y/o fiscal		X		Alta	-	-

(Continúa)

Cuadro 5 (conclusión)

SSEPyMEyDR	Régimen de Bonificación de Tasas	X			Alta	Se ejecuta a través de la banca privada.	Exclusivo para Pymes
	Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyme)	X			Alta	-	Exclusivo para Pymes
	Programa de Garantía Recíproca (SGR)	X			Alta	-	Exclusivo para Pymes
	Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II)	X			Alta	Se ejecuta a través de la banca privada.	Exclusivo para Pymes
Banco de Inversión y Comercio exterior (BICE)	Financiación para la Adquisición de Bienes de Capital	X			Alta	-	
	Estímulo Pymes y Pymes II	x			Alta	-	Exclusivo para Pymes
	Línea Cadenas de Valor del BICE	X			Alta	Opera con la participación de Productores (tomadores de crédito); b) una Empresa Central (a la cual los productores entregan su producción y asume el compromiso contractual) y una SGR (analiza a cada productor, y constituye las contragarantías necesarias)	Exclusivo para Pymes. De reciente implementación.
	Líneas de Créditos para Proyectos de Modernización Productiva	X			Alta	-	-
	Créditos para Proyectos de Inversión en Energía	X			Alta	-	-

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de cada una de las instituciones.

La estructura de la ADI está conformada por un Directorio (con un presidente y dos vocales), una Unidad de Auditoría Interna, cuatro gerencias y, además, es asistida por un Consejo Consultivo y por un Alto Consejo Asesor Internacional, que tienen como función colaborar e intercambiar ideas en todo lo concerniente a funciones propias de la Agencia.

El Directorio de la ADI es nombrado por el Poder Ejecutivo y su Presidente actuará como Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo, cuando este sea creado efectivamente.

El Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo está presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, e integrado por los Ministros de Economía y Producción y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Como misión, debe presentar el Plan Estratégico Nacional de Promoción de Inversiones; la ADI es el organismo responsable de la coordinación y seguimiento de dicho Plan.

Las gerencias son:

- a) **Gerencia de estrategia y ambiente de inversión**, responsable de proponer la estrategia, políticas e instrumentos necesarios para desarrollar la inversión nacional y atraer la inversión extranjera directa; analizar y proponer las actividades y ámbitos, territoriales o sectoriales, donde las inversiones resultan más necesarias y eficaces a fin de impulsar el crecimiento sostenido y la creación de fuentes de trabajo, facilitando el asentamiento territorial en zonas de menor desarrollo relativo o de escasa densidad poblacional, la incorporación de tecnología de avanzada y la orientación exportadora; realizar el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo de Inversiones y la evaluación de sus resultados; apoyar, mediante la realización de estudios, la participación de la Agencia en las negociaciones sobre los procesos de integración en el Mercosur y en otras negociaciones comerciales, en cuestiones relativas al impacto de dichos procesos en el ambiente de inversión y en la evolución de la inversión en la República Argentina.
- b) **Gerencia de operaciones y servicios al inversor**, responsable de Implementar los Programas y Operaciones de Apoyo al Inversor que formule la Agencia; brindar asistencia directa al inversor en todas las etapas del proyecto, y; controlar el avance de los proyectos acordados y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- c) **Gerencia de relaciones externas, marketing y comunicación**, responsable de promocionar a la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera y asistir a la Agencia en la tarea de comunicación y difusión pública de sus programas y resultados, en el interior y en el exterior del país.
- d) **Gerencia de asuntos jurídicos**, que tiene como rol desarrollar las funciones inherentes a su calidad de Servicio Jurídico Permanente de la Agencia; y asistir a la Agencia en las negociaciones internacionales y en las actividades que hacen al objeto de la misma.

En la práctica, la ADI define como su actividad central la prestación de Servicios al Inversor y a las Instituciones y Organizaciones que fomentan el desarrollo emprendedor y la innovación. Las actividades complementarias tienden a potenciar el ambiente de inversión y comunicar al mundo la propuesta de valor diferencial de la Argentina.

La ADI está dando sus primeros pasos. Aún no se han conformado los Consejos Asesores y el Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo, creado en febrero último, sólo se reunió en una ocasión, no se cuenta aún con un Plan Estratégico Nacional de Promoción de Inversiones.

En esta primera etapa de funcionamiento, de acuerdo a su Plan estratégico, la ADI tiene previsto lanzar un primer grupo de programas que le permita:

- dar difusión de la nueva realidad de crecimiento sustentable y oportunidades de inversión de la Argentina;
- comunicar la propuesta de valor diferencial para la Argentina basada en la combinación única de sus capacidades: conocimiento, naturaleza, cultura, capacidades y actitudes;
- dar atención personalizada a inversores; y
- crear una red federal al servicio del inversor;
- contribuir al trabajo conjunto de grandes empresas y Pymes en pos de un entramado empresarial más competitivo;
- desarrollar instrumentos financieros para facilitar la inversión productiva en la Argentina;
- acercar al inversor y a otras agencias y organismos para trabajar conjuntamente con el objetivo de potenciar el ambiente de inversión;
- participar en misiones y acciones focalizadas de inversión e innovación; y
- acercar propuestas de inversión e innovación al mundo en base a oportunidades en sectores competitivos.

Si bien, en su diseño, la ADI se constituyó como un organismo de coordinación, en lo inmediato, la Agencia presenta un límite de tipo práctico: la falta de facultades ante otros organismos para incidir en el diseño de iniciativas de aliento a la inversión. El diálogo parece estar dado por la buena relación entre funcionarios, o por la invocación del nombre de la persona que preside la Agencia, y no por una potestad institucional.

Un ejemplo de esta falta de institucionalidad es que una de las líneas de trabajo que se está diseñando es la creación de un Observatorio de Empresas, el cual hará un monitoreo de las 1 000 empresas más importantes del país (tomando información, según revelaron los funcionarios de la Agencia entrevistados, de publicaciones periodísticas, de la IGJ, y de la Bolsa de Comercio) y sistematizará la información recogida del resto de las líneas de trabajo. El resultado de estos estudios, más allá de la superposición resultante con otras áreas de la Secretaría de Industria, el INDEC o la Secretaría de Programación Económica, no planea *a priori* ser empleado para generar un informe dirigido a otras áreas del Estado.

b) Subsecretaría de Industria (SSI)

En mayo de 2003, con la asunción del actual gobierno, se elimina el Ministerio de la Producción (creado durante el período de transición previo) y la Secretaría de Industria vuelve a ubicarse bajo la órbita del Ministerio de Economía, aunque con algunas modificaciones en cuanto a sus atribuciones. Se elimina la Secretaría de Minería, que pasa a formar parte del nuevo Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas, y se agrega la ex-Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, antes perteneciente al ex-Ministerio de la Producción.

La estructura de esta nueva Secretaría, dependiente del Ministerio de Economía (denominación que ahora cambió a Ministerio de Economía y Producción) cuenta con tres Subsecretarías:

- Subsecretaría de Industria (SSI)
- Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC)

- Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR)

De acuerdo al Decreto N° 25/2003, la nueva Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, tendrá entre otros los siguientes objetivos:

- entender en la definición de la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento de dicho sector, actuando como autoridad de aplicación de los regímenes de promoción, cuando las normas respectivas así lo establezcan;
- analizar la problemática de los diferentes sectores industriales, detectando las necesidades de asistencia financiera y tecnológica, entre otras;
- promover los procesos de reconversión productiva, tanto en los distintos sectores como en las regiones;
- realizar y definir negociaciones sectoriales en el área industrial del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en lo que es materia de su competencia;
- promover el mejoramiento de los estándares de competitividad del sector industrial a través de una adecuada asistencia tecnológica;
- ejercer el control superior del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI);
- intervenir en la fijación de la política de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior;
- Supervisar lo vinculado al desarrollo de las actividades del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI);
- supervisar el accionar de la Comisión Nacional de Comercio Exterior; y
- supervisar la ejecución de las políticas nacionales vinculadas con la Pequeña y Mediana Empresa y el Desarrollo Regional.

Por su parte, la Subsecretaría de Industria (cuyas atribuciones incluyen todo lo que antes realizaba la Secretaría de Industria) tiene los siguientes objetivos específicos:

- intervenir y coordinar en todos los temas atinentes a los objetivos de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, en lo que es materia de su competencia específica;
- asistir en la definición de la política industrial y el diseño, financiamiento y utilización de los instrumentos para contribuir a promover el desarrollo y crecimiento de dicho sector;
- intervenir en el análisis de la problemática de los diferentes sectores industriales;
- asistir en las negociaciones del sector automotriz a nivel regional;
- participar en las negociaciones de los procesos de integración de bloques comerciales en los que la República Argentina sea parte;
- intervenir en las políticas relacionadas con la preservación del medio ambiente, formuladas por el Gobierno Nacional;
- promover la articulación tecnológico-industrial nacional; y

- asistir y asesorar en todo lo relacionado con las acciones que ejecuta la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa respecto del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Las actividades de la Subsecretaría de Industria (SSI) se vinculan básicamente con regímenes y registros de empresas. La oferta alcanza a diversos sectores (bienes de capital y automotriz son los que presentan mayor concentración) y a empresas de todos los tamaños, e incluye alternativas que van desde la entrega de bonos para el pago de impuestos hasta la admisión de importaciones temporarias para su procesamiento y re-exportación. Todos estos regímenes tienen alcance nacional.

Se destaca que para todos los regímenes y/o programas, la totalidad de los formularios necesarios, así como las instrucciones para completarlos, están disponibles en Internet, de manera que la circulación de información para los potenciales beneficiarios es adecuada. Sin embargo, como contrapartida, la Web no se utiliza para ofrecer información sobre la gestión y resultados de la ejecución de los distintos instrumentos que opera la Subsecretaría.

A continuación se describen los aspectos más destacados de estos regímenes y programas (ver Anexo VI):

Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital

El Régimen de Incentivos a la Producción o Fabricación de Bienes de Capital fue creado en marzo de 2001, a través del Decreto N° 379/2001, y fue reglamentado en mayo del mismo año, mediante la Resolución N° 23/2001. Tiene como objetivo estimular la fabricación de bienes de capital nacional, a través de la creación de un bono de uso fiscal destinado a los fabricantes de bienes de capital con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional.

El Régimen otorga un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor equivalente al 14% del importe resultante de deducir del precio de venta el valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%.

Al momento de diseñarse el régimen, no se fijaron metas cuantitativas respecto al número de beneficiarios que se pretendía alcanzar, ni tampoco se establecieron cupos anuales de bonos fiscales a otorgar; sólo se realizó una estimación del costo fiscal potencial del régimen en términos de pérdidas de ingresos.

En esta etapa de diseño, hubo una importante participación del sector privado, fundamentalmente, representado por las cámaras del sector, tanto en la caracterización del grupo objetivo como en la determinación de la demanda potencial del régimen, como paso previo al diseño final e implementación del Régimen. En la misma línea, antes de hacerse operativo, se realizó una prueba piloto con un grupo de estas empresas, a fin de revisar y refinar los mecanismos de entrega, la tecnología y los formularios del Régimen. La participación del sector privado no fue tan activa en las etapas de ejecución y control del Régimen, y hoy no se encuentran, tampoco, articulaciones entre éste y otros registros, regímenes o programas de la Subsecretaría de Industria, u otras dependencias del Estado Nacional.

El Régimen de Incentivos a la Producción o Fabricación de Bienes de Capital cuenta con un Área de Supervisión y Auditoría, que realiza un seguimiento de los beneficiarios, a través de la selección aleatoria de empresas beneficiarias, aunque este control no se realiza de manera sistemática. Actualmente, no existen mediciones de impacto del Régimen aunque, basándose en

la información que se encuentra en las bases de datos, se realizan algunos informes a pedido de los funcionarios políticos, sin que exista una política de presentar informes periódicos.

Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, los gastos tributarios originados por el reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional (Decreto 379/01) ascendieron a \$669,5 millones en el año 2005; a \$801,3 millones en 2006; y se proyectan \$889,1 millones para el año 2007.

Régimen de Promoción de inversiones en Bienes de Capital y obras de infraestructura

Este Régimen ha sido instituido mediante la Ley N° 25.924, como un régimen transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos —excepto automóviles—, que revistan la calidad de bienes muebles amortizables en el impuesto a las ganancias, destinados a la actividad industrial, así como también para las obras de infraestructura —excluidas las obras civiles—. Su objetivo es el de estimular las inversiones en bienes de capital destinados a la actividad industrial u obras de infraestructura.

Los potenciales beneficiarios del régimen podrán obtener la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a los bienes u obras de infraestructura incluidos en el proyecto de inversión propuesto o, alternativamente, practicar en el Impuesto a las Ganancias la amortización acelerada de los mismos, no pudiendo acceder a los dos tratamientos de manera simultánea en un mismo proyecto, a no ser que se trate de un proyecto de inversión dirigido a una producción que sea exclusivamente para el mercado de exportación.

El cupo fiscal es de \$1 200 millones al año, de los cuales \$700 millones están destinados a la devolución del IVA, \$300 millones a la amortización acelerada y \$200 millones exclusivamente para las Pymes (\$140 millones para devolución de IVA y \$60 millones para amortización acelerada). Este programa tuvo su primera convocatoria a concurso en octubre de 2004.

Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones)

El objeto de este instrumento es mejorar la competitividad de los fabricantes locales de bienes de capital, informática y telecomunicaciones inscriptos en el registro de “Fabricantes de Bienes de Capital”.

El Decreto 493/2001 redujo al 10,5% la alícuota del IVA aplicable a las ventas internas de bienes de capital. Los saldos técnicos acumulados por los fabricantes locales, originados por la diferencia entre esta alícuota y la aplicada a la compra de insumos, partes y piezas destinadas a la fabricación de los bienes de capital (que ronda del 21% al 27%) reciben un tratamiento similar al aplicable a los exportadores (Art. 43 de la ley del Tributo).

Régimen Automotriz Mercosur

En el inicio del Mercosur y posterior firma, en 1995, del acuerdo automotor entre Argentina y Brasil, se determinó que las terminales argentinas puedan importar autopartes y vehículos de Brasil libre de aranceles, a condición de que haya una compensación de exportaciones en torno a 1,2 a 1 en las autopartes y 1 a 1 en los automóviles. Con relación a los vehículos provenientes de terceros países, las terminales podían importarlos con un arancel inicial del 2% que ascendía en forma trimestral hasta llegar al 20% (siempre compensando con exportaciones).

En el año 1996 se incorporan al régimen las empresas autopartistas, en condiciones similares a las que tenían las empresas terminales. El Régimen permitía importar autopartes y

vehículos de intrazona libre de aranceles y aplicar un arancel creciente que converge al Arancel Externo Común (AEC) en el año 2006 en las importaciones provenientes de extrazona.

De acuerdo a estimaciones existentes, la diferencia entre lo que debieron pagar por aranceles las terminales automotrices, de no haber existido este régimen, y lo que efectivamente pagaron fue, en promedio, para el período 1995-2000, alrededor de 600 millones de dólares anuales.

Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ley N° 19.640

Con el fin de promover la competitividad de las empresas industriales radicadas en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”, la Ley 19.640 crea el Régimen Especial Fiscal y Aduanero de aplicación en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Éste establecen un conjunto de incentivos para la localización de empresas en la provincia. Dichos incentivos consisten en exenciones impositivas y arancelarias para las actividades que se lleven a cabo en la Isla Grande (consecuentemente, definida como Área Aduanera Especial).

El régimen, fundamentalmente, exige a las firmas del pago de todo impuesto nacional que pudiera corresponder por hechos, actividades u operaciones que se realicen en la provincia o existentes en la misma.

Según información de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, los gastos tributarios originados en la Promoción Económica de Tierra del Fuego (contemplando la liberación del IVA compras y ventas, la exención del impuesto a las ganancias y la exención de derechos de importación sobre insumos) fue de \$1 009 millones en el año 2005, \$1 197 millones en 2006 y de \$1 325 millones en 2007.

Régimen de Promoción de la Industria del Software

La Ley 25.922 establece un Régimen de Promoción de la Industria del Software, a fin de impulsar el diseño, la exportación y la certificación de calidad del software argentino. Las actividades comprendidas en la ley son la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software desarrollados y su documentación técnica asociada, tanto en su aspecto básico como aplicativo, incluyendo el que se elabore para ser incorporado a procesadores utilizados en bienes de diversa índole, tales como consolas, centrales telefónicas, telefonía celular, máquinas y otros dispositivos.

Los beneficios que establece dicho régimen son los siguientes: a) Estabilidad fiscal por el término de diez años; b) Crédito Fiscal a cuenta de IVA por 70% del pago realizado en concepto de contribuciones patronales a la seguridad social; y c) Desgravación del 60% del Impuesto a las Ganancias. A su vez, se crea el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), con el objeto de financiar proyectos de investigación y desarrollo relacionados a las actividades definidas en el régimen; programas de capacitación de recursos humanos; programas para la mejora en la calidad del software; y programas de asistencia para nuevos emprendimientos.

Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, los gastos tributarios originados en el Régimen de promoción de la industria del software ascendieron a \$63,7 millones en el año 2006 y serían de unos \$75,2 millones en 2007.

c) Secretaría de Minería (SM)

La Secretaría de Minería, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es la institución responsable de la ejecución de la legislación vigente que integra el marco de incentivos para el desarrollo del sector minero. Ese marco tiene por objeto garantizar la estabilidad y seguridad jurídica de los derechos mineros y promover la inversión privada en el sector, a través de distintos beneficios económicos y fiscales.

Las leyes sobre inversiones mineras fueron, básicamente, sancionadas entre los años 1993 y 2001 e incluyen: la Ley de Inversiones Mineras (Ley N° 24.196), la Ley de Reorganización Minera (Ley N° 24.224), el Acuerdo Federal Minero (Ley N° 24.228), la Ley de Modernización Minera (Ley N° 24.498) y la Ley de Actualización de la Ley de Inversiones Mineras (Ley N° 25.429) (para más detalle, ver Anexo XIV).

Los incentivos previstos por estas leyes que regulan la actividad minera (básicamente exenciones y diferimientos impositivos) están fundamentalmente orientados a promover las inversiones en exploración y explotación de recursos minerales. De acuerdo a estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, los gastos tributarios originados en la promoción de la actividad minera ascendieron a \$455,2 millones en el año 2005, a \$474,9 millones en 2006 y serían de unos \$479,4 millones en 2007.

d) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, organismo dependiente del Ministerio de Economía y Producción, opera un conjunto de instrumentos dirigidos a promover inversiones y exportaciones derivadas de productos primarios.

Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)

El PROSAP (Préstamo BID 899/OC-AR; Préstamo BIRF 4150-AR) opera desde el año 1998, otorgando subsidios que favorezcan el incremento del valor de las exportaciones de productos agropecuarios, mediante el mejoramiento de la calidad y el aumento del volumen de producción de dichos productos.

El PROSAP co-financia proyectos que redunden en una mejora de servicios públicos que son deficientes y que constituyen un limitante al desarrollo agropecuario en las provincias. Para ello, le facilita a éstas o a organismos nacionales y regionales recursos operativos y financieros que les permitan fortalecer y mejorar los servicios que les brindan al sector agropecuario en sus respectivas jurisdicciones. El Programa:

- fortalece y moderniza los servicios públicos que se le prestan a los productores agropecuarios, básicamente en las áreas de recursos hídricos (riego y drenaje); y
- promueve la realización de inversiones físicas en infraestructura.

Para calificar como provincia elegible para ser beneficiaria de los programas de inversión del PROSAP, debe formularse un Programa Provincial de Desarrollo Agropecuario (PPDA). Cumplido este requisito, las provincias pueden presentar proyectos en las convocatorias realizadas por el PROSAP, siguiendo alguna de las siguientes cuatro modalidades de ejecución:

- (i) proyectos de inversión y ejecución provinciales;
- (ii) proyectos de inversión de aplicación y ejecución regionales;
- (iii) otros proyectos de ámbito nacional y ejecución por organismos nacionales; e

- (iv) iniciativas innovadoras de ejecución por asociaciones de empresas y productores del sector privado.

Las provincias y organismos nacionales y regionales pueden acceder a recursos de preinversión del PROSAP para completar la elaboración de sus proyectos a nivel de factibilidad. Todo financiamiento de preinversión es en carácter de préstamo. El financiamiento al proceso de preinversión tiene como objetivo llevar las propuestas hasta el estadio de factibilidad, de modo tal que permita a los proyectos concursar por los fondos del financiamiento del PROSAP. Toda vez que la propuesta no alcance ese estado, o alcanzándolo no resulte elegible por el programa, los fondos deberán ser reintegrados al PROSAP, por parte del solicitante, dentro del plazo establecido en el Convenio específico suscrito, que no podrá superar los dos años. En caso de resultar aprobada la propuesta y recibir financiamiento, el monto financiado para la preinversión pasará a formar parte del préstamo a la Provincia.

Promoción de Inversiones en Encadenamientos Productivos (ANR – PIEP)

En el año 2006, el PROSAP lanzó una nueva línea de trabajo dedicada a otorgar incentivos, en la forma de Aportes no Reintegrables (ANR), al desarrollo de estrategias de integración de cadenas agroindustriales, favorecer iniciativas innovadoras de articulación de éstas cadenas o encadenamientos productivos, impulsar una mejor administración de las relaciones interinstitucionales y apoyar el desarrollo tecnológico y comercial de los productores.

Estas estrategias de integración debían ser superadoras de restricciones existentes como, por ejemplo, limitaciones de escala, necesidad de alianzas estratégicas, incorporación de nuevas tecnologías, adopción de sistemas de información, calidad, trazabilidad, etc.

Los beneficiarios son grupos Asociativos de Productores Primarios o Micro, Pequeñas o Medianas empresas del área agroindustrial, incluyendo aquéllas que manufacturan, transforman, acondicionan o acopian y/o aquéllas prestadoras de servicios vinculados al sector, todos los cuales deben pertenecer a una misma cadena productiva integrada vertical u horizontalmente.

Esta línea del PROSAP reconoce (y financia) la participación de un “Patrocinador”, entendiéndose como tal a personas físicas o jurídicas, del ámbito privado, que sean las articuladoras del proyecto, las organizadoras o coordinadoras de los grupos asociativos a efectos de desarrollar un plan de negocios, o sea el representante legal ante el Programa.

La selección de proyectos y asignación de los ANR se realiza mediante convocatorias abiertas, públicas y competitivas. Cada convocatoria define objetivos específicos adicionales, que cuentan con la no-objeción del Organismo Internacional que financia la iniciativa.

Los planes de negocios deben ser presentados ante la Unidad Ejecutora Central (UEC) del PROSAP, quien delega la tarea de recepción en entidades provinciales y/o nacionales.

Se pueden otorgar tres tipos de ANR:

- Financiamiento no reembolsable de hasta el 50% de los gastos incrementales por hasta US\$ 5 000 para MiPymes primarias.
- Financiamiento no reembolsable de hasta el 30% de los gastos incrementales por hasta US\$ 50 000 para MiPymes del área industrial o de servicios, integrantes de una asociación.
- Financiamiento no reembolsable de hasta el 30% de todos los gastos incrementales establecidos en el plan negocio al Patrocinador del negocio. El subsidio a otorgar no deberá superar el 20% del total de subsidios otorgados a las demás empresas

participantes del Proyecto y tiene un tope máximo en valor absoluto del equivalente a US\$ 20 000.

Los gastos vinculados al proyecto elegibles para recibir ANR son: Honorarios por trabajos de Consultorías; Gastos asociados a certificaciones, controles de calidad y capacitación; Gastos asociados a activos intangibles como marcas, patentes, certificados, inscripciones; Inversiones y gastos en activos intraempresariales e inversiones destinadas a completar o mejorar fases del proceso productivo de la cadena; Inversiones y gastos fuera del dominio de las empresas participantes, como las vinculadas a la logística y el *marketing*; Otros gastos que se consideren necesarios para la ejecución del Plan de Negocio, que resulten incrementales. Los gastos asociados a la compra de bienes tangibles (bienes de capital e infraestructura) deberán representar como mínimo el 50% de los costos totales aprobados.

