



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE POSGRADO

*Formulación y aplicación de políticas
para la industria: un estudio acerca de los
atributos de capacidad estatal en la
Subsecretaría de Industria de la Nación
(2009-2015)*

Lic. Hugo Marcelo Franco

Tesis para optar por el grado de Magíster en Políticas de Desarrollo

Directora Mg. Leyla Chain, UNLP

Ensenada, 12 de noviembre de 2020

INDICE

INTRODUCCION.....	8
PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	11
1. EL INSTITUCIONALISMO, LAS INSTITUCIONES Y SU RELACION CON EL DESARROLLO ECONOMICO	14
1.1 - EL VIEJO INSTITUCIONALISMO	14
1.2 - EL NUEVO INSTITUCIONALISMO.....	17
1.3 - EL NUEVO INSTITUCIONALISMO EN EL ANALISIS ORGANIZACIONAL	21
1.4 - INSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO	22
1.5 – Balance del capítulo	26
2. PLANIFICACION GUBERNAMENTAL	29
2.1 - LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA ORGANIZACIÓN	33
3. CAPACIDADES ESTATALES	35
3.1 - EL CONCEPTO DE CAPACIDADES ESTATALES	38
3.2 - COMPONENTES E INDICADORES DE LA CAPACIDAD ESTATAL. DIFERENTES ABORDAJES METODOLOGICOS.....	43
3.2.1 - SADCI.....	43
3.2.2 - Capacidad Institucional según HINTZE	44
3.2.3 - El PROFIP y su Índice de Capacidad Institucional.....	45
3.2.4 - El BID y su Índice de Capacidad Funcional.....	46
3.2.5 - Medición de capacidades del PNUD.....	47
3.2.6 - Evaluación de sistemas y capacidad de las organizaciones según el BID-CHD	49
3.2.7 - GUIA FLACSO: Evaluando en Clave Pública.....	52
4. - PROPUESTA TEÓRICO METODOLÓGICA: PRESENTACIÓN DE DIMENSIONES E INDICADORES PARA ANALIZAR LAS CAPACIDADES ESTATALES	55
4.1 – PROCESO DE INVESTIGACION	58
4.1.1 - Análisis del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020)	59
4.1.2 - Análisis de la Estructura Organizativa y los RRHH de ambos regímenes	60
4.1.3 - Análisis de la Estructura del Presupuesto	61
4.2 – FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA PROPUESTA	62
5. PROYECTO DE GOBIERNO.....	64
5.1 Definiciones político-ideológicas acerca de la política industrial.....	65
5.2– Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020, el proyecto institucional.....	68

5.3 Balance del capítulo	76
6. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y RECURSOS HUMANOS.....	78
6.1 Relación entre el diseño de estructura y el proyecto de gobierno.....	79
6.2 SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA.....	81
6.2.1– Régimen de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional (Autopartes); su estructura	87
6.2.2 – Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital (BK)	90
6.3 – Percepciones de los agentes públicos de ambos regímenes de política industrial.....	94
6.4 Balance del capítulo	99
7 - ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA	100
7.1 – Análisis de las metas presupuestarias físicas	101
7.2 – Análisis del presupuesto financiero	104
7.3 – Balance del capítulo	109
8 – CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA.....	114
LEYES Y DECRETOS:.....	123
ANEXO 1.....	125
ANEXO 2.....	131
ANEXO 3.....	136
Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015); un órgano rector de la política industrial.	136
ANEXO 4.....	139
Secretaria de Planeamiento Estratégico Industrial – PEI 2020	139
Logros de la gestión 2014.....	142
Logros de la gestión 2013.....	146
Logros de la gestión 2012.....	148
ANEXO 5.....	149
Cadenas de Valor, PEI 2020.....	149
ANEXO 6.....	151
Presupuesto financiero.....	151

INDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Tabla 1- Factores y Variables de calificación del déficit de capacidad institucional	44
Tabla 2- Variables de la capacidad estatal/institucional según el ICI-PROFIP	46
Tabla 3- El marco del PNUD para la medición de capacidades	48
Tabla 4 - Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones	53
Tabla 5- Indicadores de capacidad estatal seleccionados para la investigación	56
Tabla 6- Lineamientos estratégicos PEI 2020	68
Tabla 7- MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama hasta nivel Subsecretaria.	80
Tabla 8- Plantilla de agentes públicos (cargos) asignados presupuestariamente a la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA 2010-2015.-	84
Tabla 9- Requisitos personales para acceder a los niveles escalafonarios.....	85
Tabla 10- Datos generales de los agentes encuestados; Régimen de Autopartes	89
Tabla 11- Datos generales de los agentes encuestados; Régimen de Bienes de Capital	92
Tabla 12- Desempeño durante el periodo 2009-2015 del sector “Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales” – Certificados Expedidos (unidad de medida)	101
Tabla 13- Desempeño durante el periodo 2009-2015 del sector “Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Bienes de Capital” – Certificados Expedidos (unidad de medida)	102
Tabla 14- Indicadores de la función INDUSTRIA – (%).....	108
Tabla 15- PROGRAMA PRESPUESTARIO 09 - Actividades Comunes a la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial 2013-2015 – JURISDICCION 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA	140
Tabla 16 - Ejecución financiera acumulada al IV trimestre – Programa 56 - Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria, Subsecretaria de Industria (2009-2015) -en millones de pesos (\$) y %.....	151
Tabla 17 - Distribución de Límites del Gasto, Asignación de créditos del Programa 56 - Formulación y Aplicación de Políticas Públicas, Subsecretaria de Industria de la Nación (2009-2015); en (\$) pesos.....	151
Ilustración 1- Marco Conceptual para evaluar desempeño organizacional según el BID-CIID	50
Ilustración 2- Campos de la Capacidad Organizacional y sus componentes	51
Ilustración 3 – MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama de primer nivel político.....	80
Ilustración 4- MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama.	83
Ilustración 5 – Distribución de Límites del Gasto - Asignación de créditos del PRG 56 - Formulación y Aplicación de Políticas Públicas; Subsecretaria de Industria de la Nación (2009-2015)	104
Ilustración 6 – Ejecución financiera acumulada al IV trimestre – SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA DE LA NACION; PRG 56 - años 2009-2015	105
Ilustración 7- Reintegro a las Ventas de Bienes de Capital de Fabricación Nacional.	107

AGRADECIMIENTOS

A mis hijos, Dante y Libertad. Por todo...

A Federico, Matías y Sebastián por haberme acompañado durante toda la maestría.