El proceso de evaluación contempla dos instancias. En la primera de ellas, se incluye el análisis técnico y económico del Plan de Negocios, a los fines de contar con un dictamen que recomendación de aprobación/rechazo técnico-económico de la propuesta sometida a estudio (Evaluación Técnica-Económica). En forma conjunta, se dictaminará sobre la capacidad financiera de los solicitantes del beneficio para llevar a delante el proyecto propuesto. (Evaluación Financiera).

Como resultado de la Primera Convocatoria, cerrada el 16 de mayo de 2007, se presentaron 155 Planes de negocios agrupados por tipo de producto.

Como reflexión sobre la forma de funcionamiento del Programa ANR-PIEP (al igual que lo que ocurre con el PROSAP), se observa la escasa vinculación institucional con otros organismos públicos, y se pierden oportunidades de sinergia (por ejemplo, el PROSAP prevé realizar acciones de tipo comercial en el exterior, sin considerarse una coordinación con Export-AR), ni se logra una uniformidad regional (la calidad del vínculo público-privado de los proyectos está muy ligada a la calidad institucional de la provincia en la cual se originan los mismos).

Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)

El PRAT opera oficialmente desde el año 1996 apoyando la reconversión de productores de tabaco o productores vinculados a aquéllos.

Los objetivos básicos de este instrumento son:

- mejorar el manejo empresario, la eficiencia y rentabilidad del productor;
- orientar la producción tabacalera en cantidad y calidad, a fin de responder a las demandas de mercado interno y externo;
- promover la reconversión y la diversificación en las zonas tabacaleras, complementando la producción tabacalera con otras primarias y agroindustriales;
- lograr la tecnificación de la producción tabacalera y la modernización de la cadena agroindustrial y comercial; y
- mejorar la infraestructura de áreas tabacaleras, fomentando la diversificación, tecnificación y reconversión del sector y atendiendo su salud.

En su instrumentación, el PRAT opera a través de los gobiernos provinciales, otorgando fondos reintegrables o no, en función de si se trata de producciones ya desarrolladas o no. Los apoyos no reintegrables están destinados a reconversión, financiamiento de proyectos de instalación de agroindustrias u obras de infraestructura extra-predial. También a la experimentación adaptativa para diversificación de variedades de tabaco.

Los recursos necesarios para financiar este Programa surgen del Fondo Especial del Tabaco (FET), originado en 1967, regulado por la Ley 19.800 de 1972 y nutrido a través de un impuesto equivalente al 7% del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos. Aproximadamente un 20% de este Fondo es destinado a financiar los créditos y subsidios otorgados por el PRAT y alcanzan, aproximadamente, los \$50 millones por año.

Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080

La Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (Ley N° 25.080) fue sancionada el 16 de diciembre de 1998 y reglamentada por el Decreto N° 133 del 18 de febrero de 1999, tomando como antecedente el régimen de Promoción de Plantaciones Forestales que funcionó a partir de 1992. La Ley contempla el beneficio del “apoyo no reintegrable a los bosques implantados” e incorpora beneficios en los aspectos impositivos y contables para aquellas inversiones que se realicen hasta el año 2009 en el marco de dicha Ley.

La Ley de Inversiones para Bosques Cultivados establece que por el término de diez años a partir de publicada la Ley, el Poder Ejecutivo Nacional incluirá en los proyectos de Presupuesto de la Administración recursos destinados a solventar el apoyo económico a inversores en emprendimientos forestales.

En términos generales, las actividades que se promocionan son: la implantación de bosques, su mantenimiento, el manejo, el riego, la protección, la cosecha de los mismos, la investigación y desarrollo, así como la industrialización de la madera, cuando todas ellas formen parte de un emprendimiento forestal integrado.

Los beneficios fiscales que otorga la Ley son: a) De adhesión Provincial y Municipal (Obligatorio: Exención impuesto a los sellos y Optativo: Inmobiliario - Ingresos brutos - Guías Contribuciones y Tasas); b) Estabilidad Fiscal (todos los impuestos menos el IVA) por 30 a 50 años.; c) Devolución anticipada del IVA (para todos los insumos que sean necesarios para el logro del emprendimiento, incluso contratación de servicios. No incluye actividades industriales); d) Impuesto a las ganancias (amortización anticipada de los gastos efectuados a los fines contables); e) Obras civiles, construcciones, etc. (60% 1° año, 20% 2° año y 20% 3° año); f) Equipamientos (33,33% en cada uno de los 3 primeros años); g) Exención de impuestos que graven activos o patrimonios afectados a los emprendimientos (ganancia mínima presunta); h) Por avalúos anuales se puede incrementar el valor de la forestación a los fines contables pero no para pagar impuestos; i) Exención de impuestos y sellos para la aprobación de estatutos, contratos sociales, modificación, emisión de acciones, etc.

En todos los casos, se otorga Apoyo Económico No Reintegrable entre los doce y dieciocho meses de realizada la forestación.

Además, en los emprendimientos con presentación agrupada, si la superficie que se va a plantar es menor a las cien hectáreas (100 ha), además del apoyo económico se otorga un monto dirigido a compensar a la entidad que nucleó a los productores por la elaboración del plan, la obtención y distribución del material de plantación y el asesoramiento técnico brindado. Este apoyo resulta en un monto no reintegrable del 15% del valor que corresponda otorgar como beneficio por las hectáreas logradas.

Las presentaciones de propuestas se realizan ante el organismo provincial correspondiente, quien lo examina y remite toda la documentación a la Dirección de Forestación con excepción de la documentación legal correspondiente a los predios en donde se desarrollarán las plantaciones. La provincia corrobora mediante inspección la forestación lograda. En el caso de las presentaciones agrupadas la entidad intermedia debe ser un organismo público o entidad privada sin fines de lucro que actúa, a través de su representante legal, en carácter de mandatario de los productores agrupados a los fines de gestión del proyecto.

e) Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR)

La SSEPymeDR ha sufrido, a lo largo de su historia, numerosos cambios, tanto en lo que respecta a su dependencia como en la gestión política del organismo. Así, la primera referencia surge del Decreto N° 908 de 1995 que reglamenta la Ley N° 24.467, la primera norma que se avocó al tratamiento específico del sector de la pequeña y mediana empresa. En ese Decreto se establece que sería el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a través de la Secretaría de Industria, la autoridad de aplicación de las disposiciones de la Ley.

Los objetivos principales de la SSEPyme son:

- a) entender en la aplicación de las normas correspondientes a la Ley Pyme (Ley N° 24.467) y de las disposiciones dictadas en consecuencia, en su carácter de Autoridad de Aplicación;
- b) intervenir en los lineamientos estratégicos y proponer las prioridades en materia de políticas y programas relativos a las Pequeñas y Medianas Empresas, dentro de las definiciones de políticas globales y sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional;
- c) promover la modernización, reestructuración, reconversión y reingeniería de las Pequeñas y Medianas Empresas, alentando su productividad y competitividad preservando el medio ambiente;
- d) diseñar, impulsar, dirigir, ejecutar y evaluar nuevos programas y acciones de fomento asistencia y promoción que atiendan a la problemática de las Pequeñas y Medianas Empresas en todas sus ramas dentro del marco de la política general;
- e) coordinar con las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con competencia en la materia, la aplicación de políticas y programas para las Pequeñas y Medianas Empresas;
- f) analizar, coordinar y proponer políticas específicas de apoyo a la internacionalización comercial de las Pequeñas y Medianas Empresas, priorizando los mercados de la región; y
- g) contribuir a la consolidación y participación de las Pequeñas y Medianas Empresas en los polos productivos del interior del país y en el desarrollo de los corredores productivos ubicados en las economías regionales y promover su inserción en el mercado internacional;
- h) coordinar las acciones con las distintas regiones del país con el fin de descentralizar la ejecución de las políticas de la Secretaría y facilitar la integración con los distintos sectores públicos y privados vinculados a la actividad de las Pequeñas y Medianas Empresas.

Como se desprende de lo anterior, la SSEPymeDR es el principal organismo ejecutor de políticas de apoyo a las Pymes. Los instrumentos que utiliza son horizontales y fundamentalmente consisten en el apoyo a la gestión y el desarrollo de capacidades endógenas y la asistencia financiera para la promoción de inversiones.

RECUADRO 3**EVOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PARA LAS PYMES**

1995: Subsecretaría Pyme. Secretaría de Industria – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

09/1997: Creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME) en el ámbito de la Presidencia de la Nación (Secretaria: Lic. Ana Kessler).

12/1999: Cambio de jurisdicción de la SEPyME al Ministerio de Economía (Secretario: Lic. Guillermo Rozenwurcel).

08/2000: Cambio de Secretario (Lic. Guillermo Busso).

11/2000: Cambio Secretario (Ing. Enrique Martínez).

09/2001: Cambio de jurisdicción y nombre. Pasa al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, bajo el nombre Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyMEDR).

12/2001- 03/2002: Cambio de jurisdicción al Ministerio de Producción. No se nombra Secretario.

04/2002: Asume el Sr. Julio Massara.

05/2003: Cambio de jurisdicción, rango y secretario. Pasa como Subsecretaría al ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme – Ministerio de Economía y Producción (Subsecretario: Lic. Federico Poli).

04/2006: Cambio de Subsecretario (Subsecretario: Lic. Matías Kulfas)

Fuente: elaboración propia.

En este punto, se detallaron los instrumentos de promoción de exportaciones que operaba esta institución, en todos los casos considerados de bajo impacto en dicha área (área de comercio exterior). Posteriormente, se hará foco en el núcleo central de la SSPyMEDR: los instrumentos de promoción de la competitividad a través del apoyo al desempeño y el desarrollo de capacidades genéricas en las Pymes argentinas. Mientras tanto, en el presente punto se expondrán los instrumentos ligados a la asistencia financiera para la promoción de inversiones.

Se destaca el hecho de que la SSPyMEDR cuenta con una Red de Agencias de Desarrollo Productivo, articulada por el Área de Desarrollo Regional de la Subsecretaría. Las Agencias, con representación en todo territorio nacional, son ventanillas, de integración público-privada, que ofrecen en forma gratuita, los instrumentos de asistencia técnica y financiera de la SSPyMEDR.

Con la finalidad de facilitar el acceso a crédito de corto, mediano y largo plazo para promover inversiones en las pequeñas y medianas empresas argentinas, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SSPyMEDR) instrumentó un conjunto de herramientas crediticias tendientes a satisfacer esa necesidad. Así, ejecuta distintos instrumentos que operan a través de la banca pública y privada que van desde la bonificación de tasas para las Pymes, el acceso a garantías para la toma de créditos, hasta créditos para la ampliación de la capacidad productiva, capital de trabajo y la exportación. A continuación se enumeran los instrumentos de crédito más relevantes:

Régimen de bonificación de tasas

El Régimen de bonificación de tasas, subsidia, a través del Estado Nacional, hasta ocho puntos porcentuales sobre la tasa nominal anual que establezcan las entidades financieras por préstamos que se otorguen en el marco de este régimen. La bonificación es diferencial por provincia y varía entre el 25 y el 50% u ocho puntos porcentuales de la tasa de interés (lo que resulte menor). Los préstamos pueden destinarse al financiamiento de capital de trabajo con un monto máximo de \$350 000 y un plazo de 36 meses, para la adquisición de bienes de capital hasta \$800 mil, o bien

para la realización de proyectos de inversión hasta \$1,2 millones y plazos de hasta cinco años. En 2007 se lanzó una nueva línea de “créditos verdes” junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable por \$ 57,5 millones, para la adquisición de bienes de capital y/o la realización de proyectos de inversión que signifiquen un mejoramiento para el medio ambiente.

Con el objeto de avanzar en la descentralización del financiamiento se están gestionando la celebración de Convenios con las provincias para que las mismas dispongan de un cupo asignado a las Pymes localizadas en su jurisdicción. Actualmente, se encuentran vigentes convenios con Mendoza por \$70 millones, Chubut por \$15 millones y Chaco por \$15 millones y están próximos a firmarse nuevos convenios con el resto de las provincias.

Desde el surgimiento del Programa de Bonificación de Tasas se han realizado más de 200 000 operaciones de financiamiento por un total de casi \$1.300 millones para el financiamiento de bienes de capital, capital de trabajo y proyectos de inversión, bajo las modalidades de Licitaciones Públicas y Convenios con Provincia. (ver punto C. del Anexo VII).

Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyme)

El Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyme) tiene por objeto, brindar financiamiento para el desarrollo de inversiones en activos fijos nuevos y usados y capital de trabajo para proyectos, que estén orientados al mercado interno, con principal énfasis en la sustitución de importaciones, y que contemplen un alto impacto en el desarrollo regional, generación de empleo y valor agregado. El FONAPyme opera a través de llamados generales y sectoriales. Los generales apuntan a la ampliación de capacidad instalada, inversiones en infraestructura, modernización tecnológica, desarrollo de productos e innovación de empresas del sector industrial y manufacturero, de servicios industriales, agropecuarios y/o la construcción (FONAPyme Inversión I y FONAPyme Productivo II). El último llamado sectorial fue el FONAPyme Turismo, para modernización y ampliación de las instalaciones de la actividad principal, optimización de la calidad del servicio, creación de nuevas líneas de servicios que representen una necesidad en el mercado, y mejoramiento de la gestión del servicio, orientado a empresas prestadoras de servicios turísticos. El fondo cuenta con recursos por \$100 millones (ver en el punto D. del Anexo VII).

Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

El Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) tiene por objeto facilitar el acceso al crédito de las Pymes a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Consiste en una estrategia asociativa entre grandes empresas y Pymes. Esta actividad la pueden realizar a través de la emisión de avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y de cualesquiera de los permitidos por el derecho mediante la celebración de Contratos de Garantía Recíproca. La cantidad de SGR vigentes en la actualidad es de 24 SGR (ver el punto E. del Anexo VII).

Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II)

El Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II) opera dos líneas de financiamiento una en pesos y otra en dólares, básicamente orientadas a capital de trabajo y financiación de inversiones (activos fijos), prefinanciación y financiación de exportaciones. Son elegibles las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que tengan un volumen de ventas anuales que no exceda los 20 millones de dólares o su equivalente en pesos. Los créditos se gestionan en las entidades financieras que intervengan en el Programa (Bancos Credicoop y Macro Bansud). El PGC-MyPEs II prevé contar con un total de 200 millones de dólares en créditos, de los cuales 100

millones serán financiados por los fondos del Préstamo BID y los 100 millones restantes provendrán de la contraparte local, integrada por las entidades financieras participantes y los aportes de los beneficiarios de los respectivos proyectos (ver más detalle en el punto H. del Anexo VII).

f) Otras instituciones públicas con cobertura nacional que operan instrumentos de promoción de las inversiones

Otras instituciones públicas relacionadas con el financiamiento de las inversiones a nivel nacional son el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) ofrece a través de distintas modalidades (de entidades financieras; directamente a los adquirentes de los bienes a financiar; y cofinanciadas con una o más entidades financieras) distintas líneas crediticias para el financiamiento de las inversiones (ver Anexo IX).

- La línea de Financiación para la Adquisición de Bienes de Capital se dirige a sectores productivos de bienes y servicios y está destinada a financiar en el caso de los bienes importados adquiridos en el exterior el 85% del costo total, más gastos de nacionalización y pago del IVA. En plaza, el 85% más el pago del IVA, neto de descuentos y bonificaciones; y en los bienes de producción nacional, el 85% más el pago del IVA, neto de descuentos y bonificaciones. El límite mínimo a financiar es de US\$ 20 000 y el máximo de US\$ 1 000 000.
- A través de sendos programas, Estímulo Pymes y Pymes II, el BICE financia proyectos de inversión para la adquisición de bienes de capital nuevos sin uso, muebles, registrables o no, de origen nacional, destinados a las distintas actividades económicas comprendidas en los sectores productores de bienes y servicios. Los mismos, están destinados a empresas de productoras de bienes y servicios cuyas ventas anuales no superen los montos establecidos en la Resolución N° 6.751 de fecha 25 de octubre de 2002 de SSEPymeyDR. Los programas otorgan un mínimo de \$250 mil y hasta un máximo de \$5 millones. El Programa Estímulo Pymes cuenta con un cupo de colocación de \$20 millones y el Programa Pymes II de \$100 millones.
- La línea Cadenas de Valor del BICE se dirige a Pymes y Microemprendimientos participantes de una cadena de valor y básicamente se orienta a financiar la adquisición de bienes de capital de origen nacional para la ampliación de la capacidad productiva o para procesos de modernización. Este instrumento opera con la participación de diversos actores: a) Productores: que son los tomadores de crédito cuyo destino será la inversión y/o equipamiento en bienes de capital; b) Empresa Central: que es la empresa a la cual los productores entregan su producción y quien asume el compromiso contractual de retener el valor de la cuota del préstamo en cada liquidación al productor; y una SGR: que analizará crediticiamente a cada productor, y constituirá las contragarantías que considere necesarias.
- Las líneas de Créditos para Proyectos de Modernización Productiva, del BICE, se dirigen a sectores productores de bienes y servicios y, básicamente, se orientan a financiar proyectos de inversión en bienes y servicios; proyectos de reconversión y modernización productiva que mejoren la competitividad interna y externa; y compra de hacienda reproductora de cría o campo. Financia un mínimo de US\$ 20 000 para la compra de bienes de capital y US\$ 100 000 para proyectos de inversión, y un máximo de US\$ 1 000 000 para la compra de bienes de capital y US\$ 3 000 000 para proyectos de inversión. El banco opera a través de dos líneas de préstamos, una en pesos con un cupo de \$65 millones y otra en dólares con un cupo de US\$ 20 000 000.

- El BICE también ofrece Créditos para Proyectos de Inversión en Energía a todos los sectores productores de bienes y servicios. Esta línea se dirige a proyectos de inversión en elementos destinados a la generación de energía, de producción nacional o importada. Financia hasta el 80% del proyecto con un mínimo de \$300 mil y hasta un máximo de \$5 millones. La línea posee un cupo de \$30 millones.

El Banco Nación Argentina (BNA) opera una serie de líneas de crédito que apoyan proyectos de inversión. Una de sus últimos productos es el Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER). Este fideicomiso, que permite instrumentar créditos a baja tasa para emprendimientos productivos regionales, está coordinado por el Banco Nación Argentina, y cuenta con el apoyo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, y la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, dependiente de la Secretaría de Industria. Asimismo, la línea atiende proyectos formulados por una “Unidad de Gestión Local” conformada por representantes locales, encargada de gerenciar el “Proyecto de Desarrollo” atendido por el crédito. Todos los integrantes de la Unidad de Gestión Local que se conforme para cada proyecto, deberán asumir contractualmente las responsabilidades pertinentes inherentes al Proyecto de Desarrollo que se trate, a través de la suscripción de un convenio entre sus referentes y el presidente de FONDER.

Los proyectos deberán fortalecer, en forma directa o indirecta, el desarrollo local o regional al que pertenecen, y/o contribuir al fortalecimiento del sector económico al que representen. De acuerdo a este fin, deberán estar orientados a mejorar las condiciones de producción, aumentar la eficiencia o la escala de sus procesos productivos o de sus canales de comercialización y/o llevar adelante acciones que contemplen la integración de los participantes del proceso productivo, a los efectos de acceder a otro eslabón de la cadena productiva.

El Consejo Federal de Inversiones (CFI) ofrece una línea de créditos para la reactivación productiva, con el fin de fortalecer el desarrollo de las producciones regionales, promoviendo la reactivación productiva a través del financiamiento al sector privado para su funcionamiento operativo y el mejoramiento de sus sistemas de producción. A través de la misma, brinda asistencia financiera destinada a capital de trabajo, activos fijos y/o preinversión, a las Micro, pequeñas y medianas empresas que desarrollen una actividad económica rentable y estén en condiciones de ser sujeto de crédito, y considerado de interés por las autoridades provinciales para el desarrollo de sus economías (ver Anexo X).

Finalmente, la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial (SSPyGC), dependiente del Ministerio de Economía y Producción, interviene a través de sendos regímenes promocionales: el Régimen de Importación de Bienes Integrantes de “Grandes Proyectos de Inversión y el Régimen de Importación de “Líneas de Producción Usadas”.

El primero de ellos, es un incentivo promocional otorgado a empresas nacionales o extranjeras productoras de bienes tangibles radicadas en el país, por un tiempo determinado, dirigido a alentar las inversiones con el fin de aumentar la competitividad de los productos industrializados a través de la incorporación de tecnología de última generación, la certificación de calidad, el aumento de la capacitación de los recursos humanos y la inversión en tareas de investigación y desarrollo. En el período 2000–2003, 34 empresas importaron bienes por unos US\$ 327 000 000 amparados en este régimen. El segundo régimen otorga una reducción de los Derechos de Importación y la exención del pago de la tasa de comprobación de destino y tasa de estadística para la compra de líneas de producción usadas cuyo componente principal sea la maquinaria usada importada y que formen parte de un proyecto de inversión para la producción industrial. En el período 2000–2003, sólo 25 empresas habían importado líneas de producción usadas por unos US\$ 64 millones (ver Anexo V).

**CUADRO 6
RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE DESEMPEÑO Y CAPACIDADES GENÉRICAS - NIVEL NACIONAL**

Instit.	Nombre del Instrumento	Tipo de Beneficio	Tipo de Instrumento			Importancia	Vinculación Público-Privada	Observaciones
			Horiz.	Sect.	Reg.			
Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSPymeDR)	PRE	Subsidio/ANR	X		x	Media	Operado a través de ventanillas PREFIS	Exclusivo para Pymes
	Crédito Fiscal para Capacitación	Desgravación Impositiva/Fiscal	x			Baja	-	Exclusivo para Pymes
	FoGaPyme	Facilidades Financieras	X			Alta	-	Exclusivo para Pymes
	FoMicro	Crédito a tasa subsidiada	x			Baja	Opera a través de la banca privada.	Exclusivo para Pymes
	Programa de Complejos Productivos Regionales – Clusters	Asistencia Técnica	x			Baja	Participación de empresas e instituciones en la identificación de proyectos, la formulación de planes de trabajo y su posterior implementación.	Exclusivo para Pymes. Programa de reciente implementación
Subsecretaría de Industria	SGR	Facilidades Financieras	x			Alta	-	Exclusivo para Pymes
Subsecretaría de Trabajo	Compre Nacional – Contrate Nacional	Preferencia Comercial	x			Baja	-	-
	Plan Nacional de Diseño	Asistencia técnica	x			Baja	-	-
Ministerio de Trabajo	Políticas tributarias tendientes a reducir los costos de producción mediante la reducción de la nómina salarial (reducción de contribuciones patronales)	Desgravación de impuestos al trabajo	x		x	Alta	-	-
						Baja	-	-

Fuente: elaboración propia.

4. Promoción del desempeño y capacidades genéricas

La principal institución promotora del desarrollo del desempeño y las capacidades genéricas es la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR), aunque el mayor impacto (por alcance) se encuentra en el régimen de desgravación de impuestos al trabajo, coordinado por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

En este capítulo, se presentan los principales instrumentos ejecutados por aquella Subsecretaría, y se presentan, también, los ejecutados por la Subsecretaría de Industria (el Régimen de Compre Nacional y el Plan Nacional de Diseño) y por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

a) Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR)

Los principales instrumentos destinados a la promoción del Desempeño y las Capacidades Genéricas, ejecutados por la Subsecretaría son:

Programa de apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)

El Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE) es uno de los programas de apoyo a empresas con más historia dentro de este organismo, aunque esta trayectoria se ha visto afectada por problemas de distinto tipo que dificultaron su diseño, puesta en marcha y ejecución. El programa comienza a operar en Septiembre de 1999, aunque la firma del contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de sus fuentes de financiamiento, tiene lugar en marzo de 1997, y su diseño se comienza a realizar en 1995 (ver punto J. del Anexo VII).