A Patricio Narodowski por motivar el pensamiento crítico en sus alumnos.

A Leyla por haber leído mis avances y por todos sus consejos para que pueda finalizar con éxito esta tesis.

A todos los colegas y funcionarios que compartieron la gestión pública conmigo y me enseñaron con sus acciones y omisiones, casi sin quererlo, qué hacer y qué no hacer en materia de políticas públicas.

RESUMEN

Esta tesis aborda el concepto de capacidad estatal en el nivel organizacional a partir de examinar diversos elementos administrativos y políticos presentes en las áreas de gestión del Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital y del Régimen de Promoción y Regulación de la Industria Automotriz, para el análisis de las capacidades estatales en la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación.

Como punto de partida se sostiene que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que puedan demostrar su mayor o menor presencia, utilizando a tal efecto el Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020 como el proyecto de gobierno y la estructura organizativa, de recursos humanos y presupuesto público correspondiente al Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria” durante los años 2009-2015.

Los datos se recolectaron a partir de la utilización de encuestas a los agentes públicos que cumplían funciones en los regímenes señalados y a ex funcionarios. Asimismo, se utilizó el análisis documental como técnica de recolección y análisis de información a partir de fuentes secundarias como declaraciones de prensa, discursos y documentación institucional.

No se han visto evidencias concretas acerca de la implementación efectiva de una política pública surgida del PEI 2020. Se identificó que la misión del organismo fue imprecisa, el liderazgo prefirió el statu quo y se resistió a las ideas internas y externas con respecto a los cambios en la organización, la supervisión y evaluación por parte de los directivos resultó escasa o inexistente. Se destacó también el escaso acceso a la orientación y la capacitación y la inexistencia de canales formales de comunicación junto con la falta de equipamiento. No se logró verificar la correspondencia entre el proceso de planificación de las políticas industriales relevadas y el diseño de la política presupuestaria.

Como conclusión se sostiene que durante los años apuntados las manifestaciones de capacidades estatales en los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz expresan una deficiente capacidad estatal.

ABSTRACT

This thesis addresses the concept of state capacity at the organizational level from examining various administrative and political elements present in the areas of management of the Incentive Regime for Local Manufacturers of Capital Goods and the Regime of Promotion and Regulation of the Automotive Industry, for the analysis of the state capacities in the SUBSECRETARY OF INDUSTRY of the Nation.

As a starting point, it is argued that it is possible to disaggregate the state capacity into indicators that can demonstrate its greater or lesser presence, using the 2020 Strategic Industrial Plan (PEI) as the government project and the organizational structure, of human resources and public budget corresponding to Program 56 - "Formulation and Application of Policies for Industry" during the years 2009-2015.

Data were collected from the use of surveys of public agents who performed functions in the aforementioned regimes and former officials. Likewise, documentary analysis was used as a technique for collecting and analyzing information from secondary sources such as press statements, speeches and institutional documentation.

No concrete evidence has been seen about the effective implementation of a public policy arising from PEI 2020. It was identified that the agency's mission was imprecise, the leadership preferred the status quo and resisted internal and external ideas regarding changes. In the organization, supervision and evaluation by managers was scarce or non-existent. The lack of access to orientation and training and the lack of formal communication channels along with the lack of equipment were also highlighted. It was not possible to verify the correspondence between the planning process of the relevant industrial policies and the design of the budgetary policy.

In conclusion, it is argued that during the years indicated the manifestations of state capacities in the incentive regimes for the manufacturers of capital goods and the promotion and regulation of the automotive industry express a deficient state capacity.

INTRODUCCION

En Argentina, y en la región latinoamericana, la crisis de 2008 dio un nuevo sentido a la pregunta por el Estado y su economía política como variable determinante del desarrollo económico y social. En este contexto la teoría institucionalista se destaca como una alternativa interpretativa del papel del Estado en el proceso de desarrollo. Dicha teoría considera al Estado como una construcción institucional y, por ende, una variable explicativa fundamental de por qué unos países son más desarrollados que otros. En particular, señala que el éxito de una economía depende de un conjunto de instituciones, entre las que figura el mercado. Además, reconoce que las instituciones que no son de mercado, como las redes empresariales, los sindicatos y las empresas transnacionales, los sistemas nacionales de innovación, las *políticas industriales* y el corporativismo social son elementos clave de esa amplia matriz.

Según Oszlak (2002) se denomina Estado a una categoría analítica que designa un cierto tipo de institución compuesta por una serie de atributos que permiten establecer cuándo estamos en su presencia según la definición que hayamos elegido para distinguirla de otras instituciones. Dicho autor sostiene que el Estado es una construcción social que atraviesa un ciclo de formación, desarrollo, consolidación o a veces debilitamiento y, en ciertas ocasiones, muerte. En tal sentido, podemos hablar de estado liberal, estado de bienestar, etc... Asimismo, identifica diferentes niveles: estado nacional, estado provincial, estado municipal.

Por su parte, Abal Medina (2012) considera el Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia. En esta categoría de análisis el autor da cuenta de los diferentes modelos de administración pública desde el modelo racional normativo (burocracia) hasta el modelo de gobierno abierto y/o electrónico pasando por el modelo de la Nueva Gestión Pública¹.

En función de lo expuesto, la presente investigación se inclina en favor del *rol del Estado en el mercado*. No se habla de instituciones perfectamente sustitutas sino más bien de instituciones complementarias. En tal sentido, la presente tesis se enmarca en la teoría institucionalista para justificar la intervención estatal en un contexto de cambio estructural.

¹ En su versión más ortodoxa, la Nueva Gestión Pública (NGP) plantea extrapolar al sector público las técnicas de la gerencia del sector privado, presentadas como neutrales políticamente y aplicables a cualquier contexto y organización, con la finalidad de reorientar el servicio público hacia la demanda bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía.

Ante tal reconocimiento, se vuelve imprescindible abordar las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado, no simplemente desde la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que la integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz. Al volver a ocupar un lugar central se torna imperativo –como señalara Oszlak (1999a, 1999b) - buscar un “mejor Estado” o “estado deseable” y, en consecuencia, una mejor capacidad de la gestión pública a través de reformas “hacia adentro” del Estado². Se entiende que el tipo de política y el alcance de la misma se derivan, entre otros aspectos, de la capacidad institucional de sus organizaciones gubernamentales. Para emprender un análisis de la capacidad estatal se requiere unificar los componentes administrativo y político con los niveles micro (individuo), meso (organización) y macro (contexto institucional). Esta capacidad -dinámica e históricamente construida- puede explorarse a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y ámbitos de gobierno (nacional, provincial o municipal).