El objetivo del PRE es apoyar el fortalecimiento de la competitividad de las Pymes argentinas, promoviendo estrategias asociativas, facilitando su acceso a servicios profesionales de asistencia técnica y mejorando la oferta de estos últimos. Para ello, el Programa co-financia, mediante aportes no reembolsables (ANR), hasta el 50% de la inversión que realicen las empresas en la contratación de servicios técnicos profesionales¹². Hasta 2005, el PRE aprobó 288 proyectos que solicitaron un monto total de ANR equivalente poco más de \$ 15 000 000.

Programa de Crédito fiscal para capacitación

El programa de Crédito fiscal para capacitación tiene por objetivo promover la capacitación de los recursos humanos del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. Permite a las Pymes argentinas el reintegro de gastos que realice en la capacitación de su personal. Dicho reintegro consiste en la emisión y entrega de un Certificado de Crédito Fiscal endosable, el cual puede aplicarse al pago de impuestos nacionales (Impuesto a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta, IVA, Impuestos Internos, etc.).

El programa opera a través de la vinculación entre el sector privado y las unidades capacitadoras. Prevé la asignación prioritaria del beneficio en base a consideraciones de índole regional

¹² El PRE, originalmente era parte de un único programa (junto con el Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones – PREX) de apoyo a Pymes que fue ideado a mediados de los noventa como parte de la necesidad de apoyar la reconversión de empresas ante los fuertes cambios en el modelo económico. En su diseño original contaba con otros cuatro componentes, siendo el esquema de aportes no reembolsables el principal de ellos. Se trataba de un instrumento complejo, el cual, combinado con la decisión de entregar la operación de una consultora privada, se transformó en objeto de fuertes críticas para determinados sectores dentro y fuera del Estado.

(proyectos desarrollados en áreas consideradas de menor desarrollo relativo), sectorial (sectores considerados como estratégicos) y la generación de empleo de los proyectos. En las convocatorias de 2006, se financiaron para la Modalidad 1: 22 proyectos por un monto total de \$1 278 870 pesos, para la Modalidad 2: 9 proyectos por un monto total de \$330 028 pesos y para la Modalidad 3: 250 proyectos por un monto total de \$5 934 027,80 pesos. Para más detalle sobre las diferentes modalidades de operatoria y líneas vigentes, ver punto I del Anexo VII.

Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

El Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) tiene por objeto facilitar el acceso al crédito de las Pymes, a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Consiste en una estrategia asociativa entre grandes empresas y Pymes. Esta actividad la pueden realizar a través de la emisión de avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y de cualesquiera de los permitidos por el derecho mediante la celebración de Contratos de Garantía Recíproca. La cantidad de SGR vigentes en la actualidad es de 24 SGR (ver punto E. del Anexo VII).

Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FoGaPyme)

El Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FoGaPyme) otorga beneficios a las Pymes en relación a disminuir las barreras de acceso al financiamiento a través del otorgamiento de garantías para este segmento de empresas, promoviendo su desempeño competitivo. Se prioriza el otorgamiento de garantías para el acceso a financiamiento de las Pymes, en relación al desarrollo de proyectos cuyo objetivo prioritario es: Adquisición de Bienes de Capital; Construcción, reforma, ampliación de edificios locales y plantas industriales y/o sus modificaciones; Capital de Trabajo; Operaciones de Comercio Exterior; Investigación y Desarrollo. El FoGaPyme cuenta con un presupuesto de 100 millones de pesos. Para más detalle, véase el punto F. del Anexo VII.

Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Micro-emprendimientos (FoMicro)

El Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Micro-emprendimientos (FoMicro) tiene por objetivos fomentar y apoyar la consolidación y creación de nuevos micro-emprendimientos productivos con el objetivo de generar nuevos puestos de trabajo, así como también, incorporar a un sector de la sociedad a la economía formal. Los beneficiarios son micro-emprendedores de cualquier sector, individuales o asociativos. El Programa brinda créditos a tasas subsidiadas de hasta \$30 000.- con hasta seis meses de gracia en su devolución. Para más detalle, véase el punto G. del Anexo VII.

Programa de Complejos Productivos Regionales – *Clusters*

El Programa de Complejos Productivos Regionales – *Clusters* se orienta a promover el desarrollo y la integración regional a través de la formulación y ejecución de actividades dirigidas a MIPymes que constituyan bloques productivos, o integren otros tipos de articulación productiva vertical u horizontal. Los beneficiarios de este programa son las Pymes que operen en conglomerados productivos del territorio nacional, que presenten un proyecto en conjunto. El programa –de reciente implementación– brinda asistencia técnica para la conformación de proyectos de cadena de valor y orienta los mismos hacia otros programas ofrecidos por la SSEPymeyDR. Al tratarse de un programa de reciente implementación, no existen datos sobre su operatoria y se desconoce su impacto (véase el punto K. del Anexo VII).

b) Otros organismos que ejecutan instrumentos de promoción del desempeño y/o las capacidades genéricas

El Ministerio de Economía y Producción, a través de la Subsecretaría de Industria, también ofrece instrumentos que promueven la mejora del desempeño de las empresas, como el Régimen de Compre Nacional y el Plan Nacional de Diseño.

El “Compre Trabajo Argentino” fue instituido por la Ley N° 25.551 y reglamentado por el Decreto N° 1.600/2002. El Régimen obliga a la Administración Pública Nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas y descentralizadas, a las empresas del Estado y a las empresas concesionarias de servicios públicos a preferir en sus compras y contrataciones la adquisición y locación de bienes de origen nacional, y la contratación de obras y servicios con proveedores locales. De este modo, se promueve la utilización del poder de compra del Estado como instrumento de promoción y protección de la industria nacional, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

El Plan Nacional de Diseño (PND), es una Unidad de Proyecto creado por Resolución N° 133/03, de fecha 7 de mayo de 2003. Tiene como objetivo destacar al diseño como nuevo factor clave de la competitividad industrial, sensibilizar a los empresarios respecto a las ventajas de la incorporación de la gestión del diseño en la política de calidad de las empresas.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social también beneficia el desempeño competitivo de las firmas, a través de la instrumentación de políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial, mediante la Reducción de las Contribuciones Patronales por Zona Geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal - Decreto 814/2001) y de la Reducción de las Contribuciones Patronales de 33% y 50% para trabajadores adicionales a los existentes en abril de 2000 (Normativa Ley 25.877, Decreto 817/2004 y sus modificaciones). Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, el Beneficio Tributario para las empresas en las Contribuciones a la Seguridad Social fue de unos \$1 560 millones en el año 2006 y se proyectan más de \$1 800 millones para 2007, lo que corresponde, principalmente, a la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un pago a cuenta en el IVA afecta la recaudación de ese impuesto.

5. Instrumentos de promoción de la competitividad provincial

Como se mencionó en secciones anteriores de este documento, las provincias poseen instituciones u organismos dedicados a la promoción específica en las áreas de actuación mencionadas (innovación, exportaciones, inversiones y capacidades), a través de direcciones provinciales o subsecretarías específicamente creadas a tal efecto.

A continuación, se revisan algunos de los programas más efectivos e innovadores de las provincias de mayor peso en el país, y se contemplan las distintas áreas de actuación de promoción de la competitividad.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las instituciones más importantes operan en todas las áreas de actuación, con un fuerte foco Pyme, pudiendo estar implícito o explícito el público objetivo de dichas políticas. Una de las instituciones más destacadas es el Centro Metropolitano de Diseño, (INCUBA) dependiente de la Subsecretaría de Industrias Culturales, cuya misión es asistir a empresas, diseñadores y emprendedores de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de mejorar su competitividad a partir del diseño y la innovación (para más detalle, véase apartado más adelante en esta sección).

Por otra parte, la Dirección de Tecnología y la Dirección de Industria, Servicios y Comercio Exterior de la CABA, en el marco de la Subsecretaría de Producción, ejecutan políticas de promoción de las exportaciones y de apoyo a la innovación, y existen en algunos casos algún foco sectorial, como el del sector de software, promocionado a través del Programa Buenos Aires, Innovación Tecnológica (BAITEC), dependiente de la Dirección de Tecnología. Otras líneas destacables son: a) el Programa BioPymes, dirigido a financiar proyectos de innovación y mejoras de las empresas productoras de bienes y servicios en las áreas biológicas y biotecnológicas; b) el Programa Buenos Aires Innova se orienta a fomentar la innovación de las Pymes de la Ciudad de Buenos Aires, en las diversas áreas consideradas como estratégicas por el programa, en particular, software, biotecnología y la industria en general. El instrumento prevé el aporte de fondos no reembolsables que se veían incrementados si el proyecto incluyera la vinculación con alguna Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT); c) la Línea Pyme-TICs dirigida a financiar proyectos de la industria del software, mediante un subsidio no reintegrable que les permita a las MiPymes radicadas en la Ciudad de Buenos Aires producir y lanzar al mercado nuevos proyectos informáticos.

Estas áreas ofrecen servicios de asistencia técnica y capacitación a las empresas que amplían la oferta de instrumentos en el área de promoción de capacidades genéricas. Es importante destacar que, si bien la oferta de estas instituciones está diversificada, su alcance e impacto sobre la competitividad del sector privado es muy limitada, ya sea por su baja visibilidad o por sus escasos recursos presupuestarios.

En la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Producción brinda apoyo a empresas para el desarrollo de inversiones y capacidades genéricas a través de diversos instrumentos financieros, entre los que se destacan el Programa Fuerza Pyme, que otorga créditos para capital de trabajo y/o inversión en bienes de capital y otros bienes nuevos y usados, nacionales y extranjeros nacionalizados, obra civil, tecnología y/o servicios para ser aplicados a la producción de bienes y servicios. También, el Programa BAexporta, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación que tiene el objeto de facilitar la concreción de operaciones comerciales internacionales, aumentar la cantidad de empresas exportadoras y promover la diversificación de mercados de destino para las empresas bonaerenses que ya exportan, a través de la provisión de servicios de asistencia, capacitación y asesoramiento, y del aliento al desarrollo de *clusters* productivos dirigidos a la exportación y alianzas, proyectos asociativos y de cooperación con organismos tanto nacionales como internacionales.

El Banco de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, ofrece el Programa Crediticio, conformado por más de veinte líneas para los sectores agropecuario, industrial, de comercio y servicios, como así también diversas opciones para financiar las exportaciones e importaciones y para la asignación de préstamos personales.

Finalmente, se destaca la actuación de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), la cual desarrolla políticas de promoción de la I+D, en similar sintonía a los programas de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica como los del FONTAR, aunque con una historia institucional y fondos presupuestarios más acotados.

En la provincia de Mendoza se destacan dos instituciones. Por una parte, ProMendoza –una fundación con participación pública y privada que opera desde 1996- impulsa la proyección internacional de las empresas mendocinas, especialmente de las Pymes, a través del apoyo a la exportación. Además, desarrolla una política de atracción de IED hacia los sectores productivos regionales, orientados al mercado externo. En paralelo, la Subsecretaría de Promoción Industrial, Tecnológica y de Servicios promueve las exportaciones y facilita el desarrollo de inversiones de las Pymes mendocinas a través de diversos instrumentos financieros, fundamentalmente de líneas de crédito de monto reducido, para la realización de inversiones de pequeña escala.

En la provincia de Córdoba, la Secretaría de Industria y Comercio desarrolla políticas de apoyo horizontales al sector Pyme, con particular foco en la asistencia técnica y financiera, así como también brinda apoyo al sector minero de la provincia para el desarrollo de inversiones. En paralelo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos, aglutina diversas subsecretarías que brindan asistencia técnica a empresas en el sector agrícola-ganadero y de la industria alimenticia.

En la provincia de Santa Fe, opera la Secretaría de Industria, Comercio y Servicios como una institución relevante en el apoyo a la inversión en diversos sectores promocionados por la provincia, entre los que se destacan la minería, el software y los biocombustibles (estos dos últimos sectores han comenzado a ser promocionados recientemente). En relación a la promoción de la I+D, la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación opera un programa de financiamiento a empresas de base tecnológica, mediante el otorgamiento de créditos y subsidios a las empresas radicadas en la provincia.

En términos generales, las instituciones provinciales juegan un papel marginal en la formulación y ejecución de políticas de competitividad, en relación al rol protagónico que ejercen las instituciones nacionales.

Los límites se encuentran en las restricciones presupuestarias y en el bajo alcance y nivel de ejecución de sus programas. También en que un número importante de programas e instrumentos son similares a los que previamente fueron diseñados y ejecutados a nivel nacional, poniendo foco en los mismos problemas y utilizando mecanismos de operación parecidos. Por otra parte, en algunos casos, las instituciones provinciales actúan como “ventanilla” de instituciones nacionales, hecho que refleja su rol secundario en la definición de las políticas de competitividad.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones que se señalan, existen casos de interés operando a nivel regional, cuyo alcance si bien es limitado, se destaca por su nivel de eficiencia, presentando un diseño institucional que resulta interesante de analizar.

A continuación, se exponen los casos más destacados de instituciones que operan a nivel regional en el área de innovación, promoción de exportaciones e inversiones.

a) Comisión de investigaciones científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC)

La Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) es un organismo descentralizado del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Su misión es promover la Investigación y el Desarrollo y patrocinar, orientar y realizar investigaciones científicas y técnicas, dentro de la política general que al respecto fije el Poder Ejecutivo provincial, procurando coordinar los esfuerzos en el ámbito provincial y apuntalar la incorporación de conocimiento en el sector productivo provincial.

Al tratarse de un organismo de promoción de la ciencia y la tecnología, la CIC desarrolla programas de formación científica para investigadores de las diversas instituciones provinciales dedicadas a la investigación científica y tecnológica y, a la vez, posee instrumentos de promoción de la innovación en el sector privado. En este sentido, su esquema de funcionamiento es similar al de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SeCTIP) y al de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), orientando sus esfuerzos a la promoción de la innovación mediante políticas horizontales, con foco en las Pymes de la provincia y a través de créditos y aportes no reembolsables.

En general, la CIC opera sus instrumentos de promoción a través de las unidades de vinculación tecnológica de la provincia (UVT provinciales). Como se señaló en un capítulo anterior del presente documento, las UVT son entes no estatales, constituidos para la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología y asistencia técnica, que aportan su estructura jurídica para facilitar la gestión,

organización y gerenciamiento de los proyectos, y pueden estar relacionadas o no con un organismo público.

El Programa marco que organiza la oferta de instrumentos de promoción provincial es el Programa de Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo Provincial (PROACyT). Dicho programa tiene dos subprogramas principales: a) Subprograma de Incentivos para el Fomento de las Actividades de Transferencia, cuyo objetivo principal es involucrar al personal científico de la CIC en actividades de transferencia de conocimientos con el sector privado; y b) Subprograma de Transferencia, que intentará establecer canales estables de comunicación entre las instituciones de investigación científica y tecnológica y el sector privado (el mismo aún está en proceso de formación).

La CIC también ejecuta el Programa de Asistencia Científico Tecnológico para Pymes Industriales Bonaerenses (EMPRECIC), que brinda asistencia las Pymes industriales bonaerenses, a través de los servicios de diagnóstico tecnológico (gratuito) y de asistencia tecnológica (costo compartido entre la CIC y la empresa).

Finalmente, se destaca el Programa de Crédito Fiscal de la CIC que en su última convocatoria, en 2006, tuvo un cupo de poco más de \$1 500 000 para otorgar en concepto de desgravaciones fiscales a las empresas participantes del Programa. El objetivo del instrumento es promover, mediante un incentivo fiscal, la innovación de base científica y tecnológica en pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y/o servicios, a la vez que estimula el desarrollo de procesos de investigación. Los beneficiarios del programa son las personas físicas y las de existencia ideal privadas o mixtas que desarrollen actividades productivas de bienes y/o servicios con domicilio fiscal y legal en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, se encuadren dentro de los parámetros de Pymes definidos en la Resolución SEPyme N° 675/02, y ejecuten el proyecto dentro de la jurisdicción provincial. El instrumento financia hasta el 50% del costo del proyecto, y hasta un máximo de \$100 000 (pesos cien mil).

El Programa de Crédito Fiscal financia proyectos que desarrollan actividades de:

- ✓ Investigación aplicada: trabajos destinados a adquirir conocimientos para su aplicación práctica en la producción y/o comercialización.
- ✓ Investigación tecnológica pre-competitiva: trabajos sistemáticos de profundización de los conocimientos existentes, derivados de la investigación y/o la experiencia práctica, dirigidos a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos y al establecimiento de nuevos procesos, sistemas o servicios. Incluye la fase de construcción de prototipos, plantas piloto o unidades demostrativas, y finaliza con la homologación de los mismos.
- ✓ Adaptaciones y mejoras: desarrollos tendientes a adecuar tecnologías y a introducir perfeccionamientos para la obtención de nuevos productos y/o procesos.
- ✓ Transmisión de tecnología: proyectos en los que ya producido y/u homologado el desarrollo, debe pasarse de la escala piloto a la escala industrial.

b) Centro Metropolitano de Diseño (CMD)

El Centro Metropolitano de Diseño (CMD) es un organismo descentralizado del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), creado en el año 2000. Depende de la Subsecretaría de Industrias Culturales, en el marco de la Secretaría de Producción del GCBA.

Es el principal organismo de la Ciudad, encargado del monitoreo de la actividad y de la ejecución de políticas públicas orientadas al fomento de las empresas de Diseño, con el objetivo de mejorar su competitividad a partir del diseño y la innovación. Si bien, originalmente, fue

concebido como un espacio para el intercambio de ideas creativas, con el tiempo sus servicios se fueron extendiendo.

El CMD se concibe a sí mismo como el principal agente de recepción y difusión de información relacionada con el mundo del diseño. Uno de sus objetivos es sensibilizar a los empresarios respecto a la importancia del diseño en sus productos y/o servicios para que luego la empresa comience a pensar en estrategias para incorporarlo a su organización. Es decir, actúa como un “despertador” de las necesidades del diseño, ya que así, las empresas tienen posibilidades de una mejor gestión y de mejorar la comercialización.

El CMD brinda los siguientes servicios: investigación y desarrollo de productos y diseños que sirven como insumos para empresas y diseñadores; asistencia técnico-financiera para el desarrollo de productos, servicios y negocios con valor agregado en diseño; promoción y difusión de los diseñadores, las empresas y eventos relacionados; articulación de los distintos actores de producción de bienes y servicios; y vínculo entre la producción y el diseño para equipamiento y muebles, indumentaria y moda, empaques (*packaging*), juguetes, calzado y productos audiovisuales.

La población objetivo son empresas de la ciudad, especialmente micro, pequeñas y medianas, y recursos humanos calificados (diseñadores, gerentes, docentes, investigadores, emprendedores, etc.).

Asimismo, sus actividades están enfocadas en la generación de una red que sirva de sustento a la industria del diseño, compuesta por sus distintos eslabones: proveedores, productores, diseñadores, comercializadores, exportadores e inversores. El objetivo principal de esta estrategia es sumar competitividad a la industria en general.

Es interesante destacar algunas iniciativas que van en esa dirección:

- ✓ la creación de una bolsa de trabajo virtual en la página Web del CMD donde es posible alojar un CV y participar de búsquedas laborales;
- ✓ la organización de concursos de diseño con el auspicio de grandes empresas como escenario de fomento del Diseño;
- ✓ la vinculación con empresas de una misma cadena productiva con el objetivo de incrementar el valor agregado, mediante la aplicación del diseño como herramienta estratégica; y
- ✓ la organización de una conferencia anual de diseño con especialistas internacionales, donde se presentan investigaciones y se aborda distintas temáticas dentro de la disciplina del diseño

Adicionalmente, el CMD crea, en el año 2001, el Programa INCUBA; una incubadora de empresas especializada en las industrias de diseño, turismo y bienes culturales, parte integrante del CMD diseñada en forma conjunta entre la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El objetivo de su creación fue generar, incentivar y fortalecer —mediante un proceso de incubación de empresas— emprendimientos destinados al diseño, el turismo y/o la producción de bienes culturales; desarrollar el espíritu emprendedor de nuevas generaciones de empresarios; y servir de nexo entre los proyectos más innovadores de las nuevas empresas, los empresarios de actividades conexas ya instalados en el mercado y los canales de distribución, fortaleciendo sus relaciones.

El Programa está dirigido a emprendedores, diseñadores, productores y creativos que sean capaces de formular un proyecto para la generación o potenciación de empresas económicamente sustentables en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Los productos o servicios deben tener como eje el diseño, el turismo o las industrias culturales. Pueden ser

emprendimientos nuevos o empresas ya constituidas, que necesiten asistencia permanente para resolver conflictos relacionados con su desarrollo.

INCUBA brinda sustento a nuevos emprendimientos, a través de programas de capacitación, asistencia técnica, comercial y legal, y asesoramiento para la obtención de líneas crediticias, el registro de marcas y patentes y la certificación de calidad; articulación de los distintos actores de producción de bienes y servicios; y vínculo entre la producción y el diseño para equipamiento y muebles, indumentaria y moda, empaques (*packaging*), juguetes, calzado y productos audiovisuales.

La población objetivo son las empresas de la ciudad, especialmente micro, pequeñas y medianas, y los recursos humanos calificados (diseñadores, gerentes, docentes, investigadores, emprendedores, etc.).

Asimismo, la incubación en forma simultánea y en el mismo espacio físico de emprendimientos de diferentes sectores y temáticas apuesta a generar espacios de confluencia entre los distintos proyectos disciplinas; fenómeno que puede dar lugar a un encuentro entre el talento y los negocios, un área de intercambio de experiencias y potencialidades.

La selección de las propuestas se realiza mediante un concurso abierto de proyectos, convocado en forma conjunta por la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, el programa incuba más de 30 proyectos de nuevas empresas, de diversos rubros, vinculados a la temática del diseño y las industrias culturales.

Además del programa INCUBA, y de los servicios de asistencia técnica gratuita para el fortalecimiento del diseño y la innovación en las empresas, el CMD brinda subsidios a diseñadores en el marco de diferentes concursos que promueven el desarrollo de la innovación en diseño y, a su vez, al momento de realizar el relevamiento, se estaba estudiando la puesta en marcha de una línea de créditos blandos propia para Pymes intensivas en diseño.

En relación a las vinculaciones público-privadas, el CMD articula sus esfuerzos, intentando establecer un intercambio permanente con el sector privado. Esta vinculación público-privada se basa en la participación de empresarios de experiencia en el sector diseño en los concursos públicos de incubación de nuevas empresas y en el programa de mentoría de INCUBA, que permite la vinculación de empresarios jóvenes con los más experimentados. De esta manera, permite el acceso a información y contactos específicos para el fortalecimiento del negocio. Asimismo, el CMD ha establecido una alianza estratégica con la Fundación Dinámica.SE – Red de Apoyo a las Sociedades Emprendedoras – entidad mixta, conformada por tres universidades (dos públicas y una privada) orientada a la promoción y el fortalecimiento de la creación de nuevas empresas con potencial de crecimiento en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, y el norte del conurbano bonaerense, que cuenta con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN).

En síntesis, el CMD se ha constituido como una institución innovadora en cuanto a sus objetivos y diseño institucional, por lo que resulta interesante analizar sus diversas áreas de actuación, sus mecanismos de articulación con el sector privado y su particular perfil sectorial; aún cuando su impacto y recursos presupuestarios son limitados.

c) Fundación ProMendoza

La Fundación ProMendoza es una entidad pública y privada que, desde 1996, impulsa la proyección internacional especialmente de las pequeñas y medianas empresas mendocinas. Su nacimiento surge como resultado de la unión de esfuerzos de cuatro importantes protagonistas de la economía provincial: el Gobierno de la Provincia de Mendoza, la Unión Comercial e Industrial,

la Bolsa de Comercio y la Federación Económica de Mendoza. Su misión es favorecer la internacionalización de las Pymes mendocinas y la atracción de inversión extranjera directa en los sectores productivos orientados al mercado externo.