Según el PNUD (2010), la fortaleza de las instituciones es fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. En tal sentido, recomiendan observar el desempeño de una institución, su capacidad para mantener ese desempeño en el tiempo y su capacidad para gestionar el cambio y las crisis, como punto de partida para medir sus capacidades. Por su parte, Castellani (2009) observa que en la historia argentina existe una persistente dificultad para construir un patrón de desarrollo sostenido que permita acrecentar simultáneamente la capacidad productiva, el acervo tecnológico y la calidad de vida de la población. Asimismo, destaca el progresivo deterioro de las capacidades y de los niveles de autonomía relativa del Estado a la hora de diseñar, implementar y monitorear políticas económicas.

En igual sentido, Katz, S. y Rozenwurcel, G. (2014) sostienen que las buenas instituciones políticas, características de una sociedad abierta en la que el gobierno es agente de los ciudadanos y éstos gozan de amplias oportunidades e incentivos adecuados para su progreso material estarían así en la base de las economías prósperas; instituciones políticas, características de una sociedad cerrada, diseñadas principalmente para el beneficio de una élite dominante serían, en cambio, la clave de la declinación y el fracaso económicos.

Por su parte, Fanelli J.M. (2015) analiza las limitaciones para impulsar el desarrollo sostenible en la Argentina post-convertibilidad. Su tesis básica es que la restricción fundamental de la economía está en su marco institucional. Por un lado, señala que las reglas

² Según Oszlak (1999b), en las reformas “hacia adentro” las consideraciones jurídicas y fiscales pasan a un segundo plano, ganando mucha mayor centralidad las transformaciones en los planos cultural y tecnológico.

de juego no brindan suficiente confianza para generar incentivos de inversión productiva. Por otro lado, las fallas institucionales impiden que el Estado provea los bienes públicos que el desarrollo necesita.

Mientras que Evans, P. y Rauch, J.E. (1999) nos hablan acerca del rol de las estructuras burocráticas en la procura de un crecimiento económico. Intentan descifrar la relación entre las estructuras administrativas (burocracias estatales) y los niveles cambiantes del desempeño económico. No intentan realizar una evaluación integral de todas las características estructurales que podrían mejorar el rendimiento económico sino concentrarse en características descriptivas específicas de la burocracia para someterlas a una estimación objetiva. En tal sentido, las características organizacionales sobre las que trabajan son: (i) el reclutamiento meritocrático (educación, aptitud, etc.) y (ii) carrera profesional predecible que otorgue recompensas tangibles e intangibles.

En Argentina durante la posconvertibilidad, pese a la existencia de un clima de ideas “neo-desarrollista”, un escenario proclive a la producción industrial y un ciclo de crecimiento económico, siguieron primando, como destacan Castells, M.J; Ferreira, E.; Inchauspe, E.; Schorr, M. (2014) en su concepción y sus sesgos, muchas de las herramientas de intervención estatal hacia el sector industrial características de la década de 1990. No obstante, dichos autores señalan que en nuestro país existe una masa crítica suficiente para afrontar un desarrollo industrial sectorial a partir del diseño e implementación de políticas específicas y selectivas al interior de cada rama de la industria manufacturera. En tal sentido, destacan que para encarar un proceso de reindustrialización se necesita desarrollar la industria de bienes de capital.

Asimismo, Fernández Bugna y Porta (2008) y Kosacoff (2008; 2009) destacan las continuidades entre la actividad industrial de la posconvertibilidad y la de la década precedente, lo que Aspiazu y Schorr (2010) interpretan como el afianzamiento de la heterogeneidad estructural³ del sector manufacturero argentino...” (Citado en Souto Simão, M., 2014:231). Dichos autores revelan las marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja

³La heterogeneidad estructural hace referencia a las persistentes y profundas brechas de productividad entre sectores, dentro de los sectores y en el empleo. La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos con significativas brechas de productividad. “La CEPAL ha analizado la heterogeneidad estructural mediante distintos indicadores. Desde uno de los enfoques, se hace hincapié en las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad, mientras que desde otra perspectiva se analizan fundamentalmente las diferencias entre las distintas unidades de producción, según el tamaño de las empresas y la forma de inserción laboral” (CEPAL, 2012:212).

productividad relativa. “La heterogeneidad estructural se refiere a las grandes diferencias de productividad del trabajo entre sectores y dentro de ellos, como resultado de que la tecnología se difunde de forma lenta” (CEPAL, 2015:28).

Ante tal situación la CEPAL (2010, 2012, 2015) recomienda diseñar políticas cuya puesta en marcha sea posible con las capacidades institucionales disponibles o las que se puedan desarrollar en el corto plazo. “Muchas experiencias en la región no han superado la etapa de formulación debido a que su complejidad excedía ampliamente la capacidad de las estructuras institucionales (normas y organizaciones) nominalmente encargadas de su implementación” (CEPAL, 2015:166).

Teniendo en cuenta las consideraciones de los párrafos precedentes, en la actual coyuntura resulta pertinente examinar, estudiar, repensar la política industrial a la luz de la perspectiva de capacidad estatal.

Esta tesis aborda dicha categoría analítica en el marco de la política industrial a partir de la creación del Ministerio de Industria en las postrimerías del año 2008. En tal sentido, la realización de esta investigación se justifica a partir de sus implicancias prácticas; es decir, nos puede sugerir ideas, recomendaciones, que conduzcan a la elaboración de planes de fortalecimiento institucional en la esfera de la unidad de análisis, allí donde se observe una menor presencia de capacidades estatales.

PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

En el marco de un proyecto de gobierno nacional y popular, promotor del crecimiento económico con inclusión social donde jugaba durante el periodo 2009-2015 un rol central la defensa del mercado interno y la sustitución de importaciones vía reindustrialización, ¿Qué capacidades estatales se exigió a la política industrial? ¿Cuáles fueron las características de las políticas y programas en el ámbito de la Subsecretaría de Industria?

Se aborda el concepto de la capacidad estatal en el nivel organizacional aplicado al Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria” en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación, durante los años 2009-2015, focalizando el estudio en los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz, bajo la proposición que las

manifestaciones de capacidades estatales en éstos regímenes/áreas de gestión determinarían las de la organización que los contiene.

Se eligieron ambos regímenes de política industrial porque contemplan sectores de la industria manufacturera identificados como prioritarios en el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) y porque son sectores de la industria local sensibles a la competencia extranjera. Tanto la industria de bienes de capital como el sector de Autopartes presentan recurrentes déficit de la balanza comercial que conllevan pérdidas de divisas para el país.

En el marco de un planteamiento cualitativo y un diseño descriptivo donde se problematiza la variable “capacidad estatal”, se propone como objetivo general analizar las capacidades estatales de la Subsecretaría de Industria en el periodo 2009-2015 a partir del estudio de los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz. Para estudiar este objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020);
- Analizar la estructura organizativa y los recursos humanos de ambos regímenes;
- Analizar la estructura del presupuesto y su ejecución física y financiera.

Este objetivo se apoya en una hipótesis general que sostiene que múltiples organizaciones públicas que forman parte del aparato estatal no se encontrarían preparadas para elaborar y ejecutar políticas de manera eficaz.

Complementariamente se entiende que:

- Las reformas políticas y económicas de los años 2009-2015 no provocaron una transformación administrativa sustantiva en el ámbito de la Subsecretaría de Industria de la Nación. Se entiende que los objetivos políticos del gobierno de turno no lograron (o no se propusieron) reorientar la administración en pos de su calidad institucional.
- Durante el periodo bajo estudio, la capacidad burocrática y administrativa no acompañó los avances de la capacidad política; en tal sentido, se presume una inconsistencia entre el proyecto de gobierno y la capacidad administrativa de ejecución.

En cuanto a la estructura de trabajo, el marco teórico se desarrolla en el primer capítulo donde se revisa la literatura acerca de la teoría institucionalista, seguidamente se define brevemente en el capítulo 2 la planificación y el presupuesto como instrumentos al servicio del desarrollo económico.

Luego, en el capítulo 3 se analizan los diversos enfoques acerca del concepto de capacidades estatales y las técnicas alternativas para su identificación y/o medición que permitieron operacionalizar el concepto para aplicarlo empíricamente.

En el capítulo 4 se explicita esa aplicación empírica mostrando la manera en que se relevaron las dimensiones de las capacidades estatales en cada uno de los objetivos específicos a partir de la utilización de la encuesta y el análisis documental como técnicas de recolección de información.

En los siguientes capítulos se van desarrollando uno a uno los objetivos específicos. El estudio del PEI 2020, Proyecto Institucional, se desarrolla en el capítulo 5, la estructura organizativa y RRHH en el capítulo 6, mientras que la estructura presupuestaria (física y financiera) se aborda en el capítulo 7. El análisis de los datos recopilados en cada uno de los indicadores seleccionados es presentado y descrito al final de cada uno de los capítulos señalados.

En el capítulo 8 se presentan las conclusiones del estudio donde se retoman las preguntas e hipótesis planteadas en esta introducción.

1. EL INSTITUCIONALISMO, LAS INSTITUCIONES Y SU RELACION CON EL DESARROLLO ECONOMICO

Este primer capítulo inaugura el marco teórico de la investigación. Desde los orígenes del institucionalismo americano hasta sus relaciones con el estructuralismo latinoamericano pasando por el institucionalismo en el análisis organizacional. Esta revisión de la teoría institucionalista resulta ser una introducción para luego abordar el estudio de las capacidades estatales, concepto que deriva de dicha teoría.

1.1 - EL VIEJO INSTITUCIONALISMO

Thorstein Veblen (1904), John Commons (1934) y Wesley C. Mitchell (1913) iniciaron el análisis del rol de las instituciones en la economía (*dando origen a lo que hoy se conoce como “Viejo Institucionalismo”*). “Estos autores propusieron reconstruir la imagen económica del hombre, tomando en cuenta que el mismo no es un individuo racional capaz de elegir en completa libertad, como lo postulan los modelos clásico y neoclásico, sino que está constantemente limitado por una red institucional y cultural compuesta por los valores, la ética, los hábitos, etc., que se va transmitiendo de generación en generación. Esas instituciones son relativamente estáticas en el corto plazo, aunque evolucionan en el tiempo, conforme evoluciona la sociedad” (Aramburu y Busso, 2000:30).

Según destacan Landreth y Colander (2006), para Veblen la economía debía estudiar la estructura institucional en transformación, entendiendo por *instituciones* los hábitos de pensamiento que se aceptan en una determinada época. Para estos autores, Veblen quería comprender el desarrollo de la estructura institucional formada por los hábitos de pensamiento que guían la actividad económica. Ambos autores señalan, citando a Veblen, que la economía debe utilizar un *enfoque evolutivo* y abandonar sus conceptos teleológicos de natural, normal y equilibrio; debe integrarse en las demás ciencias sociales.

Como señalan Street y James (1982), el marco de análisis institucional establecido por Thorstein Veblen y luego refinado por Clarence Edwin Ayres para explicar el desarrollo económico otorga fundamental importancia a la tecnología y a las instituciones sociales. Según estos autores, la tecnología incluye no solo los bienes materiales sino también las formas del comportamiento humano relacionadas con la readaptación imaginativa de

símbolos y conceptos que promueven la organización y utilización del saber, la orientación de actividades colectivas hacia fines productivos y la transferencia de conocimiento útiles de una generación a otra. Asimismo, Street y James (1982) sostienen que tanto para Veblen como para Ayres, la fuerza que neutraliza el comportamiento tecnológico es el comportamiento institucional y sus actitudes correspondientes, enraizadas en los hábitos y costumbres del pasado. Es decir, las instituciones sociales tienen efectos inhibidores en el progreso tecnológico.

Narodowski (2008) señala que las reglas y los hábitos en Veblen eran el resultado de una situación presente que moldeaba el futuro, a través de un proceso selectivo y coercitivo, orientado por la forma en que los hombres ven las cosas, pueden adaptarse lentamente, mutar o desaparecer en un proceso de selección social. El individuo es tanto un productor como un producto de sus circunstancias.

En igual sentido, Landreth y Colander (2006) señalan que Commons sostenía que la sociedad y la economía evolucionaban y cambiaban y se oponía firmemente al enfoque ortodoxo exclusivamente deductivo, con sus supuestos de los agentes hedonistas y los mercados competitivos. Para Landreth y Colander (2006) en Commons había tres tipos de transacciones en la economía: i) las *transacciones basadas en una negociación* que determinan los precios en los mercados de bienes finales y de factores son el objeto de estudio de la teoría ortodoxa de los precios; ii) las *transacciones jerárquicas*, que son órdenes dadas por los superiores legales y económicos a los subordinados. Se trataría de la relación entre el capataz y el trabajador, el administrador y el administrado, entre otros; y iii) las *transacciones de racionamiento* que implican negociaciones para llegar a un acuerdo entre varios participantes que tienen autoridad para racionar los beneficios y las cargas a los miembros de una sociedad.