ProMendoza desarrolla diversos servicios, orientados a la capacitación, la asistencia técnica, la vinculación con empresarios del exterior y de la provincia y la información específica para la exportación, a través de instrumentos horizontales, orientados a las Pymes mendocinas. Sus actividades principales son las siguientes:

- ✓ difunde información, diseña y ejecuta programas de promoción comercial e impulsa proyectos de cooperación entre regiones para abordar los mercados en forma conjunta;
- ✓ vincula al productor con el importador en el extranjero y a las empresas exportadoras locales con los grandes compradores;
- ✓ organiza misiones comerciales y entrevistas con importadores, contacta a los productores con socios internacionales para realizar alianzas estratégicas, consorcios de exportación o uniones transitorias;
- ✓ brinda servicios de información sobre oportunidades comerciales, bases de datos, estudios de mercado, normas y estadísticas de comercio exterior;
- ✓ coordina seminarios de capacitación para exportadores;
- ✓ participa en ferias internacionales y rondas de negocios, a través de la concurrencia de las empresas mendocinas asistidas por ProMendoza; y
- ✓ brinda el servicio de armado de agendas para quienes deseen visitar la provincia, mantener reuniones personales con productores y exportadores, visitar empresas y vincularse con las instituciones afines a cada sector.

ProMendoza es un ejemplo de vinculación público y privada para el mejoramiento de la competitividad del sector privado, a través de la promoción de exportaciones. Localmente, es una institución de reconocida trayectoria y de alta visibilidad por parte del sector privado, y constituye un referente obligado para los empresarios mendocinos orientados al mercado externo.

Por otra parte, su articulación con otras dependencias e instituciones del Gobierno de la Provincia de Mendoza le permite tener mayor impacto en cuanto al alcance de sus servicios, y se articula con la oferta de servicios de financiamiento de otras direcciones provinciales, como el Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza y/o los servicios del Instituto de Desarrollo Tecnológico, Industrial y de Servicios (IDITS), ambos dependientes del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza.

En resumen, su composición público privada, su articulación con otras instituciones provinciales de peso, y su alta visibilidad para las Pymes mendocinas como institución de apoyo a la exportación, hacen de ProMendoza un caso interesante de estudio.

6. Reflexiones preliminares

Es deseable que las políticas productivas y de competitividad, a los efectos de asegurar su efectividad y alentar la consolidación de un sendero de crecimiento económico sustentable con inclusión social, respeten, al menos, cuatro requisitos básicos:

- que estén insertas en una estrategia económica de mediano plazo compartida por el sector privado;

- que se garantice su continuidad en el tiempo;
- que exista coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y
- que haya instancias institucionales del Estado y del sector privado, con contrapeso, que permitan asegurar el control de su ejecución.

En la Argentina, tal cual hemos expuesto en los primeros capítulos de este documento, observamos que el diseño y la ejecución de las políticas productivas y de competitividad no parecen haber respetado plenamente estos lineamientos.

Sin embargo, se advierte una tendencia hacia un cambio favorable. En cada área o vector de actuación a favor de la competitividad analizada (innovación, promoción de las exportaciones y las inversiones, atracción de la inversión externa directa y desarrollo de capacidades genéricas y mejora del desempeño), se observan intentos por lograr un diseño de acción basado en:

1. la presencia de una norma base o Plan Estratégico que sirva como guía en cada área de actuación;
2. un ámbito de coordinación gubernamental (de carácter intra-ministerial);
3. la presencia de una Agencia u Organismo que tiene a su cargo la coordinación ejecutiva de las acciones desarrolladas en el área; y
4. la búsqueda creciente por generar espacios de participación del sector privado.

La tendencia actual parecería ser a favor de generar una agenda común que identifique metas sectoriales y regionales, donde se establezcan prioridades y se logre una mejor articulación del trabajo entre las diferentes áreas de gobierno, manteniendo la descentralización en la ejecución de los programas.

A pesar de ello, los logros alcanzados hasta el presente distan del ideal. Tomando nota de la información expuesta en el capítulo se pueden resumir los siguientes lineamientos:

Innovación

La Ley N° 25.467 define el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que sirve, desde el año 2001, como marco para guiar el diseño y la implementación de las políticas de apoyo a la I+D, las cuales deben ser expuestas en el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología.

La norma creó también un ámbito superior de coordinación interministerial, encargado de diseñar la estrategia macro y de evaluar el impacto de las políticas: el Gabinete Interministerial de Ciencia y Tecnología (GACTEC), y un ámbito de articulación de las políticas y prioridades nacionales y regionales en materia de actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en todo el país, el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECYT).

También ratificó a la Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación (ANPCyT), como el organismo responsable de organizar y administrar los instrumentos de promoción, fomento y financiamiento del desarrollo científico, tecnológico y de la innovación. Desde su creación, la Agencia ha sido el organismo de mayor incidencia en la promoción de la innovación.

Finalmente, podemos señalar que la norma alienta la participación del sector privado, no sólo como beneficiario (básicamente de programas ejecutados a través del FONTAR), sino también en la etapa de diseño y evaluación de los distintos programas ejecutados.

Sin embargo, el análisis de la información presentada en este capítulo nos permite extraer algunas conclusiones:

- Esta última Ley no ha sido reglamentada y se utiliza, entonces, como marco el definido por la Ley N° 23.877, sancionada a comienzos de la década del noventa.
- Los espacios de coordinación creados (en el ámbito interministerial e interprovincial) no tienen una actividad relevante (de acuerdo a la Jefatura de Gabinete de Ministros, el GACTEC sólo se reunió en el año 2003 para aprobar el Plan de Ciencia y Tecnología y luego, a fines de 2006, para aprobar el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” 2006-2010, mientras que la información presentada por el propio COFECYT sólo llega hasta el año 2004).
- Las acciones implementadas se caracterizan por su accionar segmentado. Existe un amplio abanico de instrumentos orientados a diferentes áreas del quehacer empresarial: innovación, asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etc., sin que se presente una articulación definida entre los diferentes organismos.
- Persisten las políticas tecnológicas de tipo horizontal, probablemente alentadas por su mayor viabilidad en contextos caracterizados por la existencia de fuertes debilidades estructurales, y por la posibilidad que ofrecen para implementarlas, sin la necesidad de contar con fuertes capacidades iniciales de gestión. En líneas generales, se trata de una política que asigna al mercado un rol estratégico como institución que gobierna la asignación de los recursos disponibles. Según este enfoque, el Estado se limita a proporcionar los recursos necesarios, fijar las normas de acceso y ejercer la función de control; mientras que la asignación de los fondos entre actividades y agentes es determinada por la demanda.
- El sector privado interviene en alguna instancia de la ejecución de estos instrumentos a través de su participación en el Directorio de la Agencia, el Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación, las Comisiones Evaluadoras *ad-hoc* por proyecto y las cerca de 270 UVT.
- El impacto sobre el “clima de innovación” o sobre el perfil innovador de las empresas parece ser poco significativo.

Promoción de las exportaciones

En el caso de la promoción de las exportaciones, como hemos visto, los instrumentos aplicados son básicamente de carácter horizontal, con una leve inclinación regional, predominando el otorgamiento de beneficios fiscales a las empresas exportadoras (definidos por leyes o regímenes especiales), por sobre otros mecanismos como la asistencia crediticia o la asistencia técnica.

Las acciones desarrolladas en materia de ventajas fiscales se basan en lo dispuesto por la Ley N° 23.101, sancionada en el año 1984, donde se crea el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones y se consignan todas las formas y regímenes de promoción de tipo fiscal, que el Estado Nacional puede instrumentar para este fin. Allí, se identifica a la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, dependiente de la Secretaría de Industria, como autoridad de aplicación (aunque cabe aclarar que el control operativo de los mismos está a cargo de la autoridad fiscal: la AFIP).

Sin embargo, la norma no avanza en la definición de otros tipos de políticas de aliento a la exportación, presentes en la práctica, ni define una coordinación única de las acciones desarrolladas desde el Estado. La aplicación de líneas de asistencia crediticia (pre-financiación o financiación de exportaciones) está atomizada, aunque se destaca el rol del Banco de Inversión y Comercio Exterior, mientras que las acciones de asistencia técnica y capacitación son ejercidas

por la Fundación Export-Ar y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPymeDR), que brinda apoyo a la conformación de grupos exportadores.

Así, la participación de diversos organismos en la formulación e instrumentación de políticas de comercio exterior, y la inexistencia de un área coordinadora, favorece el hecho de que se presente una superposición de acciones, recursos humanos y financiamiento. Esto se aprecia, en especial, en relación a las políticas relacionadas con la promoción de consorcios de exportación, la participación en ferias y misiones internacionales y la instrumentación de programas especiales para el sector exportador (PREX) o para un subsector de éstos (PROMEX).

Tampoco se encuentra una definición clara de la estrategia país, ni instrumentos de medición de objetivos y monitoreo de metas y resultados de los mecanismos de promoción a las exportaciones.

Promoción de la inversión y atracción de la inversión externa directa

Son numerosas las instituciones nacionales que actúan a favor de la promoción de las inversiones locales y externas, operando instrumentos de alcance horizontal y sectorial, entre los que se destacan los beneficios fiscales, en primer lugar, y las líneas de financiamiento, en segunda instancia.

Recientemente, el Poder Ejecutivo (a través de los Decretos 1.225/2006 y 1.693/2006), definió la creación del Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo, quien debe elaborar un Plan Estratégico Nacional de Promoción de Inversiones, que será coordinado y monitoreado por la también creada Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones. Con esta iniciativa, se intenta poner orden en un sistema que había crecido de manera desordenada.

Sin embargo, en la práctica, se comprueba que aún no se ha elaborado un “Plan Estratégico” que sirva como guía, la ADI recién se pone en marcha (contando en sus inicios con escasos recursos y careciendo de poder para decidir sobre el diseño de políticas de aliento a la inversión) y tampoco es clara la forma de articulación con el sector privado, el cual parece ser objeto de consulta en instancias de diseño de instrumentos, pero no cuenta con un rol claro a la hora de implementar o monitorear las políticas.

Desarrollo de capacidades genéricas y mejora del desempeño

Las políticas de promoción del desarrollo de capacidades genéricas y de la mejora del desempeño, en su mayoría ejecutadas a través de instrumentos de carácter horizontal, fueron implementadas como herramientas de asistencia técnica puntuales y capacitación en diversas áreas de la gestión empresarial, pero han registrado un impacto limitado sobre la capacidad de los agentes de modificar su trayectoria evolutiva de aprendizaje y elevar su plataforma competitiva.

La institución más importante en la promoción de esta dimensión de la competitividad es la SSEPymeDR, la cual dirige sus esfuerzos a las Pymes, considerado generalmente como un segmento ávido de este tipo de políticas que apuntan a incrementar sus capacidades endógenas y aumentar su competitividad. Esta institución coexiste con otras instituciones que complementan la oferta de apoyo en esta área de actuación, aunque sus programas son más acotados en número y envergadura presupuestaria, y en consecuencia, sus impactos son menos relevantes.

Sin embargo, no hay, como en los vectores de actuación anteriores, una norma que defina específicamente las prioridades, oriente la estrategia y designe un área de coordinación, a pesar de que las leyes 24.467 y 25.300, sancionadas en los años 1995 y 2000, respectivamente, supusieron un avance en la concepción e instrumentación de instrumentos de apoyo específico al sector de las Pymes.

Como conclusión de este apartado, podemos señalar que en la Argentina parece haber un consenso sobre la necesidad de redefinir su estrategia de promoción de la competitividad,

profundizando sobre líneas que consoliden la competitividad sistémica y se fomenten las redes, los complejos productivos y las políticas sectoriales y de desarrollo regional.

Sin embargo, el consenso y las formas no parecería aún traducirse en la construcción de un sistema de gestión que permita que esa estrategia se ejecute eficaz y eficientemente.

A pesar de que se destacan algunas instituciones claves, como la Agencia Nacional de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovación que, a través de programas como los ANR o el Crédito Fiscal promueven la innovación; la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial que coordina un conjunto de estímulos fiscales a la exportación; o la Subsecretaría de Industria, que regula una serie de líneas de estímulo fiscal a la inversión en bienes de capital, y algunos programas diseñados y ejecutados desde las provincias; aún predominan cuestiones ligadas a la falta de información y evaluación de impacto, las restricciones a la participación del sector privado en el diseño, ejecución y seguimiento de los instrumentos (tal cual se expone en la próxima sección), la subsistencia de superposiciones de funciones, la falta de coordinación institucional entre organismos y entre programas (se pierde la oportunidad de complementarse y ganar sinergias) y la inestabilidad de criterios en general.

IV. Participación del sector privado en la formulación, gestión e implementación y/o monitoreo de estrategias y programas de fomento

En este capítulo, se analizan algunas iniciativas que resultan relevantes e ilustrativas a la hora de comprender el perfil que asumen los instrumentos públicos de apoyo a la competitividad, en su interacción con el sector privado.

Estas iniciativas resultan ser los instrumentos de promoción más innovadores; entre ellas, los casos de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ADI), de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), los Grupos de Exportación (Fundación Export-Ar), las Ventanillas PREFI del Programa de Reestructuración Empresarial (PRE-SSEPymeyDR), el Programa de Promoción de Inversiones en Encadenamientos Productivos (ANR-PIEP del PROSAP, SAGPyA), el Centro Metropolitano de Diseño (CMD) de la Ciudad de Buenos Aires, la Fundación ProMendoza y del Programa de *Clusters* en Mendoza y San Juan. En cada caso, se presenta la forma en que interviene el sector privado.

Finalmente, se destacan dos interesantes casos de articulación público-privada en sectores no tradicionales de la economía argentina: el caso del Instituto de AgroBiotecnología de Rosario (INDEAR) y el del *Cluster Córdoba Technology* (CCT).

Del análisis de estos casos, se anticipan los siguientes hechos estilizados:

- En el mapa de los programas de apoyo al fomento de la competitividad, se observa una limitada participación del sector privado en las etapas de formulación, gestión, implementación y monitoreo.
- En general, el sector privado participa en la etapa de pre-diseño de instrumentos, y es consultado a través de las cámaras u otros ámbitos de representación empresarial o mediante entrevistas puntuales a empresarios destacados realizadas por funcionarios. También participa como ventanilla de información o de canalización de proyectos hacia cada una de las instituciones que ejecutan instrumentos de apoyo.
- En algunos casos destacados, el sector privado también ocupa un espacio de participación en directorios y/o consejos consultivos (por ejemplo, en la ANPCyT,

la Fundación Export-Ar y la ADI) y/o en instancias de evaluación (por ejemplo, en las comisiones evaluadoras de la ANPCyT / FONTAR).

- Sin embargo, cabe destacar que a pesar de que existen estos espacios de participación, muchos de ellos son sub-aprovechados, ya que, en la realidad, parecen operar sólo a título formal. Esto ocurre, en algunos casos, porque el sector privado no le otorga la importancia adecuada, y no se compromete con la presentación de propuestas superadoras, o no difunde hacia adentro lo actuado o las oportunidades que ofrece ocupar ese espacio. En otros casos, porque el propio sector público le da poca cabida a las opiniones del sector privado en esas instancias formales.
- Otro aspecto que dificulta la articulación público-privada es la crisis de representatividad del sector privado. Las asociaciones gremiales empresarias no siempre son reconocidas por sus pares, por lo cual, en ocasiones, quienes operan en estos espacios no son aceptados como representantes de los intereses reales de sus representados.
- Asimismo, en muchos casos al propio sector privado se le dificulta participar de estos espacios, dada la debilidad relativa de sus equipos técnicos (bajos presupuestos, falta de *staff* permanente, etc.).
- Sólo de manera marginal pueden encontrarse algunos casos en los cuales el sector privado ha participado en todas o varias de las etapas involucradas en la ejecución de instrumentos - diseño, formulación, gestión e implementación y monitoreo - (un caso destacado es el de los Grupos de Exportación de la Fundación Export-Ar y la Fundación Standard Bank).
- Finalmente, cabe destacar que el diseño de nuevos instrumentos apunta a desarrollar estrategias focalizadas en actividades de alto impacto potencial y planes estratégicos de cadenas de valor y conglomerados productivos centrados en sectores innovadores. Desde la definición misma de estos instrumentos, se entiende la importancia de lograr un adecuado ámbito de diálogo y coordinación con el sector privado. Sin embargo, en la práctica, como se demuestra en el análisis de casos, esta participación aún no se encuentra plenamente materializada. La articulación público-privada aún parece responder más a una consigna de “buen gobierno” que a una realidad.

A continuación, se abordan los casos antes señalados.

La Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones focaliza su atención en el sector privado. Él es su referente y su “cliente”. Su objetivo es convertirse en un articulador o facilitador de iniciativas privadas de inversión, un instrumento de aliento a las inversiones de calidad, en áreas de alto valor agregado, de productos y procesos innovativos.

Desde la Agencia, sus funcionarios destacan como un logro que sus funciones y estructura hayan sido diseñadas tomando como modelos otras agencias de inversiones exitosas, como las de Nueva Zelanda, Irlanda o Chile. Si bien la prioridad está puesta en armar una estrategia de “venta” del país, mostrando sus ventajas comparativas como receptor de inversiones, tanto internas como del exterior, se planea lanzar una serie de líneas de trabajo o líneas de proyecto, que miren al sector privado y aprendan de él para alentar la réplica de modelos exitosos de desarrollo empresarial, o para facilitar su crecimiento identificando obstáculos (burocráticos, imperfecciones de mercado, demandas insatisfechas, etc.) y ayudando a removerlos.

En el planteo inicial, la participación privada se da tanto de forma natural -al ser los interlocutores de cada una de las líneas de trabajo de la Agencia- como planificada, al participar de un Consejo Asesor de notables, aún en etapa de gestación.

Quizás los límites reales de los objetivos planteados por los funcionarios que presentaron este modelo de Agencia, y hoy lo están implementando, obviando la crítica a lo limitado de sus recursos¹³ y a la falta de instrumentación de los Consejos Asesores, son dos. El primero, reconocido por la propia Agencia, es el de la falta de facultades ante otros organismos para incidir en el diseño y ejecución de iniciativas de aliento a la inversión (este aspecto ya ha sido señalado en la presentación de la ADI en el punto III.3.a.). El segundo límite, ligado al tema que se trata en este capítulo, es el de la discrecionalidad para identificar a los interlocutores válidos en el sector privado. Quienes eligen a los notables que conformarán el Consejo Asesor y los casos exitosos para tomar como modelo, o los sectores dinámicos para analizar son los funcionarios de la Agencia. No hay una regla de representación.

En el campo del apoyo a la Innovación, se ha destacado a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT, ver punto 2.1.1.), la cual a través del FONTAR y del FONSOFT genera múltiples espacios de diálogo con el sector privado como: el Directorio de la Agencia, el Consejo Consultivo para la Promoción y Fomento de la Innovación, las Comisiones Evaluadoras *ad-hoc* por proyecto y por convocatoria y las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT).

Sin embargo, una evaluación profunda de estos espacios de representación permite dimensionar en su justa medida las instancias y el tipo de participación del sector privado.

Ante todo, se destaca que el sector privado participa fundamentalmente en etapas de recepción y evaluación de proyectos y, en menor medida, en etapas de ejecución. El diseño de las líneas puede entenderse como una resultante del aprendizaje continuo de los funcionarios en su interacción con el sector privado, antes que como una actividad planificada de diseño conjunto. Un ejemplo válido de esto es la recientemente creada línea PI-TEC (Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos), que apunta a brindar financiamiento a cadenas productivas que tengan alguna historia común, para que mejoren su valor agregado, concentrando esfuerzos regionalmente. El PI-TEC fue diseñado por funcionarios que tomaron nota de las necesidades del sector privado, y que articularon una solución que, además de brindarle una solución a éste, ordenara esfuerzos de agentes públicos (como universidades o gobiernos provinciales o municipales) y privados.

Para alentar la vinculación entre las instituciones de Ciencia y Tecnología y el sector productivo, surge la figura de las unidades de vinculación tecnológica. Las mismas se definen como “entes no estatales constituidos por instituciones de carácter privado cuya función es la de identificar, seleccionar y formular proyectos de I+D, transmitir tecnología y brindar asistencia técnica”. Se trata de la creación de una estructura jurídica tendiente a facilitar la gestión, organización y gerenciamiento de proyectos¹⁴.

¹³ La Agencia se encuentra funcionando con un presupuesto de \$12 millones anuales y un *staff* de 14 personas, en una estructura muy horizontal, en la que hay tres directores, cuatro gerentes y un subgerente.

¹⁴ En 1992, la SECTIP abrió el registro para que instituciones privadas solicitaran su reconocimiento y habilitación como unidades de vinculación. Hasta el año 1995, los criterios adoptados para seleccionar y habilitar dichas unidades eran aquéllos que estaban establecidos en dicha Ley. Sin embargo, en ese año, la promulgación de la Ley de Educación Superior habilitó a todas las universidades para actuar como UVT. Ello llevó a la conformación de un universo heterogéneo de instituciones integrado por diferentes agentes, que se distinguen entre sí, principalmente, por la modalidad de relación con los actores del sistema científico-tecnológico y universitario: UVT asociadas a una universidad tanto público como

En relación con las instituciones de apoyo a las exportaciones se destaca el accionar de la Fundación Export-Ar. Tal como se expuso en el punto III.2.b., se trata de una entidad sin fines de lucro, dirigida por representantes de los sectores público y privado¹⁵, que tiene como objetivo asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones. Sus acciones son coordinadas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y con el Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

La Fundación se financia con fondos provenientes del presupuesto nacional, con fondos del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (el PNUD financia el 100% de la participación en Ferias Comerciales) y con el aporte de las empresas que utilizan sus servicios.

Uno de los instrumentos más destacados de la Fundación Export-Ar son los Grupos de Exportación, impulsados desde fines del año 1998, junto a la Fundación BankBoston. Se trata de un programa destinado a apoyar la creación y desarrollo de consorcios de firmas exportadoras, con el objetivo de alentar la conformación, consolidación y desarrollo de grupos de empresas Pymes constituidos formal o informalmente, como consorcios que busquen iniciarse en la actividad exportadora, recuperar posiciones comerciales en los mercados externos, o bien incrementar y diversificar sus colocaciones en otros países.

El Programa busca que las empresas alcancen una inserción exitosa y sostenible en el tiempo en los mercados internacionales, conformando un grupo exportador capaz de operar en forma autónoma una vez finalizada la tutoría del proyecto.

Cada proyecto debe agrupar como mínimo a cinco empresas Pymes, pertenecientes a un mismo sector de actividad o a una misma cadena productiva. Cada grupo debe contar con un coordinador individual propuesto por las empresas y aprobado por las instituciones coordinadoras, que analiza y traza estrategias y ofrece su asesoramiento al grupo.

La Fundación Export-Ar apoya a los grupos, aportando el seguimiento de la marcha de los Grupos; parte del costo de los *stand* en ferias y exposiciones en el exterior; un subsidio a la visita al país de compradores del exterior; el rol de nexo con las Embajadas, Consulados y Oficinas Comerciales del país en el extranjero, para canalizar los pedidos de apoyo e información sobre los grupos; el financiamiento del costo de la presencia de los coordinadores de grupos del interior del país a las reuniones mensuales; y la asistencia al costo de la edición de la folletería destinada a promover las ventas en el exterior.

Por su parte, la Fundación Standard Bank financia los honorarios del Coordinador, que se ocupa, en cada grupo, de orientar sus trabajos; preparar informes acerca de la evolución de los diferentes grupos, y otorgar apoyo a fin de que los grupos y las empresas que lo integran puedan

privada o alguna de sus unidades académicas; UVT asociadas a un organismo o institución del sistema CyT; UVT Mixtas en las que intervienen uno o más actores del sistema de CyT, organismos de gobierno provincial o municipal y/o cámaras empresariales; UVT asociadas a una empresa; UVT independientes, orientadas a la gestión y transferencia de tecnología que no están asociadas de forma privilegiada a ninguno de los actores del sistema de CyT; y universidades habilitadas como UVT (públicas o privadas), habilitadas por la SECTIP como tales, en el marco de las facultades que les otorgó la Ley de Educación Superior de 1995.