“Las transacciones económicas entrañan conflictos: cuanto más recibe una persona, menos recibe otra. Estos conflictos no se manifiestan en la mayoría de las transacciones, ya que con el tiempo la costumbre, el hábito, la ley, etc. establecen precedentes que hacen que de los conflictos surja el orden. Commons llamó a estas precedentes reglas de funcionamiento” (Landreth y Colander, 2006:348).

Según Landreth y Colander (2006), el principal objetivo del enfoque de Commons era incluir las ciencias sociales, la historia y el derecho en su análisis y reconocer que la intervención del Estado a menudo era necesaria para conseguir consecuencias sociales

deseables. La mayor parte de nuestra actividad económica no es una actividad individual; actuamos como miembros de grupos que son guiados y moldeados por las normas de funcionamiento. Aunque la función de estas normas de funcionamiento es que de los conflictos surja el orden, a veces los cambios provocados por la historia crean nuevos conflictos. Estos conflictos o disputas se resuelven y las antiguas normas de funcionamiento se modifican. Éste es un proceso continuo e interminable. Asimismo, dichos autores remarcan que para Commons la economía sin regular tiene consecuencias sociales negativas razón por la cual el capitalismo debe modificarse por medio de la intervención del Estado.

Por otra parte, Landreth y Colander (2006) sostienen que Mitchell W.C. siguiendo a Veblen, investigó y fundamentó todos sus trabajos teóricos con información empírica. Mitchell consideró que los ciclos económicos no pueden examinarse al margen del resto de la economía; forman parte del sistema y son generados, en realidad, por el sistema. Landreth y Colander (2006) afirman que, según Mitchell, las fluctuaciones económicas pueden atribuirse en gran parte a las reacciones de las empresas a los cambios de las tasas de beneficios. Como las decisiones de las empresas se toman en un contexto de expectativas e incertidumbre, las decisiones de inversión del empresario siempre reflejan sus expectativas optimistas o pesimistas sobre el futuro. Mitchell no intentó construir un modelo abstracto del ciclo económico, sino que trató de explicar qué ocurre durante el ciclo económico, realizando lo que llamó *análisis descriptivo del ciclo*. Como cada ciclo es único, las posibilidades de desarrollar una teoría general son limitadas; sin embargo, todos los ciclos guardan ciertas similitudes, ya que todos revelan las interacciones de las fuerzas económicas durante las distintas fases de depresión, resurgimiento, prosperidad y crisis.

Llegado a este punto, cabe destacar que todos estos autores (Veblen, Commons, Mitchell) se opusieron a los modelos basados en la racionalidad y defendieron un aumento de la intervención del Estado asignando un rol menos importante al mercado.

Según Hodgson (2007) un hilo conductor en la literatura del “viejo” institucionalismo es la idea que en el análisis económico el individuo no debe considerarse siempre como dado. Dicho autor señala que los autores del viejo institucionalismo -*Veblen, Commons, Mitchell*- rechazan el uso general de funciones de preferencia dadas para modelar a los individuos. Éstos interactúan para dar forma a las instituciones, en tanto las condiciones socioeconómicas modelan también las preferencias de los individuos. Los individuos y las

instituciones se constituyen recíprocamente. Sin embargo, ninguno de ellos pudo imponer una estructura teórica para sustituir al modelo que criticaban.

Según Narodowski (2008) estos economistas institucionalistas son rescatados por la escuela evolucionista y su enfoque sistémico. El aporte de esta escuela es considerar la innovación como un proceso social analizado en clave sistémica donde importa tanto la organización como el contexto en el cual se desenvuelven los agentes económicos. Para los autores del evolucionismo, Narodowski (2008) cita a Nelson y Sampat, las instituciones son tecnologías sociales, son “formas específicas de jugar un juego”, que surgen de la vida diaria pero que una vez que se internalizan devienen atractivas para justificar el status quo. Para dichos autores, “la rutina es una institución que involucra una colección de procedimientos predecibles y específicos, que sintetiza generalmente ciertos elementos idiosincráticos que vienen del pasado (Nelson, 1995). Los elementos estándares de estas rutinas son, justamente, estándares porque son culturalmente compartidos por determinado sistema o sistemas, es decir resultado de contribuciones acumulativas que han operado por varias generaciones, comportamientos culturales que parecen hacerse fósiles con el tiempo en un proceso que crea reglas comunes para todos.” (Narodowski, 2008:33)

1.2 - EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Jorge J. Romero en su estudio introductorio al libro de Powell y Dimaggio (1999), sostiene que el nuevo institucionalismo nace para explicar las continuidades históricas que diferenciaban a la política y al desempeño económico en diferentes Estados. Asimismo, se le ha planteado el problema de cómo explicar los procesos de cambio institucional. Para Aramburu y Busso (2000) comprende toda la literatura que se viene desarrollando desde Coase (1937), que centra su análisis en la preponderancia de una o varias instituciones económicas, políticas o sociales como determinantes principales de la dinámica económica.

Algunos economistas neoclásicos creen que la complejidad de las instituciones debe abordarse y proponen hacerlo dentro de un marco neoclásico. Estos “*nuevo institucionalistas*” incluyen en sus modelos teóricos más detalles institucionales que los economistas neoclásicos, pero mantienen los procedimientos convencionales de maximización individual del modelo neoclásico. Los costos de transacción desempeñan un papel fundamental en su análisis.

El *nuevo institucionalismo* a veces también se llama análisis de la búsqueda de rentas o economía política neoclásica. Sus defensores sostienen que los individuos racionales tratan de mejorar su bienestar no sólo dentro de una estructura institucional dada sino también cambiándola. Sostienen que el análisis económico debe incluir una consideración de las fuerzas que determinan esa estructura institucional.

“La mayor parte de las instituciones preceden temporalmente a las personas que se relacionan en ellas. Todos nacemos y nos socializamos dentro de un mundo de instituciones. Al reconocer esto, más que establecer un modelo ahistórico del agente individual, los institucionalistas se centran en las características particulares de instituciones específicas” (Hodgson, 2007:57).

Dentro de esta corriente general, pueden identificarse numerosas líneas teóricas que fueron asignando a las instituciones un rol progresivamente más destacado dentro de la economía, de la administración y de la ciencia política. (Aramburu y Busso, 2000:31)

- La *Teoría de la Elección Pública* es la aplicación de un enfoque más amplio a la elección que se produce dentro del sector público. Dicho enfoque se sustenta en la teoría económica clásica y neoclásica y algunos enfoques sociológicos y de la ciencia política: la teoría de la Elección Racional. Se sostiene que cualquier actor, en cada circunstancia, elige racionalmente seguir aquel curso de acción que espera sirva mejor a sus intereses, dadas sus preferencias y las restricciones que enfrenta. Desestimando el rol que pueden jugar las reglas y los hábitos en el acto de elegir. El economista James M. Buchanan es su máximo exponente.

“La idea principal de la escuela de la *elección pública* es que los individuos son tan racionales en sus interacciones con el Estado como en sus asuntos económicos. El Estado no es un organismo para bien o para mal; es simplemente un organismo mediante el cual los individuos logran sus objetivos económicos por medio de la política. Los teóricos de la elección pública han ideado una teoría económica de la política. Utilizando el mismo marco que utiliza la teoría clásica y neoclásica en la construcción de los modelos de la conducta del hogar y de la empresa, analizan la elección política o pública” (Landreth y Colander, 2006:498).

- La *Teoría de los Costos de Transacción* se concentró en los problemas que plantean los derechos de propiedad o mejor dicho su ausencia —o imperfección— que generan oportunismo, captura, falta de credibilidad. Se trata de avance importante dentro del

análisis microeconómico porque la explicación económica de por qué existen organizaciones y contratos, se basa fundamentalmente en el concepto de costo de transacción. Oliver E. Williamson y Ronald Coase representan a dicha teoría.

- Para la *Nueva Economía Institucional* las instituciones son determinantes fundamentales del desarrollo y que el cambio institucional se produce por el aprendizaje de los agentes y por la evolución de la cultura. Se destacan autores como Douglass C. North y Geoffrey M. Hodgson.

“Según estas teorías del nuevo institucionalismo, las instituciones son de suma importancia porque determinan la existencia y calidad de los mercados, la asignación de recursos y el stock de conocimientos de una sociedad. A su vez, a través de estos canales, se determina el desarrollo de una economía” (Aramburu y Busso, 2000:32).

Aramburu y Busso (2000) destacan la existencia de una relación teórica fuerte entre buenas instituciones y un mayor grado de desarrollo. Ambos autores sostienen que aquellas economías donde las instituciones son débiles, porque inducen conductas incorrectas o porque no generan la capacidad de resolver problemas, el desarrollo resulta menor. Según sus miradas el complejo marco institucional vigente en cierto momento es lo que determina que el Estado cumpla con su cometido. Un país con escaso desarrollo, con escasa calidad en sus instituciones, necesariamente, no podrá tener un Estado congruente con los deseos y necesidades sociales.

Narodowski (2008) destaca que la principal crítica a esta corriente de pensamiento gira en torno a las debilidades en comprender el origen y evolución de las instituciones como manifestación de relaciones humanas que entrañan poder y conflicto, generadoras de jerarquías generalmente irresolubles. En tal sentido, dicho autor señala que los *neo institucionalistas* continúan sosteniendo el supuesto de racionalidad y el mito que el mercado sin restricciones es el orden natural, mientras que las instituciones deben desarrollarse solo cuando el orden natural se rompe.

“El proyecto distintivo *neo institucionalista* consiste en el intento de explicar el surgimiento de las instituciones, como la empresa o el Estado, por referencia a un modelo de comportamiento individual racional, investigando las consecuencias imprevistas en términos de las interacciones humanas” (Hodgson, 2007:62).

Como señala Hodgson (2007) para Douglass North, los costos de transacción surgen a partir de la información incompleta y la limitada capacidad mental para procesar un amplio volumen de datos. Estos costos de transacción son el fundamento que da origen a las instituciones. Dicho autor destaca que la mayor influencia en la evolución de las instituciones resultan ser el aprendizaje de individuos y de las organizaciones. El aprendizaje no es sólo la adquisición de información: es el desarrollo de nuevos medios y métodos de cognición, cálculo y evaluación. Eso significa que los agentes construyen, en el lugar que ocupaban otras concepciones y hábitos de pensamiento, nuevas representaciones del entorno en que operan.

Para Hernández (2016), el *neo institucionalismo* no constituye un cuerpo de pensamiento uniforme; no obstante, señala que las organizaciones surgen como mecanismos de reducción de la incertidumbre en contextos caracterizados por la existencia de costos de transacción ligados a la racionalidad limitada como a las actitudes oportunistas de los agentes. Por su parte, Kalmanovitz (2003) citando a Williamson enfatiza que el *neo institucionalismo* trabaja en dos niveles: uno macro, constituido por el medio institucional o reglas de juego que comprometen las acciones de los agentes y las encausa, y un nivel micro, en el que operan las instituciones de gobierno sobre los agentes económicos, como los mercados, los cuasi - mercados y las estructuras jerárquicas de contratación (empresas y burocracias públicas).

Los nuevos institucionalismos comparten la distinción básica entre instituciones y organizaciones. Éstas son espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Si bien la acción social está determinada por los intereses individuales, los problemas que plantea la acción colectiva hacen necesaria la concepción de entidades intermedias que permitan explicar satisfactoriamente la conducta de los individuos agregados. (Romero, J.J. en Powell y DiMaggio, 1999:22).

Para North (2014), las organizaciones (u organismos) son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Se trata de cuerpos políticos (vgr. la legislatura, una agencia reguladora), cuerpos económicos (vgr. Sindicatos), cuerpos sociales (vgr. clubes, iglesia) u órganos educativos (vgr. Universidades). Dicho autor señala que modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo.

1.3 - EL NUEVO INSTITUCIONALISMO EN EL ANALISIS ORGANIZACIONAL

Según Hernández (2016), los seguidores del *neo institucionalismo* del análisis organizacional establecen las organizaciones (y no los agentes individuales) como principal unidad de análisis. Dicho autor, en sintonía con Caballero y Soto (2013), señalan a Paul DiMaggio y Walter Powell (1999) como los principales exponentes de esta corriente de pensamiento institucional.

Esta corriente sociológica del institucionalismo – *al igual que la económica* - considera a las instituciones como creación humana, pero no como un resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente. Para este institucionalismo organizacional las instituciones no son necesariamente producto de un diseño deliberado sino patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción.