¹⁵ Entre las instituciones privadas figuran la Asociación de Bancos Argentinos, la Asociación de Bancos de la República Argentina, la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, la Cámara de Exportadores de la República Argentina, la Cámara de Importadores de la República Argentina, el Club Europa-Argentina, la Confederación General de la Industria de la República Argentina, la Confederación General Económica de la República Argentina, el Consejo Argentino de la Industria, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

acceder a los servicios que ofrecen organismos tales como SEPyme, INTI, ANPCyT, Consejo Federal de Inversiones (CFI), FOMIN (BID), Eurocentros, etc. Para ello, cabe señalar, cuenta con cinco personas (tres profesionales y dos asistentes) y un presupuesto anual aproximado de \$200 000.

El Programa permite:

- complementar la oferta exportable de empresas con problemas de escala;
- mejorar la capacidad de negociación de las empresas frente a clientes o proveedores;
- facilitar el aprendizaje conjunto, al compartir los altos costos de entrada a otros mercados; y
- desarrollar actividades imposibles de ejecutar de forma individual para pequeñas empresas.

De los siete grupos que conformaron el núcleo original del Proyecto en el año 1999, se pasó a trabajar con 49 grupos (384 empresas), en el año 2006. Los mismos verificaron un crecimiento de sus exportaciones de US\$ 121,7 millones en el 2005 a US\$ 156,4 millones en 2006, produciéndose un incremento del 28,5% en los valores exportados. Además, se incrementaron la cantidad de viajes pasando de 135 viajes en 2005 a 163 en 2006.

Cabe, por último, destacar que el marco en el cual se ha desarrollado este Programa fue conformado a partir del patrocinio que la Fundación Export-Ar y BankBoston hicieron ante el Congreso de la Nación, y que logró la sanción de la Ley N° 26.005 del año 2005, que permite la conformación de consorcios para la exportación.

Entre las acciones de fomento al desarrollo de capacidades genéricas y el desempeño, destacan las Ventanillas PREFI del Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) ejecutado por la SSPymeyDR, cuyo objetivo general es apoyar el fortalecimiento de la competitividad de las Pymes, promoviendo estrategias asociativas, facilitando su acceso a servicios profesionales de asistencia técnica y mejorando la oferta de estos últimos.

Las Ventanillas PREFI son instituciones intermedias, vinculadas a las Pymes que operan como instituciones de primer nivel del Programa y trabajando directamente con las empresas, orientándolas en la preparación, presentación y eventual ejecución de sus proyectos. Por lo general, se trata de instituciones privadas de apoyo a las empresas (cámaras empresarias, fundaciones, etc.) que las asesoran a través de su *staff* de profesionales, con el objetivo de facilitar la presentación de los proyectos e incrementar sus posibilidades de aceptación en el programa. Asimismo, son las encargadas de recepcionar los proyectos y realizar su precalificación. En la actualidad se encuentran operando 57 ventanillas PREFI.

El PRE cuenta con un Directorio de Consultores (DIRCON), en el que se registran todos los profesionales que participan como proveedores de servicios técnicos en el marco del Programa. Este Directorio constituye, también, un servicio de información y consulta para todas aquellas MiPymes que necesitan identificar y contactar profesionales para el desarrollo de sus proyectos de reconversión.

La articulación pública-privada establecida en este Programa permite, por una parte, incrementar la visibilidad y el grado de difusión del programa incorporando a las ventanillas PREFI, mejorar los proyectos presentados a través de la intervención de estas últimas; y desarrollar un mercado de consultoría especializada y certificada por SSEPyMEyDR.

Es interesante destacar que el PRE es uno de los programas de apoyo a empresas con más historia dentro de la SSPyMEyDR, aunque esta trayectoria se ha visto afectada por distintos problemas que dificultaron su diseño y ejecución. Antes de operar a través de las ventanillas

PREFIS, el programa operó con una modalidad de gestión íntegramente privada¹⁶, mediante dos gerencadoras de proyectos: una, encargada de atender la zona norte del país (BDO); y otra, la zona sur (PROPyme). Sin embargo, y fundamentalmente debido a decisiones de índole política, este esquema de gerenciamiento se modificó y volvió a operar a través de una gestión íntegramente pública, rescindiéndose los contratos de ejecución con las gerencadoras privadas. El cambio de modelo de gestión, y los conflictos jurídicos de allí derivados, junto al contexto de crisis financiera por el que atravesaba el país, hicieron que el programa estuviera virtualmente paralizado entre los años 2001-2002, antes de retomar funciones bajo el actual esquema de funcionamiento.

En el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se destaca la reciente iniciativa del PROSAP, el Programa de Promoción de Inversiones en Encadenamientos Productivos (ANR-PIEP). Sin llegar a ser un programa de *clusters* (sólo aspira a atender dos eslabones de una cadena productiva), este Programa favorece el desarrollo de estrategias de integración de cadenas agroindustriales, que les permitan a sus integrantes superar restricciones tecnológicas, de información, calidad, trazabilidad o capacidad de administración de las relaciones interinstitucionales.

El Programa cuenta con un presupuesto equivalente a menos del 5% de la línea tradicional del PROSAP y, a diferencia de ésta, interactúa con firmas privadas como beneficiarias directas, reconociendo la figura de un patrocinador (público o privado), que acompaña a las partes a lo largo de la ejecución del proyecto. Sin embargo, el sector privado no ha participado en el diseño del Programa, ni actúa como ventanilla de recepción de proyectos o en la etapa de evaluación de los proyectos o de la medición del impacto.

En el plano provincial, el caso del Centro Metropolitano de Diseño (CMD) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallado en el apartado III.5.b), es otro ejemplo de las vinculaciones público-privada en la ejecución de instrumentos de fomento de la innovación y la competitividad.

El CMD articula sus esfuerzos intentando establecer un intercambio permanente con el sector privado. Esta vinculación se basa en la participación de empresarios de experiencia en el sector diseño, que han pasado por los Concursos Públicos de Incubación de nuevas empresas, por el Programa INCUBA o en el Servicio de Mentoría de INCUBA, que fomenta la vinculación de empresarios jóvenes con otros más experimentados, permitiendo el acceso a información y contactos específicos para el fortalecimiento del negocio.

Asimismo, el CMD ha establecido una alianza estratégica con la Fundación Dinámica.SE –Red de Apoyo a las Sociedades Emprendedoras–, una entidad mixta conformada por tres universidades (dos públicas y una privada) orientada a la promoción y el fortalecimiento de la creación de nuevas empresas con potencial de crecimiento en el sur de la Ciudad de Buenos Aires y el norte del conurbano bonaerense, que cuenta con el co-financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN).

La Fundación ProMendoza, ya señalada en el punto III.5.c), es una entidad público-privada cuya misión es favorecer la internacionalización de las Pymes mendocinas y atraer hacia la provincia inversiones extranjeras directas hacia sectores productivos orientados al mercado externo. Desde su propia concepción se verifica la interacción público-privada, ya que surge como resultado de la unión de esfuerzos entre el Gobierno de la Provincia de Mendoza y la Unión Comercial e Industrial, la Bolsa de Comercio y la Federación Económica de Mendoza. Estos mismos actores constituyen el Directorio mixto del organismo, órgano ejecutor del programa

La Fundación desarrolla diversos servicios orientados a la capacitación, la asistencia técnica, la vinculación con empresarios del exterior y de la provincia, y la información específica

¹⁶ Entre septiembre de 1999 y diciembre de 2000.

para la exportación, a través de instrumentos horizontales, orientados a las Pymes mendocinas. Los fondos con los cuales se desarrollan estas actividades son aportados en un 80% por el sector público, y en un 20% por el sector privado, y ascendió en el último año a unos \$800 000.

ProMendoza es un ejemplo de vinculación público-privada para el mejoramiento de la competitividad del sector privado a través de la promoción de exportaciones. Localmente, es una institución de reconocida trayectoria y de alta visibilidad por parte del sector privado, y constituye un referente de relevancia para los empresarios mendocinos orientados al mercado externo. Por otra parte, su articulación con otras dependencias e instituciones del gobierno de la Provincia de Mendoza le permite tener mayor impacto en cuanto al alcance de sus servicios, ya que se articula con la oferta de servicios de financiamiento de otras direcciones provinciales, como el Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza y/o los servicios del Instituto de Desarrollo Tecnológico, Industrial y de Servicios (IDITS), ambos dependientes del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza.

Un último ejemplo es el del Programa de *Clusters* en Mendoza y San Juan (BID, 2006) (de muy reciente implementación), que se destaca entre otras experiencias de programas con la participación pública-privada cofinanciados por organismos internacionales y gobiernos locales. Este Programa, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por los gobiernos de sendas provincias y por el sector productivo, surge como resultado de iniciativas desde el sector público hacia el sector privado, con el objetivo de incrementar la competitividad de las cadenas de producción regionales, incorporando al sector privado en el diseño y la ejecución de estas iniciativas.

Los sectores que participan del programa son previamente seleccionados por el sector público en relación a la estrategia de desarrollo regional y, en general, corresponden a aquellas actividades que tradicionalmente han tenido un peso importante en la economía de la región en relación a la producción y el empleo que generan. En este sentido, se realizaron estudios de las cadenas de valor para identificar retos y oportunidades para el desarrollo de la economía provincial. Estos estudios permitieron identificar 19 *clusters* de empresas en la provincia de Mendoza y 11 cadenas de valor en San Juan¹⁷.

Los principales objetivos de estos programas son:

- contribuir al desarrollo de una estructura económica provincial competitiva focalizada en las cadenas de valor vinculadas dentro de un fortalecimiento de las relaciones público privadas (Mendoza);
- contribuir al crecimiento económico y a la generación de empleo en la provincia e incrementar la competitividad de las cadenas productivas de la provincia para generar proyectos de inversión financiados con los recursos del programa (San Juan).

Las razones que fundamentan el surgimiento de estas líneas son diversas, pero es posible identificar rasgos comunes, independientemente de las problemáticas particulares que enfrenta cada iniciativa:

¹⁷ Los *clusters* y cadenas productivas identificados son respectivamente los siguientes: **Mendoza**: diez agroalimentarios (fruta fresca, fruta desecada, fruta/hortaliza en conserva, concentrados para industria (fruta-mosto/verdura), hortaliza fresca, vinos finos, vinos básicos, aceite de oliva, aceituna-conserva, agricultura orgánica); cinco turísticos (turismo de nieve, turismo aventura-trekking-andinismo, turismo rural y naturaleza (incluye rutas vino), turismo cultural, y congresos); tres manufactureros (textil indumentaria, textil uniformes y ropa de trabajo, y muebles); y uno mixto (extracción-refino de petróleo y servicios auxiliares). **San Juan**: (i) fruta en fresco; (ii) hortalizas en fresco; (iii) vinos diferenciados; (iv) vinos básicos; (v) pasas de uva; (vi) jugos de uva; (vii) hortalizas industrializadas; (viii) minería; (ix) aceituna y aceite de oliva; (x) semillas; y (xi) turismo.

- débil articulación público-privada en relación al diseño y, particularmente, en la ejecución de programas de apoyo y fortalecimiento del sector productivo regional;
- ausencia de instituciones especializadas en la provisión de apoyo a la competitividad de nivel provincial que aborden la problemática específica del sector privado en esas regiones. Por ejemplo, en la provincia de San Juan, no existen instituciones especializadas en materia de promoción de las exportaciones, desarrollo rural, sanidad de los cultivos, riego, apoyo a las Pymes o asistencia para el financiamiento; y
- escasa/nula autonomía para la administración presupuestaria, la fijación de planes de largo plazo, y niveles institucionales de coordinación con la actividad privada. Al pertenecer cada una de las direcciones o áreas que desarrollan políticas a secretarías y/o ministerios diferentes, quedan sujetos a los niveles decisorios políticos, que normalmente establecen condiciones cambiantes de orientación y de coordinación con otras áreas y con el sector privado.

En el caso de la provincia de Mendoza, el apoyo a la competitividad se subdivide en cuatro áreas principales: i) desarrollo de infraestructura pública de apoyo a la actividad productiva (US\$ 75 600 000); ii) mejora de las condiciones de acceso al financiamiento (US\$ 19 210 000); iii) formación técnico-profesional (US\$ 7 280 000); y iv) promoción de *clusters* (\$ 4 020 000). Esto totaliza un programa de aproximadamente US\$ 106 000 000. De esta manera, se desarrolla una estrategia amplia abarcando diversos aspectos que contribuyen a fortalecer el desempeño de los *clusters*.

Por otra parte, en la provincia de San Juan los componentes principales del Programa se subdividen en: i) apoyo financiero (US\$ 18 500 000), orientado a proveer de financiamiento a la Pymes, las instituciones financieras intermedias y las cadenas productivas; ii) apoyo no-financiero a la competitividad de las cadenas productivas (US\$ 10 000 000), a través de la provisión de servicios de asistencia técnica, capacitación y acceso a mercados; iii) fortalecimiento institucional (US\$ 1 960 000), el cual realizará acciones tendientes a incrementar los niveles de cooperación público-privada y privada-privada. El monto total del préstamo BID es de poco más de US\$ 30 000 000.

Como resultado del desarrollo de estas iniciativas se espera (a) promover la colaboración público-privado en la identificación y la resolución de las barreras a la competitividad; (b) diseñar los programas desde una perspectiva de las necesidades del sector productivo en el relación a los servicios de apoyo que contribuyan a su desarrollo (por ejemplo, formación de RR.HH., desarrollo de infraestructura, provisión de servicios de información, asistencia técnica, entre otros); (c) implementar procesos de planificación estratégica participativa en los que el sector privado asuma el papel de motor principal, y el sector público sea un socio estratégico; y (d) establecer una metodología para la promoción de *clusters* que incorpore criterios consistentes y transparentes de trabajo, así como roles definidos para los distintos actores públicos y privados.

No obstante, hasta el momento la participación del sector privado ha estado limitada a la etapa de diagnóstico sobre sus necesidades, ya que los programas han sido implementados recientemente (fines de 2006). La duración de ambos programas es de cinco años.

Para finalizar el capítulo, se destacan dos interesantes casos de articulación público-privada en sectores no tradicionales de la economía nacional: biotecnología y software. En ambos, se intenta destacar quienes han sido los actores principales que han promocionado dichas iniciativas y las estrategias y mecanismos de articulación implementados.

El caso de la vinculación CONICET - Bioceres S.A. – Biosidus S.A.

BIOCERES se asoció con la empresa BIOSIDUS y, junto al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), fundaron el Instituto de AgroBiotecnología de Rosario (INDEAR), situado en esa localidad. El objetivo del emprendimiento es potenciar las capacidades de desarrollos biotecnológicos aplicados al sector agrícola, a través de la articulación público y privada.

La iniciativa surgió en respuesta a la necesidad de retener talentos científicos y fortalecer la articulación entre las universidades y las instituciones de investigación, con el sector productivo.

El INDEAR tiene como actividades específicas brindar servicios de apoyo en actividades de investigación estratégica, desarrollo tecnológico y prestación de servicios. Focaliza sus esfuerzos en proyectos de corto, mediano y largo plazo, seleccionados por su factibilidad científico-tecnológica y posible captura de valor y rentabilidad. Las áreas de investigación definidas incluyen la búsqueda de resistencia a estreses bióticos y abióticos en plantas, *molecular farming* (fábrica de medicamentos en plantas), proyectos genómicos y de fortificación alimentaria e investigaciones relacionadas con el sector forestal y biología animal.

Las actividades del INDEAR se financian, básicamente, a través de aportes privados para solventar la infraestructura, equipamiento, sueldos de personal científico y técnico necesarios, y de la participación de investigadores de carrera del CONICET, en el marco del programa de Investigadores del CONICET en empresas y de las BECAS CONICET-Empresas.

Por último, cabe destacar que el INDEAR se integrará en un único ámbito físico con el Centro Binacional Argentino-Español de Genómica Vegetal (CEBIGEVE)¹⁸, junto a los institutos del CONICET en temáticas afines (Centro de Estudios Fotosintéticos y Bioquímicos -CEFOBI- e Instituto de Biología Molecular y Celular de Rosario -IBR-), lo cual tendrá como resultado una concentración de más de 400 personas dedicadas a investigación y desarrollo de Biotecnología en el área vegetal. En este sentido, el Centro Regional de Investigación y Desarrollo Rosario del CONICET (CERIDER) –que alberga estas iniciativas- se constituye así en el mayor polo de desarrollo biotecnológico de Latinoamérica.

El caso del *Cluster Córdoba Technology (CCT)*

El *Cluster Córdoba Technology (CCT)* es una organización conformada por empresas de tecnologías radicadas en la provincia de Córdoba, las cuales, mediante la configuración de un *cluster*, se propusieron complementar esfuerzos para desarrollar y ofrecer soluciones tecnológicas de nivel internacional.

Las empresas e instituciones complementarias e interconectadas entre sí, mantienen relaciones de rivalidad competitiva, pero también cooperan para mejorar la productividad del conjunto, estableciendo acuerdos, celebrando alianzas estratégicas y buscando y recibiendo propuestas de inversión.

Desde el año 2000, a partir de una visita a Irlanda en la que participaron las universidades y el gobierno de la Provincia de Córdoba, se firmó un acuerdo de trabajo conjunto entre estos actores, que tiene vigencia en la actualidad. Esta acción conjunta de las universidades y el gobierno provincial fue

¹⁸ El CEBIGEVE es un centro de investigación y desarrollo biotecnológico generado en el marco del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino de España, en virtud de la Carta Intención firmada el 28/01/04 en Madrid, por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Ministerio de Ciencia y Tecnología del Reino de España. En la misma se manifiesta la voluntad de "promover el desarrollo de un Centro de Investigación Binacional en el Área de Genómica Vegetal".

clave para lograr la posterior radicación de las empresas Motorola e INTEL en la provincia. A partir de esa iniciativa, se incorporó también el sector privado y se logró:

- ✓ la creación del ITC (Instituto Tecnológico Córdoba), que engloba a las empresas privadas, las universidades de Córdoba y la Agencia Córdoba Ciencia del gobierno provincial;
- ✓ la puesta en marcha un Programa de Formación por Competencias, entre estos actores y el gobierno nacional, y se están formando a 1 200 personas en capacitación de software, garantizando las empresas salida laboral a 800 de ellas;
- ✓ la existencia de más de 70 Pymes de alta tecnología, que ocupan alrededor de 5 000 empleados en el sector;
- ✓ que en seis años, el CCT pasara de emplear 1 500 trabajadores en la industria del software, a casi 5 000, en 2006; incrementara sus ventas de \$ 2 000 millones hasta \$ 4 500 millones de pesos, en 2006; y sus exportaciones pasaran de menos de US\$ 100 millones, en 2000, a aproximadamente US\$ 400 millones, en 2006;
- ✓ la radicación de grandes compañías como Motorola, INTEL, Electronic Data Sistem (EDS), permite proyectar la generación de 1 700 nuevos puestos de trabajo de alta calificación, para los próximos años.

Algunos de los beneficios que brindó el gobierno de la provincia para fortalecer el sector fueron:

- ✓ la declaración del gobierno de la provincia en relación a que la actividad de desarrollo de software representa una actividad industrial, hecho que generó que la industria del software fuera beneficiaria de la Ley de Promoción Industrial Provincial (subsidio a los nuevos puestos de empleo generados, rebaja del costo de la energía eléctrica, exención impositiva de impuestos provinciales por diez años entre otros). Los beneficios de la Ley de Promoción Industrial son ampliados en el caso de las empresas que desarrollan software, según sean grandes o pequeñas;
- ✓ incentivos para Grandes Empresas: subsidio de un porcentaje de la masa salarial en Córdoba por un largo período de tiempo. Construcción y entrega en comodato de edificios para el desarrollo de sus actividades y/o subsidio de US\$ 200 por m² para la construcción de sus establecimientos, tomando como base 11 m² por cada ingeniero incorporado. Exención de todos los impuestos provinciales por 20 años;
- ✓ incentivos para pequeñas y medianas empresas: actualmente se está creando un parque tecnológico entre el Gobierno y las asociaciones empresarias que agrupan a las empresas Pymes de alta tecnología, que contempla los siguientes beneficios:
 - subsidio de un monto de dinero mensual por cada nuevo puesto de trabajo que generen;
 - subsidio de US\$ 200 por m² para la construcción de sus establecimientos, tomando como base 11 m² por cada empleado incorporado;
 - créditos hipotecarios a diez años de plazo, con tasa preferencial para la construcción de sus edificios;
 - reducción en las tarifas de energía eléctrica;
 - exención de los impuestos provinciales por un lapso de diez años;
 - realización de obras para dotar al parque de los servicios esenciales, agua, energía, conectividad, gas; y
 - subsidio a las Pymes de software para alcanzar la certificación de las Normas CMM5.

V. Principales programas e instituciones del sector privado de apoyo a la competitividad de las firmas

En este capítulo se presentan algunos de los casos más relevantes de asociaciones privadas que realizan acciones de apoyo a la competitividad de las firmas.

Se destacan las iniciativas llevadas a cabo por las siguientes instituciones: i) Unión Industria Argentina, ii) Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), iii) Fundación Banco Credicoop, iv) Fundación Standard Bank, v) Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APyme), vi) Organización Techint-PROPymes, vii) Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, viii) Cámara de Industrias de Procesos de la República Argentina y, ix) Cámara de Exportadores de la República Argentina.

Del relevamiento realizado, surgen los siguientes hechos estilizados:

- La presencia de instituciones privadas que realizan acciones de promoción de la competitividad es amplia respecto al número de instituciones (público-privadas) que desarrolla algún tipo de iniciativa en dirección a promover la competitividad.
- La mayoría de las instituciones privadas brindan servicios de información (comercial, para la exportación, para la detección de oportunidades de negocio locales o internacionales, normativas y legislación para la exportación, etc.), asistencia técnica (asesoramiento productivo, comercial, para la innovación y la exportación), capacitación (en gestión productiva y comercial, en especial, para la exportación) y apoyan la participación en ferias y misiones comerciales.
- Algunas, además, desarrollan o desarrollaron, recientemente, actividades de mayor complejidad relacionadas con:
 - el apoyo a la conformación de grupos exportadores, promoviendo el desarrollo de acciones que faciliten su internacionalización (Fundación Banco Credicoop y Fundación Standard Bank);

- el apoyo a la diversificación de los mercados de exportación, facilitando el acceso a consultoría a costo subsidiado (Fundación Banco Credicoop–Programa DIVERPymeX cofinanciado por el FOMIN);
 - el apoyo a la incorporación de tecnología a través de subsidios bajo la forma de ANRs (ADIMRA.Tics, programa cofinanciado con el FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo);
 - el desarrollo de servicios de vinculación con empresas extranjeras para la cooperación empresarial y la internacionalización de las empresas industriales argentinas (Eurocentro de la Unión Industrial Argentina, desarrollado en el marco de un acuerdo de cooperación con la Comunidad Económica Europea);
 - el desarrollo de acciones tendientes a fortalecer cadenas de valor, a través del desarrollo de proveedores locales (Organización Techint, a través del programa ProPyMes); y
 - el apoyo a la gestión ambiental, a través de la búsqueda de una producción más limpia (capacitaciones en tecnología de producción más limpia; asesoramiento para la implementación de medidas técnicas y elaboración de guías para la producción más limpia) y la introducción de Sistemas de Gestión Ambiental (Cámara de Industrias y Procesos de la República Argentina, CIPRA, en el marco del Proyecto de Cooperación PAI/CIPRA-GTZ, Agencia Alemana de Cooperación).
- La mayoría de los programas fundan su existencia a partir de diversas deficiencias y/o áreas no cubiertas por parte de las instituciones públicas. Se destacan las siguientes:
 - excesiva burocracia en el acceso al beneficio (cantidad y complejidad de trámites, demora en el acceso al beneficio, etc.);
 - baja especificidad de ciertos instrumentos públicos, que pierden en algunos casos impacto en las empresas (por ser de características horizontales), frente a las necesidades puntuales de ciertos sectores;
 - escasa confianza de las empresas en los programas operados por el sector público;
 - baja difusión y conocimiento de los programas operados desde el sector público por parte de las empresas; y
 - elevada inestabilidad institucional, producto del alto nivel de rotación de funcionarios a cargo de los programas.
 - La mayoría de las acciones desarrolladas por las instituciones privadas tienen una decidida orientación Pyme, aunque, en algunos casos, el acceso no está limitado al tamaño de las firmas.
 - Dado que la mayor parte de las instituciones están asociadas a la promoción sectorial (cámaras y asociaciones empresarias), buena parte de las acciones desarrolladas tienen un foco sectorial específico. No obstante, en el caso de algunas fundaciones relacionadas al sector financiero, la orientación del apoyo es más amplia (horizontal).
 - En general, las acciones de apoyo que llevan a cabo estas instituciones son desarrolladas por equipos técnicos que, si bien están conformados por una importante proporción de profesionales, son pequeños en cantidad de RR.HH. En efecto, de las instituciones relevadas, la que mayor cantidad de personas involucra en sus tareas de apoyo manifestó contar con un total de diez personas como *staff* permanente, mientras que el promedio general es de entre cuatro y cinco personas.

- Adicionalmente, a excepción de los casos que cuentan con financiamiento internacional, los volúmenes presupuestarios, de los que disponen estas instituciones para desarrollar sus actividades de apoyo, son limitados.
- En consecuencia, si bien las acciones desarrolladas a nivel sectorial son relevantes, las restricciones mencionadas inciden directamente en el impacto que las mismas podrían tener a otra escala, limitando sus resultados. Sin embargo, los objetivos planteados, inicialmente, por las instituciones privadas son cumplidos en una alta proporción.
- Es interesante destacar que, en algunas de las instituciones relevadas, se verifica la tendencia hacia la cooperación privada-privada, antes que hacia la cooperación público-privada, con el objetivo de potenciar el impacto de los programas.
- Algunas de las instituciones privadas relevadas participan de los programas del sector público como unidades intermedias, o como ventanilla de acceso a los mismos (brindan información sobre el instrumento y son unidades prestadoras de servicios de algunos programas, o reciben proyectos como ventanilla).
- En los casos mencionados, de instituciones privadas que desarrollan programas cofinanciados con organismos internacionales o de cooperación internacional, se verifica la presencia de supervisión externa permanente y una mejor *accountability* del impacto de los programas.
- Si bien existe una escasa interacción entre las iniciativas privadas y las instituciones del conocimiento (universidades, centros de investigación, etc.), se verifican algunas iniciativas que apuntan a generar programas con mecanismos de intervención, que promuevan una mayor vinculación entre las empresas y las instituciones generadoras de conocimiento específico (por ejemplo, iniciativas planteadas desde el Observatorio Pyme de la UIA, la Fundación Banco Credicoop y la Fundación Standard Bank).

En síntesis, debemos destacar la existencia de un número no menor de instituciones del sector privado que están desarrollando programas orientados a incrementar la competitividad de las empresas como parte de sus actividades centrales. Asimismo, surge del relevamiento la presencia de asociaciones que utilizan o cuentan con financiamiento de organismos multilaterales de crédito o de cooperación internacional. Esto muestra, por un lado, la intención de estas instituciones del ámbito privado por intervenir en la estructura de apoyo a la competitividad de las firmas y, por el otro, el desarrollo de cierta capacidad de gestión de programas en su seno (principalmente, fundaciones de bancos, cámaras sectoriales y asociaciones empresarias).

Otro aspecto para destacar es la limitada articulación que existe desde el sector privado hacia el público. En gran medida, la inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades) hace muy difícil esta interacción, porque no llegan a formarse los adecuados lazos antes de que un cambio político vuelva todo a “foja cero”. En este sentido, es importante señalar que, en muchos casos, estas articulaciones son el resultado de relaciones personales entre quienes circunstancialmente se encuentran al frente de cada institución, y no llegan a formalizarse de manera que evite la inestabilidad antes mencionada. Además, desde el lado privado (especialmente entre los empresarios) esta sensación de inestabilidad genera desconfianza hacia todo lo que surja desde el sector público (porque “es bastante probable que no continúe”). Tampoco se verifican vínculos técnicos y profesionales, porque las instituciones privadas cuentan con equipos técnicos muy pequeños.

A continuación, se describen las principales actividades de las instituciones privadas más relevantes de apoyo a la competitividad identificadas, y se brindan detalles sobre sus características y operatoria.

1. Unión Industrial Argentina (UIA)

La Unión Industrial Argentina surge en el año 1887, como resultado de la fusión del Club Industrial Argentino y el Centro Industrial Argentino en una sola entidad. Cuenta con 86 socios plenarios (entre asociaciones y cámaras empresarias regionales y sectoriales) y 62 socios adherentes (empresas).

Dentro de la UIA se creó, a principios de la década del ochenta, el Departamento de Pequeñas y Medianas Industrias (PYMI), en el que participan entre 30 y 35 representantes de cámaras asociadas a la UIA, coordinados por el Vicepresidente PYMI.

En los últimos años, las actividades más importantes del departamento fueron las realizadas en el marco del Convenio BID-UIA para el desarrollo de los centros de desarrollo empresarial (CDE) como unidades de capacitación y asistencia técnica a las empresas (el convenio se encuentra actualmente finalizado, y están operativos dos CDE: uno, en la ciudad de Rafaela; y otro, en la ciudad de Las Parejas, provincia de Santa Fe). También aquellas actividades contempladas en el acuerdo de cooperación internacional con la Comisión Europea, que dio lugar al Eurocentro AR-UIA, y a la conformación y operación del Observatorio PyMIs, creado junto a la Universidad de Bologna y la Organización Techint.

Por otra parte, la UIA brinda servicios complementarios a los que ofrecen, en conjunto, el programa ProArgentina de la SSEPymeDR y la Fundación Export-Ar, aportando servicios de traductores, equipamiento y materiales para la decoración de los *stands*, organización de eventos especiales para la promoción del pabellón donde se encuentran las empresas argentinas, entre otros servicios. El objetivo de los mismos es contribuir a facilitar el acceso de compradores internacionales a contactarse y vincularse con las empresas argentinas en exposiciones y ferias internacionales.

En relación a la vinculación de la UIA con las instituciones públicas, participa como Unidad de Capacitación del programa de Crédito Fiscal para Capacitación, operado por la SSEPymeDR (véase punto I. del Anexo VII), y contribuyó con más de 10 000 horas de capacitación, brindadas en el marco de dicho Programa. Por otra parte, es ventanilla PREFI del Programa PRE (véase Punto J. Anexo VII) de la misma dependencia.

Se destacan, a continuación, los principales programas ejecutados por la UIA.

a) EuroCentro AR-UIA

El EuroCentro AR-UIA es un organismo cofinanciado por la Comisión Europea y la Unión Industrial Argentina, que surge en el año 2005, con el fin de favorecer la internacionalización de las Pymes argentinas y crear alianzas estratégicas con contrapartes europeas.

Si bien el foco principal está puesto en las Pymes, el programa está dirigido a toda empresa o industria que quiera contactarse y hacer negocios con empresas extranjeras. El objetivo principal del programa es que las empresas aumenten sus posibilidades de concretar acuerdos comerciales optimizando tiempo y dinero en su camino a la internacionalización, facilitando su inserción internacional.

El programa cubre todos los gastos de organización, reuniones de negocios y asesoramiento con personal especializado. Los costos de traslado y alojamiento, en caso de eventos que se realizan en un país extranjero, son a cargo de la empresa interesada en participar.

El EuroCentro AR-UIA cuenta con diversos servicios orientados a promocionar la cooperación empresarial y desarrollar negocios entre las empresas argentinas y las europeas. Algunos de ellos son:

1. **Encuentros Sectoriales:** encuentros personalizados entre compañías europeas y latinoamericanas, organizados principalmente en el marco de una feria internacional del sector. La agenda de reuniones de cada empresa es elaborada con anticipación, de acuerdo al perfil de la empresa y a sus expectativas de negocios.
2. **Capacitación para Pymes:** seminarios, talleres, y otras actividades de formación sobre estrategias de internacionalización para Pymes; y capacitación técnica sectorial, que incluye un “Módulo Teórico” y un “Módulo Práctico” y puede desarrollarse tanto en Europa como en América Latina.
3. **Semanas Europeas/Semanas Latinoamericanas:** asistencia a empresas en la organización de una visita personalizada a ferias sectoriales internacionales. Incluye “servicios empresariales” (selección de *stands* a visitar, visitas técnicas, inclusión de la empresa en el catálogo del evento) y “servicios pedagógicos” (información sobre mercados, informes tecnológicos, regulaciones comerciales, etc.).
4. **Facilidad para el desarrollo de negocios:** asistencia personalizada y búsqueda activa de socios en el otro continente para desarrollar un plan de negocios conjunto. Las compañías participantes reciben apoyo local del Eurocentro, como así también asistencia personalizada en el mercado objetivo, a través de otros miembros de la red durante todo el proceso de negociación.
5. **Colaboración entre Pymes-CEP:** apoyo a compañías de ambos continentes que se encuentran realizando un plan de negocios o un proyecto de negocios conjunto. La asistencia se define de acuerdo a las necesidades y características de cada caso particular, y el objetivo es ayudar a materializar oportunidades de negocios que pueden haber surgido con la ayuda de las herramientas anteriores.

En el marco del programa Eurocentro trabajan ocho personas, y está compuesto por un director, cinco profesionales y dos asistentes. A la fecha, el EuroCentro de la UIA facilitó el desarrollo de negocios por € 10 millones¹⁹, en el marco de más de 50 eventos que realizaron durante el período 2005-2006.

b) Observatorio PyMIs

La creación del Observatorio PyMIs se remonta a fines del año 1996. Argentina se caracterizaba por una ausencia de información genuina de estudios sistemáticos y seguimientos estadísticos sobre las pequeñas y medianas empresas. Dentro de este marco, la puesta en marcha del Observatorio tuvo como objetivo principal producir de un modo sistemático y continuado información relevante sobre las características estructurales y la evolución de las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas.

El plantel está conformado por un Director de Proyecto, un Gerente de Planeamiento y Relaciones Institucionales, un Gerente de Investigación, un Gerente de Observatorios Pymes regionales, un Jefe de Estadística y Metodología, un Jefe de Prensa, dos investigadores y dos asistentes administrativas.

Para el desarrollo de sus estudios, generalmente cuenta con el apoyo de universidades nacionales y organismos provinciales, que participan del relevamiento de la información.

Para cumplir con el objetivo propuesto se diseñaron diversos proyectos:

¹⁹ Se estima que esa cifra es superior, ya que en ocasiones las empresas son reticentes a facilitar la información sobre la concreción de negocios a la entidad.

- **Proyecto encuestas:** se trata de una encuesta estructural anual, que indaga y registra las principales modificaciones de fondo que han venido experimentando las PyMIs en materia de estrategias empresariales, cantidad y calidad de la inversión, peso de las exportaciones en las ventas totales, tipo de competencia, etc. Estas encuestas se realizan sobre un panel de 1 000 PyMIs, estadísticamente representativas de un universo de 10 000 empresas. Se confeccionaron, asimismo, cerca de 500 variables que resultan comparables a lo largo del tiempo. También se realizan encuestas coyunturales de cobertura nacional y periodicidad cuatrimestral.
- **Observatorio Internacional:** recoge y estudia la experiencia internacional en materia de políticas de fomento a la pequeña y mediana empresa. Se reciben expertos internacionales que dictan conferencias sobre las experiencias de sus países y asisten a funcionarios públicos y expertos locales en la identificación de las mejores prácticas. Sus actividades comprenden también el funcionamiento de un Centro de Documentación Internacional y un informe anual sobre las Políticas Públicas de Promoción.
- **Proyecto Mapa Territorial-Sectorial:** consiste en la identificación, a partir de los datos del Censo Económico, de la distribución geográfica de los distintos fenómenos económicos; y se hace hincapié en las principales especializaciones sectoriales de las PyMIs a lo largo de todo el país. Se busca investigar el comportamiento del empleo y la competitividad internacional de las empresas. Esta iniciativa se actualiza en forma periódica a través de 5 000 encuestas territoriales y trabajos de campo, con los actores locales de las 500 aglomeraciones territoriales-sectoriales de las PyMIs argentinas. Se presenta un informe anual.
- **Pactos territoriales:** Su objetivo apunta a sentar las bases conceptuales y estimular la formación de “pactos territoriales para el desarrollo productivo”. Se realizan estudios piloto y se organizan seminarios con los actores locales.
- **Historias de empresa y funcionamiento de los distritos industriales en las aglomeraciones territoriales mono-sectoriales de PyMIs:** el Programa Red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) BID-UIA financió el trabajo de un equipo de investigadores de alta experiencia en el tema. Los informes presentados dan cuenta de 41 casos de historias de empresas paradigmáticas de cada uno de los territorios (en el marco de los diferentes escenarios macroeconómicos nacionales e internacionales, incluyendo la percepción de los entrevistados acerca de los diferentes procesos vividos dentro de la empresa y de las relaciones con los distintos actores de sus localidades de pertenencia).

Con los resultados de estos trabajos, se desarrollaron los siguientes sub-proyectos: Centro de Documentación: la Memoria Industrial de la Argentina; Seminario-Encuentro con empresarios de las firmas estudiadas; publicación de la “Historia de las empresas estudiadas: Los beneficios de la localización empresarial en las aglomeraciones territoriales-sectoriales” y la exposición itinerante “Memoria Industrial de la Argentina: Las PyMIs aglomeradas”, que consiste en un recorrido por el país con discusiones, seminarios, encuentros empresarios, etc.

Es interesante destacar que la SSEPymeyDR ha lanzado, muy recientemente, un programa denominado “Mapa Pyme” (no ha sido detallado en el Anexo, ya que aún se encuentra en proceso de implementación), que contempla la identificación del papel de las Pymes en las economías regionales en cuanto a su aporte a la producción, el empleo y las exportaciones. Este hecho fue destacado como un claro ejemplo de un programa desarrollado por el sector privado de alta valoración y buena visibilidad, que tuvo como resultado la implementación de un programa similar desde el sector público. Sin embargo, los representantes del sector privado señalan que no fueron consultados ni invitados a participar del desarrollo de la propuesta pública, por lo cual, se

verifica una ausencia de coordinación, y se pierde, de algún modo, el sector público, la posibilidad de capitalizar el aprendizaje adquirido por la institución en sus diez años de operación.

c) Estudio de cadenas de valor

La UIA realizó un estudio sobre 28 cadenas de valor en todo el país – a través del Observatorio Pyme - en el que se relevaron más de 3 000 Pymes industriales, y se obtuvo información sobre las características generales, demandas y áreas de asistencia desde las empresas y las cadenas de valor. A partir de dicho relevamiento y análisis, que tuvo interacción directa con las empresas y los principales actores integrantes de las cadenas, estos estudios han permitido delinear, en cada sector y región, una agenda de trabajo para el sector privado y público, orientada a mejorar la competitividad de la industria y capturar el potencial de desarrollo identificado.

En este sentido, el estudio ha sido utilizado por la UIA como base de soporte para el desarrollo de un programa de Cadenas de Valor operado por la SSEPyME, cuyo objetivo es promover el desarrollo de las cadenas regionales de valor en el interior del país, para incrementar las exportaciones.

La UIA contribuirá con el diagnóstico inicial de la cadena de valor (ya relevado en el estudio mencionado) y también aportará el *know-how* que pueda brindar, en lo que refiere a la gestión de la cadena de valor, financiando un gerente de la cadena encargado de administrar y ejecutar las actividades previstas para su fortalecimiento. Las cadenas identificadas se mencionan en el cuadro 7.

**CUADRO 7
CADENAS DE VALOR**

Región	Cadena de Valor
Noreste Argentino Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes	Foresto - Industrial Arroz
Región Centro Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba	Autopartista Avícola (huevos y ovoproductos) Carne Avícola Carne Bovina Foresto – Industrial (muebles) Maquinaria Agrícola Textil – Indumentaria
Región Pampeana Buenos Aires, La Pampa, Ciudad de Buenos Aires	Farmacéutica Ind. de aceites y harinas proteicas Industria Naval Productos industriales de cuero Software Trigo
Región Cuyo La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza	Bienes de Capital Durazno Industrializado Minería Olivícola Tomate industrializado Turismo
Patagonia Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego	Carne Ovina Frutícola Lana Minería Petróleo y Gas Turismo

Fuente: Departamento de Desarrollo Regional – UIA.

2. Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA)

La Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) fue creada en el año 1904, bajo el nombre de “Liga de Industrias Metalúrgicas”, y adoptó, en 1956, su denominación actual.

Su objetivo es representar, promover y apoyar a las industrias metalúrgicas de todo el país, para potenciar su crecimiento y desarrollo en un contexto cambiante y complejo. En la Argentina, existen actualmente alrededor de 24 000 industrias metalúrgicas.

Habitualmente, ADIMRA brinda asesoramiento en las siguientes áreas: negociaciones internacionales, administración laboral, asistencia al comercio exterior, asistencia contable-impositiva, seguridad y medio ambiente, estudios económicos y datos estadísticos, nociones de *marketing*, y riesgo de trabajo.

En el segundo semestre del año 2001, ADIMRA firmó un acuerdo con la Unión Industrial Argentina, en el marco del convenio BID-UIA, para desarrollar en forma conjunta el Centro de Desarrollo y Cooperación Empresarial (CeDeCe) Metalúrgico²⁰. En este caso, la Asociación de Industriales Metalúrgicos contribuyó al proyecto con \$ 100 000 y una persona encargada, en forma permanente, de monitorear su evolución. El objetivo principal del CeDeCe Metalúrgico fue el de promover acciones que fomentaran la competitividad sistémica y la asociatividad, para posicionar a los diferentes actores de las redes de valor metalmecánica a escala nacional e internacional. En ese marco, se realizaron acciones de apoyo a más de 100 empresas del sector, agrupadas generalmente por rubro (autopartista, maquinaria agrícola, partes de ascensores, material hospitalario y clientes de la empresa Siderar).

A partir del año 2002, se estableció un Régimen de Financiación Obligatoria, mediante el cual las firmas debían abonar a las cámaras empresariales del sector metalmecánico el equivalente a un 1% de su monto salarial (el total, se reparte de la siguiente manera: 25% ADIMRA, 25% cámara sectorial y 50% cámara regional).

Como contrapartida al Régimen de Financiación Obligatoria, ADIMRA se comprometió a ofrecer capacitación y asesoramiento gratuito a las empresas. Así, nace el Instituto de Actualización Empresarial de ADIMRA (IAEA), cuyo objetivo principal es la formación y asistencia (consultoría, facilitación y tutoría) de las empresas metalúrgicas. Busca lograr una capacitación orientada a la acción de los diferentes niveles de personal de dichas empresas (operarios, técnicos, supervisores, gerentes y empresarios). El IAEA, empezó a funcionar en forma efectiva en el año 2003, y cuenta con tres empleados permanentes.

La difusión de los seminarios se hace a través de la base de datos, gacetillas a los medios de prensa y mediante visitas constantes al interior del país. De esta manera, también se relevan las necesidades, para luego generar los cursos de acuerdo a las demandas de los potenciales usuarios. Durante el curso, se realizan periódicamente evaluaciones de contenidos y del personal a cargo de las clases, a través de consultas escritas a los participantes.

ADIMRA desarrolla, actualmente, dos programas de apoyo específico a la competitividad de las empresas del sector, que se detallan a continuación:

²⁰ Para más información sobre dichos centros y el convenio BID-UIA ver apartado sobre la Unión Industrial Argentina (Cap.V, punto 1.)

a) Programa ADIMRA.TICs

ADIMRA.TICs es un proyecto creado en 2005, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN), la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) y las cámaras regionales vinculadas al sector metalúrgico, para incorporar tecnologías de la información y comunicación (TICs) en pequeñas y medianas empresas metalúrgicas.

Su objetivo principal es contribuir a la mejora competitiva de las Pymes metalúrgicas nacionales a través de la incorporación de TICs, que apuntan a obtener los siguientes resultados: aumento de ventas, reducción de costos, aumento de productividad, reducción de tiempos, mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, mejora del enfoque al cliente y mejora de la capacidad de innovación.

El programa cuenta con US\$ 1 800 000.-, de los cuales, el 50% fue aportado por el FOMIN y el 50% restante por ADIMRA y tiene una duración total de cuatro años (a la fecha del relevamiento, ya contaba con dos años de desarrollo).

Los beneficiarios del programa son Pymes metalúrgicas radicadas en el territorio nacional, cuyas ventas no superen los US\$ 5 000 000, y posean menos de 100 empleados.

El programa opera en distintas etapas:

- En primer lugar, se realiza un taller de autodiagnóstico en el que participan el empresario y los empleados de la empresa. Éste se realiza en alguna de las siete ventanillas que operan el programa²¹, con el objetivo de identificar problemas de la empresa, a partir de quienes conforman su estructura organizativa.
- Luego, se procede a la etapa de diagnóstico por parte de un consultor externo. ADIMRA desarrolló, a través de un convenio con el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA, universidad privada especializada en la formación de ingenieros) una metodología de diagnóstico para la incorporación de TICs que requiere la participación de un consultor externo. Éste, después de relevar información con el personal de la firma, procede a volcar sus resultados en la herramienta desarrollada, e identifica áreas y oportunidades de mejora para la empresa.
- La tercera etapa consiste en la formulación del plan de trabajo. A partir de los resultados obtenidos en el diagnóstico, se consensúa con la empresa un plan estratégico orientado a la incorporación de TICs que contribuyan a mejorar su competitividad.
- Finalmente, en la etapa de implementación del plan estratégico se les otorga a las empresas un aporte no reembolsable (ANR) de hasta US\$ 7 000.- que será destinado a la incorporación de TICs. El otorgamiento del mismo está condicionado a un aporte de la contraparte de monto similar al que se accede, que puede ser constituido a través de salarios, otros equipos necesarios en el desarrollo de la mejora, etc. El programa, en su diseño, prevé la posibilidad de garantizar montos de ANR para proyectos asociativos de hasta US\$ 40 000 (cada empresa no puede recibir más de US\$ 7 000), aunque aún no han recibido demandas por este tipo de proyectos).

²¹ Las ventanillas de recepción permanentes están localizadas en la ciudad de Buenos Aires, la ciudad de Córdoba, las ciudades de Las Parejas, Rafaela y Rosario (provincia de Santa Fe), la ciudad de La Plata (provincia de Buenos Aires) y la ciudad de Mendoza, las cuales corresponden a sedes de ADIMRA u otras entidades (cámaras empresariales) asociadas al Programa.

Las etapas de autodiagnóstico y diagnóstico se brindan en forma gratuita a las empresas, mientras que, a partir de la formulación del plan y de la ejecución, las empresas deben abonar el 50% de los honorarios del consultor.

Cada una de las ventanillas de recepción permanentes del Programa está conformada por un gerente y un asistente *part-time*. Cuenta, además, con dos consultores de diagnóstico y dos consultores especializados en informática. Se destaca que el perfil de los consultores fue especialmente diseñado para que los servicios de apoyo tuvieran impacto, por lo que se contrata a ingenieros industriales con, al menos, diez años de experiencia en la materia.