“Si para los *neo institucionalistas* que aceptan la elección racional las instituciones son importantes como elementos del contexto estratégico, ya que imponen restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos adoptan en la lucha por alcanzar sus objetivos, para los *neo institucionalistas* más cercanos a las corrientes históricas y sociológicas las instituciones no sólo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política” (Romero, J.J. en Powell y DiMaggio, 1999:22).

El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y en la sociología comprende el rechazo de los modelos del actor-racional, un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos (Powell y DiMaggio, 1999:42).

De hecho, el *neo institucionalismo* en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado del trabajo, escuelas, Estados y corporaciones (Powell y DiMaggio, 1999).

1.4 - INSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Según Aramburu y Busso (2000) el *Institucionalismo Latinoamericano* como ellos lo definen no reconoce en el neo-institucionalismo prácticamente ninguna influencia. Se trataría de un enfoque aplicado a la región, con un mayor tenor normativo y sin hacer uso de un análisis teórico general. Asimismo, trata de fundamentar la necesidad de determinadas reformas y da por descontada la capacidad del Estado y de la clase política para llevarlas a cabo. En este sentido, se destaca el aporte de Street y James (1982) cuando enfatizan que el institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano comparten ciertas características, señalando que resulta fundamental para el análisis económico la observación de la historia, los cambios de estructuras de clases y las modalidades del control político.

Asimismo, desde la CEPAL, Osvaldo Sunkel (1989) realiza un análisis comparativo de ambos enfoques, señalando que el institucionalismo y el estructuralismo conllevan una visión del desarrollo económico que subraya el papel dinámico del progreso técnico, sus contradicciones con las instituciones establecidas y las estructuras sociales, atribuyendo gran importancia al poder en el funcionamiento de la sociedad y la economía, un rol central del Estado en la evolución del proceso de desarrollo.

“El pensamiento institucionalista y estructuralista gira siempre y principalmente en torno a la realidad socioeconómica contemporánea o actual y la preocupación correspondiente a la política económica” (Sunkel, 1989:150). La observación, el método inductivo y el análisis histórico comparativo son fundamentales en ambos enfoques.

Por su parte, Mallorquín (2001) resalta como forma de iniciar una posible articulación entre el viejo institucionalismo y el estructuralismo latinoamericano, observar la decidida participación que tienen ambos enfoques en promover la transformación de las relaciones sociales capitalistas hacia objetivos específicos. Señala que ambas orientaciones pugnan por una planificación, ya sea para promover el crecimiento global o bien superar los conflictos sociales. Dicho autor observa que, si en sus primeras acepciones, el estructuralismo planteaba que las economías subdesarrolladas debían sostener una intensa política de industrialización y tasa de crecimiento para liberarlos de la "heterogeneidad estructural" o, en términos institucionalistas, de la dicotomía "ceremonial"- "instrumental", hoy cabe la posibilidad de promover una industrialización selectiva, por sectores o ramas productivas específicas, en vez de una industrialización vertical y horizontal general, producto de la noción de "totalidad" que imperaba en sus modelos de economía.

En esta línea de pensamiento, se intenta integrar los aportes de ambos enfoques teóricos, a fin de explicar por qué se dieron ciertas reformas, suponen que un segundo conjunto de reformas debe ser impulsado por el Estado e intentan definir qué dirección debe tomar dicho proceso y cuáles deben ser sus objetivos. Esta rama institucionalista no constituiría un cuerpo más o menos uniforme, sino que se trataría de un conjunto de trabajos teóricos liderados por el objetivo de apuntar el camino de la reforma por venir, más que el objetivo de desarrollar una teoría pura.

En igual sentido, Narodowski (2008) señala que la reforma del Estado y las políticas pro-competitivas están surcadas por la necesidad de mejorar las instituciones. No obstante ello, sostiene que el planteo con relación al diseño y funcionamiento de las instituciones continúa siendo *neo institucionalista* aunque con la inclusión de formas de asociación y participación que incrementan el capital social⁴, potenciando la confianza y la cooperación existentes.

Para Aramburu y Busso (2000) la mayor parte del análisis del *Institucionalismo Latinoamericano* gira en torno a la pregunta de cómo lograr un desempeño estatal acorde con las restricciones y necesidades que enfrenta América Latina. Según estos autores para lograr una mejor performance del sector público, se plantean dos cuestiones: la necesidad de adecuar el Estado a un tamaño consistente con las restricciones, para lo cual se reconocen actividades exclusivas del Estado y actividades a ser realizadas en forma conjunta con el resto de los sectores de la sociedad. Por otro lado, se reconoce la imperante necesidad de mejorar la eficiencia interna en las actividades del sector público.

Según destacan ambos autores, para el Institucionalismo Latinoamericano existe una relación positiva entre instituciones y desarrollo. Reconocen explícitamente que las actividades económicas realizadas en un país, además de necesitar buenas instituciones en general, requieren del soporte del Estado en particular.

El Institucionalismo Latinoamericano, además del énfasis que pone en la incorporación de la sociedad civil al proceso de reforma, en la necesidad de lograr una mayor competitividad y un mayor grado de gobernancia, plantea una última cuestión: la forma de organizar a la burocracia pública. Esto es particularmente relevante pues la burocracia pública es el canal natural de la reforma (Aramburu y Busso, 2000:55).

⁴ Para Bourdieu el capital social es un conjunto de recursos movilizados a través de una red de relaciones más o menos extensa y más o menos movilizable, un capital adquirido mediante una acción deliberada que procura una ventaja competitiva y asegura rendimientos más elevados; mientras que para Putman el capital social son redes densas de interacción social que reducen los incentivos para el oportunismo y la corrupción. Narodowski (2008) señala que el *neoinstitucionalismo* es clave para comprender la idea del capital social. -

Como alternativa al modelo burocrático, destacan Aramburu y Busso (2000), el institucionalismo latinoamericano expresa que las instituciones que alinean el comportamiento de la administración pública, se establezcan básicamente de acuerdo al modelo gerencial (NGP). Este modelo centra sus cambios en cuatro premisas: orientación al “cliente-ciudadano”, descentralización en la toma de decisiones, descentralización en la ejecución de políticas y control por resultados.