Hasta el momento, han recibido apoyo del programa 250 empresas que participaron de, al menos, alguna de las etapas. Actualmente, catprce proyectos están en formulación para pasar a la última etapa, y se implementaron 39 planes estratégicos que involucraban proyectos por un monto total de \$1 429 000. De estos últimos, \$714 000 fueron desembolsados por el programa en concepto de ANRs.

Es interesante destacar que, desde ADIMRA, reconocen la existencia de programas similares de apoyo desde el sector público, pero cuya efectividad es mucho más limitada. Entre las dificultades de la oferta pública señalan la excesiva burocracia del proceso de admisión (formularios, papelería previo), la demora en la entrega del beneficio, la inestabilidad institucional producto de cambios permanentes en el personal que los ejecuta y administra y, en menor medida, aunque también como un elemento de peso, las características horizontales del instrumento, que le hacen perder potencia en industrias con problemáticas específicas que requieren apoyo diferenciado.

b) Área de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales

El área de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales de ADIMRA se encarga de llevar adelante el seguimiento de las negociaciones internacionales que afectan a las Pymes metalúrgicas argentinas en relación a su capacidad de acceso a mercados internacionales, estudiando potenciales impactos en el sector y estableciendo una posición del sector frente al Gobierno. Adicionalmente, informa a sus asociados de los cambios surgidos en las normativas que afectan al comercio exterior de los productos que ofrece el sector.

Recientemente dicha área está llevando a cabo un programa de Internacionalización con la Cancillería Argentina, el cual se propone diversificar las exportaciones de las Pymes metalúrgicas. Actualmente, se encuentran desarrollando un programa de integración productiva con la República de Venezuela, con el objetivo de incrementar las exportaciones de productos metalúrgicos al mercado venezolano, hoy principalmente abastecido por productos provenientes de EE.UU. En 2006, se comenzaron a negociar 31 proyectos de Pymes argentinas, con interés en vender a este mercado.

Este programa se ha implementado recientemente, pero se estima poder asistir a 600 empresas por año para incrementar sus exportaciones a mercados no tradicionales. Otro aspecto que se manifiesta como de interés, es la posibilidad de trabajar, en mayor medida, en la complementación industrial con Brasil, aunque no se han realizado avances en esa dirección.

3. Fundación Banco Credicoop

En marzo de 1998, el Banco Credicoop C. L. creó un Departamento especializado en servicios no financieros. Este departamento fue la base de la creación, a principios de 1999, de la Fundación Banco Credicoop.

Entre sus objetivos principales, se propone promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, y el incremento de su competitividad a través de la realización de actividades tendientes a brindar servicios de información, asesoramiento, capacitación de recursos humanos y asistencia técnica a empresas, prestando particular interés a las necesidades en materia de comercio exterior. Tiene su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y desarrolla sus actividades con el apoyo logístico del Banco Credicoop, y sus más de 200 filiales distribuidas por todo el país.

Actualmente, las actividades más relevantes de la Fundación son las siguientes: el Programa de Diversificación de los Mercados de Exportación; la formación de grupos de exportación, los cursos de capacitación para Pymes y la carrera de Desarrollo y Dirección de Pymes. La oferta también incluye servicios de consultoría, asistencia técnica y asesoramiento en temas claves, como puede ser promoción de negocios en el exterior, facilitación de negocios, análisis de la competencia y beneficios a las Pymes. La Fundación cuenta con un plantel de veinte personas –entre *staff* y consultores permanentes.

Los programas desarrollados tienen como objetivo disminuir los costos de transacción existentes en los instrumentos de promoción desarrollados por el sector público (trámites, demora en el otorgamiento del beneficio, etc.), así como también aumentar la visibilidad del apoyo que estos programas tienen a nivel nacional.

La Fundación ha desarrollado vínculos con el Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la Fundación Pro-Mendoza, el Gobierno de la Provincia de Corrientes, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), entre otros, con el objetivo de articular esfuerzos en la promoción de las Pymes argentinas. Asimismo, se está trabajando en un acuerdo de cooperación con la región norte de Italia Friuli-Venecia Julia, cuyo objetivo es la conformación de un programa de intercambio y cooperación empresarial entre ambos países.

Adicionalmente, la Fundación prevé presentarse como prestadora de servicios en programas de la SSEPymeyDR (Crédito Fiscal para Capacitación) y en la Subsecretaría de Industria.

a) Programa de Diversificación de Mercados de Exportación de Pequeñas Empresas (DIVERPYMEX)

En 2001, la Fundación Banco Credicoop y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)- firmaron un convenio de cooperación, con el propósito de desarrollar el Programa de Diversificación de los Mercados de Exportación (DIVERPYMEX). Según el acuerdo, ambas entidades aportaron US\$ 1 700 000 cada una.

El objetivo general de DIVERPYMEX es contribuir a mejorar el posicionamiento competitivo internacional de las pequeñas empresas exportadoras, asistiéndolas con técnicas novedosas que les permitan diversificar y consolidar su acceso a los mercados internacionales.

El programa permite a las empresas acceder a consultoría a precio subsidiado para la diversificación de sus exportaciones, y facilita el acceso a las líneas de crédito del Banco Credicoop, en el caso de que requieran asistencia financiera. Sus mecanismos de promoción – en las filiales del Banco – les facilitan una llegada importante en el interior del país.

Las empresas interesadas en formar parte del programa deben cumplir con ciertos requisitos, a saber: contar con no más de 100 empleados; tener antecedentes de exportación (en los últimos cinco años, a un máximo de tres mercados); estar inscriptas en la AFIP; estar regularizadas con respecto a sus obligaciones fiscales y previsionales; satisfacer las normas de ética empresarial; desarrollar procesos productivos que no tengan impacto sobre el medio ambiente; y estar dispuestas a formalizar un convenio con el programa, asumiendo los costos que le corresponda por la asistencia técnica previa. Asimismo, la firma deberá pertenecer,

preferentemente, a los sectores productivos y/o de servicios de exportación no tradicional para la República Argentina²².

Tras un período de planificación, que se prolongó desde fines de 2001 a mediados de 2002, DIVERPYMEeX comenzó a funcionar en forma afectiva a partir de junio de 2002. Si bien, en principio, el convenio caducaba a mediados de 2003, el BID concedió una prórroga hasta agosto de 2004. Desde sus comienzos, la iniciativa se planteó un objetivo que era, en una primera etapa, alcanzar a 60 firmas, a través de un Programa Piloto que les permita adquirir técnicas y modalidades destinadas a mejorar su competitividad e inserción internacional. Tras el período de prueba, la Fundación extendió la experiencia y se prevé la asistencia a unas 500 empresas.

Desde mediados de 2005, el FOMIN se retiró del Programa, y el mismo es operado, exclusivamente, por la Fundación Banco Credicoop. Se han asistido a más de 120 empresas, las cuales pertenecen a diversos sectores de la producción, como, por ejemplo, maquinaria y equipos para la industria de gas y petróleo, metalmecánica, equipos de iluminación, textiles, muebles, agroindustria, plásticos, cosméticos y perfumería, diseño de proyectos e ingeniería, entre otros sectores. Las empresas están radicadas en Capital Federal y en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, y otras regiones del país.

Del total de empresas que ingresaron al Programa, el 85% lleva concretadas 177 operaciones de exportación a 37 nuevos mercados, entre los cuales se destacan: Estados Unidos, Israel, Sudáfrica, Egipto, Canadá, Venezuela, Colombia, Panamá, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Ecuador, Perú, México, Bolivia, Costa Rica, Turquía, India, España, Italia y Reino Unido, Chile, El Salvador, Haití, Taiwán, etc. Actualmente, dichas empresas continúan llevando a cabo negociaciones con esos y otros mercados. Algunas de estas empresas han realizado exportaciones en hasta ocho nuevos mercados, y es importante destacar que en los resultados, no se consideran las exportaciones también efectuadas a Brasil y demás países del Mercosur, en virtud de que se apunta a diversificar las ventas a mercados extra regionales.

b) Grupos de exportación

Este servicio comenzó a mediados de 2002. Los grupos se conforman a partir de la complementariedad de sus productos, y se logra que las empresas incrementen el valor de su oferta, y permite un mayor poder de negociación. Otro beneficio esperado es la disminución de los costos transaccionales que implica toda exportación como, por ejemplo, gastos de publicidad, viajes, honorarios por despachantes de aduana, seguros, etcétera. También, obtienen bonificaciones en tasas y comisiones en operaciones de comercio exterior.

El programa comprende la selección de las empresas en función a su complementariedad y a su potencial; el armado del reglamento interno para el funcionamiento del grupo; la preparación de la empresa y sus productos con vista a nuevos mercados internacionales; el trabajo de prospección para la apertura de nuevos mercados; y el armado de la agenda de entrevistas en el país seleccionado.

En la actualidad, están operativos siete grupos de exportación consolidados. Cada uno consta de, aproximadamente, entre cuatro y siete empresas y pertenecen a los rubros productos veterinarios, alimentación, textil, construcción, congelados, juguetes y componentes eléctricos.

²² Estos requisitos se han flexibilizado a partir de la finalización del convenio con el FOMIN, y permiten que empresas sin experiencia exportadora participen, también, del Programa.

c) Servicios de información y asesoramiento

Otro servicio que la Fundación brinda a las empresas se relaciona con la provisión de información y la asistencia técnica en las siguientes áreas:

- **Promoción de negocios:** brindan información de utilidad para el análisis de negocios potenciales. Es posible consultar directorios de empresas nacionales y extranjeras, listados de ferias nacionales e internacionales (por producto y país), acuerdos suscriptos en el Mercosur, preferencias comerciales con otros países, oportunidades comerciales de distintas fuentes, estudios de mercado disponibles sobre diversos productos y países, estadísticas sobre comercio exterior, etcétera.
- **Facilitación de negocios:** a solicitud de las empresas interesadas, se confeccionan listados de oferentes y/o demandantes con relación a un producto o productos determinados. Asimismo, en caso de que se requiera, la entidad ofrece asistencia profesional en negociaciones comerciales.
- **Análisis de la competencia:** ofrecen información sobre despachos de importación, de la cual se puede extraer información por empresa y por producto (valor unitario, cantidad, aduana, etc.).
- **Beneficios a las Pymes:** brindan asesoramiento general sobre aquellos beneficios vigentes para las Pymes, que contribuyen a la reducción de sus costos operativos, como los de carácter impositivo y líneas de créditos especiales otorgadas por organismos públicos.

Gran parte de las actividades de información y asesoramiento se brindan sin cargo. Sólo en algunos casos específicos, se solicita un arancel tendiente a cubrir parte de los costos del servicio requerido.

d) Cursos de capacitación para Pymes

Desde el año 1999, la Fundación organiza más de cuarenta cursos por año, los cuales se dictan en las filiales del Banco Credicoop, o en las empresas que lo soliciten especialmente. Los docentes forman parte del personal externo de la Fundación o provienen del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), con quien la Fundación tiene firmado un convenio de cooperación. Los cursos giran alrededor de las siguientes áreas temáticas: administración estratégica; calidad estratégica; calidad total; comercialización y ventas; comercio exterior.

La Fundación cuenta con una oferta de alrededor de cien cursos, de los cuales elige unos cuarenta por año, de acuerdo a las necesidades de sus socios, relevadas en las numerosas filiales del Banco.

e) Carrera “Desarrollo y dirección de Pymes”

A principios de 2003, la Fundación Banco Credicoop y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires –a través de su Departamento de Economía, Organización y Legal– crearon la Carrera de Extensión Universitaria “Desarrollo y Dirección de Pymes”.

Sus objetivos principales son: desarrollar habilidades para la conducción de una Pyme que favorezcan su crecimiento; afianzar el liderazgo gerencial para implementar los objetivos estratégicos definidos; brindar conocimientos y herramientas para mejorar la gestión; facilitar la elaboración de planes estratégicos al mediano y largo plazo; manejar la incertidumbre y procesos de cambio; y elaborar el plan de negocios. Una vez finalizada la carrera, se entrega un certificado de aprobación extendido por la Facultad de Ingeniería y la Fundación Credicoop.

A la fecha, han pasado más de 500 empresarios y ejecutivos de empresas por el Programa.

4. Fundación Standard Bank

La Fundación Standard Bank (ex Fundación BankBoston) es una organización sin fines de lucro, creada en 1973. En el mismo año, se inaugura la Escuela Argentina de la Exportación, a través de la cual se ofrece una serie de cursos y seminarios orientados al perfeccionamiento y especialización en temas vinculados al comercio exterior.

Actualmente, en el ámbito de la Escuela Argentina de la Exportación se desarrollan los siguientes cursos:

- ✓ **CICE- Curso Integral de Comercio Exterior**, cuyo objetivo es el de capacitar en la operatoria del comercio exterior.
- ✓ **CIMI- Curso Integral de *Marketing* Internacional**: su objetivo es la especialización en el análisis y la investigación de los mercados externos.
- ✓ **Cursos cortos de perfeccionamiento empresario**, consistente en programas para la actualización de técnicos y especialistas en comercio internacional.
- ✓ **Seminarios y talleres de actualización y formación** que apuntan al ejercicio práctico para abordar la problemática de distintas áreas del quehacer empresario.

Asimismo desarrolla cursos, seminarios y conferencias de actualización y capacitación, en diferentes ciudades del interior del país, mediante encuentros con las cámaras y asociaciones que reúnen a las distintas ramas productivas locales.

a) Grupos de exportación

La Fundación Standard Bank, junto con la Fundación Export-Ar, desarrollaron el Programa para el Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas, mediante el cual se propicia la conformación de grupos de empresas del mismo sector para alcanzar los mercados externos.

Los grupos cuentan con un mínimo de cinco firmas y un máximo de quince. Cada grupo tiene un coordinador individual, que analiza y traza estrategias y ofrece asesoramiento que permite la presencia de sus productos en ferias y ruedas de negocios internacionales, fomentando su capacidad exportadora.

Para realizar las actividades ligadas a este Programa, la Fundación cuenta con cinco personas (tres profesionales y dos asistentes) y asigna un presupuesto anual aproximado de \$200 000.

En la actualidad, existen cuarenta y nueve grupos vigentes, de los cuales veintinueve financian sus actividades de coordinación y gestión sin la percepción del subsidio.

b) Nuevas iniciativas en desarrollo

Al momento de realizarse el relevamiento, la Fundación Standard Bank, en conjunto con la Fundación Export-Ar, estaban desarrollando una iniciativa cuyo objetivo es el incremento de las exportaciones de alto valor agregado de las Pymes argentinas.

El foco del programa, inicialmente, estará puesto en veintinueve grupos de exportación ya consolidados –que aglutinan aproximadamente 200 empresas– radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

La iniciativa pretende articular los esfuerzos de las principales instituciones públicas y privadas que operan en dicho territorio, para fortalecer las capacidades de innovación de estas empresas e incrementar la oferta de bienes de mayor complejidad en los mercados externos. Se pretende avanzar en la concreción de convenios con el Instituto Tecnológico de Buenos Aires

(ITBA), y las facultades de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Católica Argentina, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de General Sarmiento, entre otras, instituciones que participarán como unidades de vinculación tecnológica del programa, facilitando servicios a las empresas en sus diversas áreas de especialización, orientadas a incrementar la competitividad de las mismas.

Está previsto que el programa se estructure de la siguiente manera:

- a) La Fundación Export-Ar (FE) y la Standard Bank (FSB) seleccionan las empresas, en base a las necesidades y áreas de oportunidad relevadas en un estudio de diagnóstico que se realizará entre los grupos exportadores. Es decir, que el programa se focalizará en empresas con antecedentes de exportación, que tengan posibilidad de introducir nuevos productos de alto valor agregado, en mercados externos.
- b) En una segunda instancia, FE y la FSB contribuirán a vincular a estas empresas con otros organismos públicos que desarrollen programas de fomento, entre los cuales se destacaron: el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el gobierno de la provincia de Buenos Aires. La idea es que las empresas utilicen los instrumentos financieros vigentes, tanto aportes no reembolsables como créditos a tasa subsidiada.
- c) En tercer lugar, las universidades operarán como unidades de vinculación tecnológica para la identificación de áreas de mejora y la provisión de servicios que contribuyan al desarrollo de innovaciones con potencial exportador.
- d) Finalmente, la FE y la FSB favorecerán la comercialización externa de los productos de estas empresas, a través de su programa de grupos de exportación, y a través de la vinculación con el Eurocentro de la Unión Industrial Argentina (véase Cap. V., punto 1 para más detalles).

5. Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APyme)

La Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APyme) surge en 1987. Actualmente, cuenta con alrededor de 5 000 socios, y abarca todo el país. Su esquema de organización es horizontal, y se apoya en su red de delegaciones en el interior. En sus inicios, APyme contaba con casi 10 000 socios, que luego fue perdiendo desde mediados de la década del noventa, a raíz de la severa crisis económica que sufrió la Argentina.

En el plano internacional es fundadora de la Asociación Latinoamericana de Micros, pequeños y Medianos Empresarios (ALAMPyme) y de la Organización Latinoamericana de la Pequeña y Mediana Empresa (OLAMP). Tiene vinculación con entidades representativas del sector en Uruguay, Chile, Brasil, Bolivia y Paraguay.

Desde el año 2000, APyme cuenta con un Departamento de Asistencia a Pymes encargada de las áreas de asesoramiento profesional y capacitación e información. Las principales actividades de cada área son:

Área de asesoramiento profesional: se trata de un servicio completo y gratuito de consultorías especializadas en temática Pyme. Brinda orientación y ayuda específica en temas de interés básico para las empresas; también, la asistencia adecuada para emprender proyectos de inversión y desarrollo en las siguientes áreas: empresario contable, impositivo, legal, tecnológico, aduanero, seguridad e higiene,

recursos humanos, seguros, municipales, imagen y comunicación, contratación de medios, promociones y eventos. La cantidad de consultas no tiene un límite pre- establecido.

Área de capacitación e información: a través del Instituto Empresarial de Capacitación Pyme, esta área consta de programas de actualización y capacitación técnica, información de coyuntura y análisis del sector, protagonizados por reconocidos profesionales de la problemática Pyme. La mayor parte de las actividades giran en torno a un Plan Anual de capacitación para Pymes (charlas mensuales gratuitas con temas de interés para el empresario y su personal, como pueden ser comercialización, *marketing*, gerenciamiento, rentabilidad y costos) y una charla trimestral de coyuntura (reuniones de reflexión y debate sobre los temas de actualidad de la economía nacional e internacional y su repercusión en la realidad cotidiana de las empresas.

Gestión comercial: el objetivo de esta área es multiplicar las posibilidades de negocios, por medio de programas de vinculación comercial en el país y en el exterior. Comprende: planes de negocio según los requerimientos de cada empresa, comercio electrónico en Internet, base de datos e información *online* las 24 horas, ronda de negocios internacionales, asistencia para la presentación de proyectos de desarrollo comercial, inversiones y trámites ante organismos.

Es importante aclarar que estos servicios, en realidad, están disponibles para todos los socios de la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios, estén suscriptos o no al Departamento de Asistencia a Pymes. La diferencia es que, en el caso de estarlo, acceden a un seguimiento mucho más personalizado y reciben en forma periódica la Revista APyme y boletines de actualización empresaria. Asimismo, el departamento realiza con sus socios un relevamiento de necesidades y un testeó y control constante de la calidad de los servicios, mediante el envío de *e-mails* y llamados telefónicos.

El servicio de asesoramiento y representación de empresas EXPORTAPyME continúa está orientado a facilitar la participación de las Pymes en rondas de negocios, ferias y encuentros internacionales. A través de EXPORTAPyME, la organización brinda asesoramiento en temas de Comercio Exterior y Aduana, posibilidades para lograr prefinanciación de exportaciones (a través del Fondo Garantizar) y gestión de contrapartes en mercados alternativos (por medio de acuerdos con entidades como Fundación Export-Ar y AIERA).

6. Organización Techint

a) Programa ProPyMEs

El programa corporativo ProPyMEs institucionaliza la cooperación y complementación entre la Organización Techint y sus pequeñas y medianas empresas proveedoras y clientes. A través de ProPyMEs, la Organización Techint procura articular políticas públicas para fomentar el desarrollo de la industria focalizando su accionar hacia las Pymes del sector metalmeccánico.

El objetivo del programa es eliminar cuellos de botella para mejorar la competitividad de las Pymes vinculadas a la organización Techint, desarrollar su mercado interno y potenciar su capacidad exportadora. Además, se busca canalizar una transferencia de aprendizaje hacia las Pymes y promover vínculos asociativos entre la gran empresa y su cadena de valor, y entre las propias Pymes.

El programa está dividido en cuatro áreas: institucional, industrial, financiera y comercial. Cada una de ellas desarrolla diversos servicios para las empresas, entre los que se destacan la provisión de información sectorial a través de estudios de mercado, la vinculación con organismos públicos que desarrollan instrumentos financieros para Pymes (SGR, Fuerza Pyme,

etc.), la asistencia para el desarrollo de nuevos productos y la gestión de procesos industriales y la organización de misiones comerciales al exterior para la promoción de exportaciones.

Resultados del Programa:

- ✓ 250 Pymes clientes y proveedoras integran el programa ProPyMEs de la Organización Techint.
- ✓ 17 millones de dólares exportados por proveedores argentinos de Exiros a empresas de la Organización Techint, en el mundo, durante el año 2005.
- ✓ 43 empresas clientes que están utilizando los servicios de consultoría y asistencia industrial de ProPymes.
- ✓ 21 Pymes clientes de Tenaris-Siderca que recibieron capacitación *in-company* o en universidades sobre temas de innovación, *management*, producción, control de gestión, ensayos y homologación de productos.
- ✓ 44 empresas clientes que fueron apoyadas por Siderar, con préstamos comerciales por más de US\$ 5 600 000, para desarrollar inversiones de aumento de capacidad, mejora de procesos o desarrollo de nuevos productos.
- ✓ 100 Pymes proveedoras que recibieron apoyo de Exiros para el desarrollo o mejora de sus productos, desde 2003.
- ✓ 40 Pymes clientes que tomaron líneas de crédito a través de la Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR) implementada por Siderar, para promoción de exportaciones y para capital de trabajo desde 2004.
- ✓ 79 Pymes clientes que participaron de rondas, misiones y ferias comerciales durante 2005.

7. Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA)

La Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina fue creada en 1966. Agrupa a pequeñas y medianas empresas nacionales y cámaras regionales, sectoriales y centros de industria y comercio, a quienes les brinda sustento y apoyo en el ámbito del comercio exterior. La entidad colabora con sus asociados en promover la búsqueda de contrapartes en el exterior, tanto para exportar como para importar. Asimismo, recoge las inquietudes de los empresarios del exterior que desean localizar oportunidades de negocios en la Argentina. Entre los principales servicios que ofrece, se pueden mencionar los siguientes:

- Servicios de información y asesoramiento: búsqueda de mercados externos o proveedores del exterior; estadísticas de exportación; listados de importadores por producto y país; normas de importación y exportación; tratamiento arancelario de las mercaderías.
- Servicios de capacitación: la entidad realiza en su sede en Buenos Aires cursos y seminarios de comercio exterior. También los ofrece en el exterior, organizándolos conjuntamente con entidades regionales o sectoriales de las zonas interesadas. Mercosur, ISO 9 000 y 14 000, calidad y costos de exportación son los cursos más frecuentes.
- Servicios de asistencia técnica: recibe y prepara rondas de negocios, para misiones empresarias comerciales que arriban del exterior, y realiza convenios de cooperación e intercambio con cámaras empresarias de otros países; colabora con los empresarios de todas las provincias en la realización de trámites o gestiones de comercio exterior, Aduana, bancos, ministerios, organismos oficiales, embajadas y consulados

extranjeros; brinda asesoramiento sobre los diversos acuerdos económicos regionales y sus regímenes de origen.

- Certificados de origen: AIERA está autorizada por la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa para certificar el origen de las exportaciones con régimen preferencial a Mercosur, Chile, Bolivia y ALADI; y sin preferencias al resto del mundo.
- Otros servicios: representa y asesora a sus asociados en materia de comercio exterior; ofrece sus instalaciones en forma gratuita para ser utilizadas por las empresas del interior cuando tienen que realizar reuniones en Buenos Aires; biblioteca con publicaciones especializadas en comercio exterior; publicaciones mensuales sobre informes de comercio exterior y economía; resumen por fax con novedades de interés para el operador de comercio exterior.
- Participación en ferias, exposiciones y misiones comerciales al exterior: organizadas conjuntamente con las conserjerías comerciales de las embajadas argentinas en el exterior, las empresas que integran las misiones comerciales arriban al país de destino con una agenda de entrevistas previamente armada y chequeada con sus adecuadas contrapartes comerciales y son acompañados por un coordinador.

8. Cámara de Industrias de Procesos de la República Argentina (CIPRA)

La Cámara de Industrias de Procesos de la República Argentina nació en 1972 y cuenta con alrededor de 100 asociados. CIPRA representa a la pequeña y mediana industria de especialidades químicas, ante los diversos organismos gubernamentales, tanto en el orden nacional como internacional. Tiene convenios con entidades diversas, como la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyemeyDR) o la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). También mantiene contactos regulares con universidades y centros de I&D. Tiene convenios con las facultades de Ciencias Exactas y Naturales e Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, así como con la Universidad Tecnológica Nacional. CIPRA es miembro del Centro de Investigación y Desarrollo en Química y Petroquímica (CEQUIPE) del sistema INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial).

Un equipo de asesores de la entidad responde *on line* consultas puntuales sobre temas laborales, legales, seguridad e higiene, etc. Todas las semanas, se envía por correo electrónico la *newsletter CIPRA Informa*. Asimismo, la Cámara brinda, a distintos niveles de las empresas, capacitación e información.

CIPRA creó para sus asociadas el Programa de Calidad Compartida, que consiste en la implementación conjunta de un sistema de aseguramiento de la calidad a través de las normas ISO 9000. Así, se logra una importante reducción en los costos de calidad, lo que permite alcanzar la certificación en mejores condiciones que si cada firma lo hubiese hecho por separado. También ofrece el asesoramiento técnico necesario para la implementación de las normas ISO 14 000 relacionadas con la gestión ambiental.

Durante diez años, CIPRA desarrolló el proyecto de “Protección del Medio Ambiente Industrial y Urbano en Argentina”, en el marco del convenio de cooperación técnica entre Argentina y Alemania, el Proyecto PAI/CIPRA-GTZ (siglas de Agencia de Cooperación Técnica en alemán), que finalizó en marzo de 2005. El mismo estaba focalizado en tres provincias del país: Buenos Aires, Santa Fe y Santa Cruz.

Mediante la asistencia a cámaras empresariales y pequeñas firmas, el Proyecto tenía como objetivo:

- asesorar en el cumplimiento legal (elaboración y aplicación de un diagnóstico ambiental; desarrollo, aplicación e implementación de un método para la evaluación del impacto ambiental; asesoramiento y realización de declaraciones juradas);
- buscar una producción más limpia (capacitaciones en tecnología de producción más limpia; asesoramiento para la implementación de medidas técnicas y elaboración de guías para la producción más limpia);
- promocionar el diálogo con el sector público (mesas redondas y grupos de trabajo en común); e
- introducir Sistemas de Gestión Ambiental.

Para este fin, el gobierno alemán contribuyó con € 5 200 000 que, sumados al aporte que realizaron los organismos y empresas involucrados, completaron un paquete de € 7 000 000 en concepto de cooperación. CIPRA fue elegida como organismo ejecutor.

En la ejecución del proyecto trabajaban un asesor principal (alemán) y dos técnicos. Asimismo, para tareas específicas se contrataban entre ocho y diez técnicos adicionales.

Desde su ejecución, que comenzó a mediados de 1995, se realizaron aproximadamente 100 diagnósticos ambientales, 33 estudios de evaluación de impacto ambiental y se asistió a unas 100 empresas. A medida que evolucionó el proyecto se fue ampliando la asistencia más allá de las pequeñas y medianas industrias, abarcando también al sector público (asesoramiento a las autoridades del medio ambiente a nivel nacional, provincial y municipal) y al personal de consultorías e instituciones técnicas y científicas.

El 11 de agosto de 2003, doce pequeños y medianos industriales constituyeron la Fundación Pro Desarrollo Industrial Sustentable (ProDIS), con el propósito de promover políticas activas a favor de la sustentabilidad de las pequeñas y medianas empresas, así como para favorecer su contribución a la sustentabilidad económica, social y ambiental.

En lo operativo, el objetivo fue asegurar la continuidad de las tareas desarrolladas en el marco del proyecto Protección del Medio Ambiente Industrial y Urbano CIPRA-GTZ. Después de concluir el proyecto CIPRA-GTZ, en marzo de 2005, el objetivo del PRODIS fue capitalizar la experiencia acumulada, y los más avanzados conocimientos técnicos, y ponerlos a disposición de las pequeñas y medianas empresas.

Con el propósito de cooperar con la formulación de políticas de desarrollo sustentable, la Fundación ha participado hasta mediados de 2006 en el Consejo Asesor de la Producción Limpia y el Consumo Sustentable de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la máxima autoridad nacional en esta materia.

La Fundación ProDIS, asimismo, ha ampliado los alcances de su acción. A partir de su participación en el *III International Global Compact-Learning Forum Meeting* (realizado en Belo Horizonte, Brasil, diciembre 2003), la Fundación fue una activa promotora de la Responsabilidad Social Empresaria, hecho que derivó en su participación de la Mesa Directiva de la Red Argentina del Pacto Global, programa auspiciado por las Naciones Unidas.

Actualmente, ProDIS se encuentra trabajando en el diseño de indicadores de Responsabilidad Social Empresaria para Pequeñas y Medianas Empresas con el objetivo de (a) desarrollar capacidades para que los pequeños y medianos empresarios autoevalúen su gestión social y ambiental; y (b) generar instrumentos que faciliten la comunicación con los principales *stakeholders* de las pequeñas y medianas empresas.

9. Cámara de Exportadores de la República Argentina

La Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) surge en 1943. Su objetivo es mejorar en forma continua la competitividad de las exportaciones argentinas y la inserción internacional. Son socios de la entidad empresas exportadoras, y cerca de 30 cámaras sectoriales y regionales.

La CERA mantiene vínculos estables con directivos y funcionarios del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), en aquellos temas referentes a calidad para comercio exterior y certificaciones y con la Comisión de Facilitación del Comercio de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con quienes están trabajando en forma conjunta en el lanzamiento de la “aduana sin papeles”.

El plantel de la cámara se compone de distintas comisiones técnicas (impositiva, financiera, aduanera, transporte y logística), unidas entre sí por un coordinador general. En total, hay ocho asesores especializados, disponibles para asistir sin cargo a los socios en sus necesidades. Sin embargo, es importante aclarar que, en general, responden a todas las consultas, sean de socios o no.

Asimismo, cuenta con una amplia gama de servicios, a los que en general se tiene acceso a través de Internet:

- Publicación oficial *EN CONT@CTO*: esta publicación periódica contiene información de interés para el sector exportador, como comentarios sobre la legislación, marcha de las negociaciones internacionales con los distintos organismos comerciales multilaterales y a nivel bilateral, listado de eventos (misiones, ferias, etc.) y artículos de opinión sobre distintos temas de comercio exterior.
- Oportunidades comerciales: ofrecen un sistema de oportunidades comerciales “on line”, a las que puede acceder el socio de la entidad mediante la utilización de una clave). La base de datos incluye las oportunidades provenientes del sector público (Fundación Export-Ar) y otras informaciones privadas. Asimismo, las empresas pueden inscribir demandas y ofertas de productos y servicios.
- Certificados de origen: la cámara está autorizada para emitir certificados de origen para las exportaciones argentinas negociadas en ALADI, Mercosur y certificados requeridos por negociaciones con otros países. La única excepción es el certificado para los países otorgantes del Sistema generalizado de Preferencias, que es otorgado únicamente por la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa.
- Estudios económicos: a través de su “Instituto de Estrategia Internacional” produce documentos de estudio sobre distintos aspectos del comercio exterior, que son publicados en la página de Internet de la institución.
- Cursos, seminarios, ponencias y conferencias: realizan algunas actividades de capacitación mediante cursos, seminarios y conferencias, así como también ponencias sobre distintos temas de interés. Se trata de servicios gratuitos.
- Red de Negocios Internacionales

Cuenta con una amplia base de datos, que se puede consultar vía Internet, que contiene las siguientes informaciones: a) listado de los principales exportadores argentinos y sus productos de exportación (se accede por nomenclatura de comercio exterior, nombre del producto o nombre de la empresa); b) listado de empresas de servicios que operan en comercio exterior (bancos, asesorías, *couriers*, depósitos y terminales, despachantes de aduana, transporte, seguro, logística, etc.).

VI. Reflexiones finales sobre la efectividad del marco de la política pública y las alianzas público-privadas

Del relevamiento efectuado sobre las instituciones e instrumentos que conforman la estructura de aliento a la competitividad de las empresas, surge una serie de denominadores comunes que brindan una idea acabada sobre el alcance y la efectividad de éstos:

- Se ha verificado la carencia de una estrategia “país” clara, con un plazo predeterminado y mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición, o espacios nítidos de coordinación, lo que resulta en una fragmentación de la oferta de servicios de apoyo público a la competitividad. De este modo, no se verifica una coherencia explícita entre los distintos instrumentos de apoyo con una estrategia más amplia de desarrollo. Tampoco se observa consistencia entre la oferta de los programas y un marco general, como las metas macroeconómicas, o una política nacional de desarrollo. Ello hace que, en reiteradas ocasiones, disposiciones de orden general condicionen o, aún peor, perjudiquen la aplicación de los programas.
- En términos generales, las acciones implementadas se han mostrado como un abanico desarticulado de instrumentos orientados a atender diferentes áreas del quehacer empresarial: innovación, exportaciones, asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etc., sin que se verifique una real coordinación y complementación entre éstas y los diferentes organismos que las implementan. No se comprueban casos de coordinación entre programas.
- Asimismo, hacia el interior de las instituciones y los programas operados por éstas, la estructura de apoyo también está fuertemente desarticulada. Cada área se especializa en su programa específico, y conoce poco de lo que otros hacen, perdiendo no sólo la visión integral de la institución sino también omitiendo posibles áreas de vinculación y articulación. Tampoco se encuentran áreas de “inteligencia” y de desarrollo de instrumentos.
- Estos hechos ponen de manifiesto la ausencia y/o la ineficacia de instancias creadas a los efectos de evitar la superposición y facilitar la coordinación de las acciones de los

diferentes entes públicos. Aún más, si bien se verifica la existencia de una frondosa estructura de normas que definen instancias de cooperación, articulación y coordinación (gabinetes, consejos, directorios, etc.), en la práctica, estas instancias suelen operar sólo a título formal antes que de manera efectiva.

- Esta desarticulación entre programas e instituciones genera la proliferación de instrumentos similares con impactos seguramente más limitados del que podrían tener si se coordinaran esfuerzos (un ejemplo de ello son los múltiples programas orientados a apoyar el desarrollo de *clusters* implementados recientemente).
- En el mapa de los programas de apoyo a la competitividad, se observa una débil participación del sector privado en las etapas de formulación, gestión, implementación y monitoreo. En general, el sector privado participa en la etapa de pre-diseño de los instrumentos, y es consultado a través de las cámaras u otros ámbitos de representación empresarial, y/o como ventanilla de información o de canalización de proyectos hacia cada una de las instituciones que ejecutan acciones de apoyo.
- En algunos casos destacados el sector privado también ocupa un espacio de participación en directorios y/o consejos consultivos de las instituciones, y/o en instancias de evaluación y ejecución de los instrumentos. Sin embargo, cabe destacar que, a pesar de que existen estos espacios de participación, muchos de ellos son sub-aprovechados, ya que en la realidad operan a título formal. Esto ocurre porque, en algunos casos, el sector privado no le otorga la importancia adecuada (por ejemplo, no se compromete con la presentación de propuestas superadoras; o no difunde hacia el interior de las organizaciones, ni lo actuado por la representación, ni las oportunidades que brinda ocupar ese espacio); o porque el propio sector público le da poca cabida a las opiniones del sector privado en dichos espacios formales.
- La crisis de representatividad en algunos sectores de la actividad económica, en los cuales las asociaciones gremiales empresarias no son reconocidas por sus pares como representantes genuinos de los intereses del sector en su totalidad, es otro aspecto que dificulta la articulación público-privada.
- La inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades) también obstaculiza una mayor presencia del sector privado en las iniciativas públicas, porque no llegan a formarse los lazos adecuados, antes de que un cambio político vuelva todo a “foja cero”. Es común que estas articulaciones sean el resultado de relaciones personales entre quienes, circunstancialmente, se encuentran al frente de cada institución. Esto no da lugar a la formalización de una alianza que evite la inestabilidad antes mencionada. Además, desde el lado privado, esta sensación de incertidumbre institucional genera desconfianza hacia todo lo que surja desde el sector público (porque “es bastante probable que no continúe”).
- La debilidad relativa de los equipos técnicos con que cuenta el sector privado (bajos presupuestos, falta de *staff* permanente, etc.) es otro de los factores que contribuye a dificultar la participación y utilización de estos espacios generadores de sinergias en forma provechosa. Asimismo, la interacción específica entre las iniciativas privadas y las instituciones del conocimiento (universidades, centros de investigación, etc.) también es débil.
- No obstante, es posible identificar casos en los cuales el sector privado, el sector público y las instituciones del conocimiento han logrado una articulación y una complementación exitosa en las etapas de diseño, gestión y monitoreo, obteniendo, así, resultados

destacables (al menos en ámbitos específicos) y a imitar (ejemplos de estas asociaciones son los Grupos de Exportación, el *Cluster Córdoba Technology* y el INDEAR).

- Estrictamente, desde el sector privado, se destaca la existencia de un número no menor de instituciones que desarrollan programas orientados a incrementar la competitividad de las empresas como parte de sus actividades centrales. Debe considerarse para comprender su impacto limitado, que la mayoría de éstas realizan acciones que se caracterizan, en general, por ser de escasa complejidad (provisión de información, asistencia técnica, capacitación y apoyo la participación en ferias y misiones comerciales) y por estar dirigidas a atender necesidades del segmento de las pequeñas y medianas empresas.
- Existe un número acotado de entidades privadas que desarrollan actividades de mayor complejidad, relacionadas con el apoyo a la conformación de grupos exportadores, la diversificación de los mercados de exportación, el desarrollo de servicios de vinculación con empresas extranjeras, la internacionalización de las empresas, el otorgamiento de subsidios para la incorporación de tecnología, y el desarrollo de cadenas de valor. Buena parte de ellas cuenta con financiamiento de organismos multilaterales de crédito o de cooperación internacional. Esto evidencia el esfuerzo que realizan dichas entidades del ámbito privado en aras de intervenir en la estructura de apoyo a la competitividad de las firmas, y contribuir al desarrollo, en su seno, de capacidades de gestión de programas específicos.
- La mayoría de los programas ejecutados por el sector privado funda su existencia en deficiencias y/o áreas no cubiertas por parte de las instituciones públicas. Se destacan la excesiva burocracia en el acceso a los programas, la baja especificidad de ciertos instrumentos públicos frente a necesidades puntuales de tipo sectorial, la baja difusión y conocimiento de los programas operados desde el sector público por parte de las empresas y la baja confianza hacia “lo público” debido a la elevada inestabilidad institucional (alto nivel de rotación de funcionarios a cargo de los programas, redefinición permanente de los instrumentos, etc.).
- Sin embargo, a excepción de los casos que cuentan con financiamiento internacional, los limitados volúmenes presupuestarios dispuestos por estas instituciones para desarrollar sus actividades de apoyo y las restricciones en materia de recursos humanos afectados a estas tareas, inciden directamente en el impacto que estas acciones podrían tener a otra escala, limitando sus resultados.

El diagnóstico recién presentado no les es ajeno a los funcionarios entrevistados, y se observaba un convencimiento generalizado a favor de la construcción de una nueva institucionalidad, que permita potenciar el impacto de las políticas. En efecto, la tendencia actual, en el discurso y en las formas, parece estar a favor de reglas de eficiencia en el diseño e implementación de estas políticas que involucren la presencia de una norma o lineamientos estratégicos que orienten las metas comunes; posibiliten la construcción de un ámbito de coordinación gubernamental; y definan la presencia de una agencia u organismo, que tenga a su cargo la coordinación ejecutiva de las acciones que serán desarrolladas en cada área específica y la generación de espacios de participación (activa y efectiva) del sector privado.

En síntesis, en cada área de actuación analizada se comprueba que, en mayor o menor medida, los instrumentos diseñados más recientemente cumplen con esta fórmula de “buen gobierno” de programas.

Sin embargo, este consenso aún no parecería verse sustentado en los hechos, como surge de las conclusiones destacadas precedentemente. Si bien algunas construcciones institucionales e

instrumentos se encuentran dando sus primeros pasos, por lo que aún no se puede arribar a resultados concluyentes, sí se puede observar que persisten ciertas debilidades estructurales. *A priori*, superar algunas de estas debilidades requerirían, al menos, contemplar los siguientes aspectos en el diseño, gestión e implementación de los organismos e instrumentos de apoyo:

- Surge como prioritario consolidar la institucionalidad de las políticas. Esta tarea abarca la identificación y explicitación de la estrategia a seguir en relación a las distintas dimensiones de la competitividad y la definición precisa de reglas de coordinación entre las instituciones, los ámbitos nacional y provincial y las distintas estrategias de apoyo (por ejemplo, las estrategias de promoción de las inversiones con las de promoción de exportaciones y de la innovación, entre otras estrategias factibles de ser articuladas).

Si bien a lo largo del documento se han presentado lineamientos estratégicos en varias áreas de actuación (por ejemplo, bajo la forma de un plan estratégico o de una norma que defina, específicamente, las prioridades y oriente la estrategia), en ausencia de las mismas se produce un vacío que genera conflictos manifestados bajo la forma de acciones segmentadas y desarticuladas, superposición de programas y funciones, respuestas en paralelo frente a problemáticas comunes, etc. Asimismo, en ocasiones, los lineamientos estratégicos existentes parecen responder a iniciativas personales o coyunturales, y no a políticas de Estado sustentables en el largo plazo, con lo cual se encuentran sujetos a la inestabilidad propia de la alternancia política.

También se verifica el diseño y puesta en marcha de instituciones que debían ejercer el rol de coordinación ejecutiva en sus respectivas áreas de competencia, aunque no se las dota de las facultades suficientes como para actuar sobre la totalidad de las políticas específicas del área (por ejemplo, la SSEPyMEyDR y la Fundación ExportAr), se las localiza de manera poco eficiente en el organigrama del Estado dificultando su actuación (por ejemplo, la SeCTIP y la ANPCyT dependen del Ministerio de Educación), o bien se las ha creado por Decreto (sin la fuerza de una Ley promulgada por el Congreso de la Nación, como la ADI) o a través de una ley no reglamentada, y esto deja lugar a dudas sobre sus verdaderas posibilidades de sustentabilidad en el tiempo y su flexibilidad en el diseño (y potenciales modificaciones a lo existente).

- Se comprueba la ausencia de instancias y herramientas de evaluación de impacto y de la eficiencia de las políticas (*accountability*), que permitan encarar ajustes o correcciones oportunas. Aún los nuevos instrumentos parecen obviar esta cuestión. Tampoco se detectan progresos en el campo de ofrecer información al sector privado (e incluso hacia el resto de las instituciones y programas), sobre la ejecución de las políticas de apoyo a la competitividad, que permita avanzar en la identificación de oportunidades de complementación, inversión, desarrollo, etc. La utilización de internet como herramienta de difusión ha permitido comunicar mejor cada línea de trabajo, pero aún no se verifica su aprovechamiento para mostrar de manera oportuna, clara y sencilla, cómo se ejecutan y qué efectividad tienen cada una de estas líneas.
- Finalmente, la articulación de esfuerzos con el sector privado todavía es errática, y no sistemática. El común denominador es el diseño de programas, a partir de lo que el sector público entiende que necesita el sector privado. Si bien algunas iniciativas integran a éste último en las instancias de ejecución, las mismas suelen acotarse a las etapas de menor complejidad como, por ejemplo, la difusión o la recepción y canalización de proyectos, oficiando como ventanillas de los programas. En

ocasiones, la consulta al sector privado culmina en un diagnóstico que, o bien no se traduce en un plan de acción concreto, o no contemplan adecuadamente las problemáticas planteadas en dicho diagnóstico, generando reticencia a la participación futura del sector privado en dichos espacios.

En resumen, el surgimiento de algunas instituciones y programas recientemente implementados que contemplan, desde su concepción y diseño formal, espacios de coordinación interinstitucional y propician la participación más activa del sector privado en la formulación y ejecución de las políticas, debería constituir una oportunidad concreta para incrementar el impacto de las mismas sobre la competitividad de las firmas. Sin embargo, resulta necesario que esta articulación se materialice en la práctica, pues de lo contrario se correrá el riesgo de perpetuar el actual esquema en el cual estos espacios están permanentemente subutilizados. Trabajar en su reconversión permitirá mejorar la potencia de la política y la credibilidad en las instituciones, y profundizar la participación futura del sector privado en estas iniciativas, como entidad catalizadora de buenas prácticas.

Bibliografía

- Anlló, G. y Peirano, F. (2005), “Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay”, Serie *Estudios y Perspectivas*, CEPAL, Buenos Aires, Argentina.
- Banco de Inversión y Comercio Exterior (2004), “Memoria y Balance 2004”, Buenos Aires, Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), “Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de Mendoza”, *Documento de Préstamo* (AR-L1003), Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), “Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan”, *Documento de Préstamo* (AR-L1022), Washington, D.C.
- Baruj, G. y Porta, F. (2005), “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la Profundización Del Mercosur”, *Documento de proyecto*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Baruj G., Kosacoff B. y Porta F. (2005), *Políticas Nacionales y la Profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad*, BID/CEPAL.
- Baruj, G. y Gatto, F. (2004), “Marco Regulatorio, Instituciones y Políticas de Apoyo no Financiero para Pequeñas y Medianas Empresas en Argentina”, *Documento interno de Trabajo*, Proyecto BID-CEPAL.
- Bonvecchi, C.; Crespo, E. y Martínez Rosada (2004), “Estudio sobre políticas de promoción y Fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe. El caso de la República Argentina” CEPAL, Santiago de Chile.
- Cámara de Industrias y Procesos de la República Argentina (2006), *Informe de gestión e información institucional*.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1996), “Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire?”, en *Redes*, Vol. 3, N° 6, Argentina.
- Damill, M. (2000) “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”. *Boletín Techint*, N° 303, Buenos Aires, Argentina.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción (2006), “Estimación de los Gastos Tributarios en La Republica Argentina - Años 2005 – 2007”, Buenos Aires, Argentina.

- Fundación Banco Credicoop, (2004-2006), *Boletín Informativo Pymes al Día*, Nros. 30 al 39. Buenos Aires, Argentina.
- Fundación Exportar y Fundación BankBoston, *Informe de Gestión 2006*. Buenos Aires, Argentina
- Kosacoff, B. y Ramos A. (1998), “Consideraciones económicas sobre la política industrial”, en Kosacoff, B. (ed.): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, CEPAL-Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto (2007), “Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional”. Buenos Aires, Argentina.
- Schorr, M. (2001), “Principales características e impactos de la extranjerización de la industria manufacturera Argentina durante los años noventa”, en *Principales características e impactos de la extranjerización de la industria manufacturera argentina durante los años noventa*, FLACSO, Argentina.
- Yoguel, G., Lugones, M. (CONICET) y Sztulwark, S. “La política científica y tecnológica Argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje”, Documento de trabajo interno para la División Desarrollo Productivo de la CEPAL.