Ambos autores sostienen que el mero cambio de modelo organizativo no basta en virtud que la reforma del Estado debe ser implementada por aquellos individuos que participan de la administración pública. Para el Institucionalismo Latinoamericano el problema de cómo se forman los recursos humanos que ingresan en la administración pública, se hace central. Es muy necesario el fortalecimiento y el aumento de la autonomía de la burocracia estatal -esta última organizada en carreras-, así como la valoración de su trabajo técnico en participación con otros sectores de la sociedad, para la formulación y gestión de políticas públicas.

En este marco, se encuentran los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, entre las contribuciones de teóricos nacionales, la de José María Fanelli (2012) que evocaría al viejo institucionalismo de Commons.

Para la CEPAL (2004), las instituciones son reglas formales e informales y sus mecanismos de cumplimiento y resultan clave en el proceso de desarrollo económico y social. En tal sentido, señalan que, desde las más básicas relaciones de intercambio y hasta las más complejas opciones de inversión exigen de normas, formales e informales, para su puesta en práctica y cumplimiento a través del tiempo. Las reglas influyen en el comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad. “Organizaciones e individuos persiguen sus objetivos y definen sus conductas en el marco de una cierta estructura institucional” (CEPAL, 2004:364). Sostienen que las políticas se materializan y se aplican a través de instituciones. Por lo tanto, para un desempeño económico aceptable, se requiere un funcionamiento armónico de la variada gama de instituciones que hacen a la creación y funcionamiento de los mercados, la regulación, la estabilización y la redistribución. Observan que las instituciones económicas relevantes están íntimamente entrelazadas con las dimensiones políticas y sociales⁵. La CEPAL afirma que no existen modelos

⁵Las instituciones de regulación se crean para corregir distorsiones de mercado (información imperfecta, externalidades, etc.); las de estabilidad son las destinadas a crear condiciones macroeconómicas apropiadas (baja inflación, pleno empleo, equilibrio fiscal, comercial); mientras que las instituciones de legitimación apuntan a brindar protección social y redistribuir ingresos.

institucionales únicos y, en esta dirección, sostienen la importancia de respetar las particularidades locales en la construcción de instituciones.

En nuestro país, Fanelli (2012) otorga a las instituciones un rol central porque entiende que son ellas las que proveen las reglas del juego para coordinar las acciones y procesar los conflictos. En tal sentido, dicho autor señala que el desarrollo es una tarea colectiva que involucra movilizar y utilizar los recursos de la sociedad para el logro de metas compartidas. La acción colectiva alimenta el desarrollo porque –según destaca el autor– las capacidades individuales se potencian a través de la cooperación. Pero no hay cooperación sin que aparezcan dificultades de coordinación y conflictos entre las partes que, cuando no se solucionan, frustran los intentos de actuar colectivamente. “Un sistema económico que cuenta con instituciones de calidad resuelve conflictos y coordina de manera más efectiva, por lo que tiene mayor probabilidad de capturar y explotar las oportunidades de crecimiento que se presenten en el ámbito local y global, y mayor capacidad para responder eficazmente a los eventuales shocks agregados” (Fanelli, 2012:15).

Fanelli (2012) destaca una visión sistémica de la economía que para su funcionamiento no solo demanda recursos y tecnología sino también reglas de juego institucional y organizaciones adaptadas eficientemente al contexto sociopolítico específico en que el sistema está inserto. En tal sentido, señala que la construcción de instituciones y el diseño de políticas son procesos complejos, que requieren de escenarios políticos apropiados para negociar y compatibilizar intereses y visiones particulares sin hacer peligrar el objetivo común del desarrollo.

La tesis sostenida por Fanelli (2012) es que los fracasos en el plano de la formulación e implementación de políticas económicas y reformas estructurales en la Argentina se deben a una pobre comprensión acerca del sistema económico y de las funciones que cumplen las instituciones en él. En tal sentido, señala que es habitual que se tomen iniciativas orientadas a atacar problemas particulares (deficiente distribución del ingreso, bajo nivel de competitividad sectorial) sin considerar si están dadas las condiciones institucionales para que las autoridades puedan hacer cumplir las normas y regulaciones asociadas con las iniciativas a implementar. Por ejemplo, cuando se introducen regulaciones sin mecanismos de monitoreo efectivo de la corrupción (vgr. *Licencias No Automáticas, Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación*).

Fanelli (2012) realiza seis observaciones sobre la actividad económica en una economía moderna: i) la mayoría de las actividades económicas que llamamos económicas son actividades de cooperación; ii) la cooperación no está exenta de conflictos; iii) los procesos de cooperación y de conciliación de intereses acontecen dentro de organizaciones muy diversas, que presentan variados grados de complejidad interna; iv) las organizaciones tienden a desarrollar vínculos de complementariedad que las convierten en funcionalmente dependientes; v) tanto las organizaciones como las vinculaciones entre ellas están regidas por un conjunto de instituciones económicas o reglas de juegos básicas y, vi) las instituciones económicas funcionan bajo la égida de una superestructura de instituciones políticas formales, que tienen en la cúspide la Constitución Nacional.

Dicho autor define a las instituciones (formato organizacional) como reglas del juego que ordenan la interacción; mientras que entiende por organización al conjunto de individuos que aportan los recursos y conocimientos técnicos necesarios en la tarea de cooperar para alcanzar los objetivos buscados.

El concepto de que las instituciones importan en la economía, no es nuevo. La teoría económica concibe a las *instituciones económicas* como un conjunto de normas formales e informales establecidas por los agentes que influyen sobre el comportamiento de los individuos en las organizaciones, las relaciones entre esas organizaciones y el sistema económico como un todo. Lo que es nuevo es la forma en que el Institucionalismo racionalizó la importancia de las instituciones. Esta nueva construcción no es materia exclusiva de la economía: la ciencia política, la sociología y la administración, también tuvieron su influencia.

1.5 - Balance del capítulo

Para Ralph Dahrendorf “las organizaciones no son solo colectividades sociales en las que se produce un significado compartido, sino sitio de lucha en que distintos grupos compiten por modelar la realidad social de la organización de modo que sirva a sus propios intereses” Krieger (2015:554).

Según Narodowski (2008) la principal crítica a la perspectiva de análisis neo institucional de Coase, Williamson, North y Hodgson descrita en el apartado 1.2, gira en torno a las falencias en comprender el origen y evolución de las instituciones como manifestaciones de relaciones humanas que entrañan poder y conflicto, generadoras de jerarquías generalmente

irresolubles. En igual sentido se expresan Powell y Dimaggio (1999) cuando señalan que el poder y los intereses han sido temas poco apreciados en el análisis institucional desde la tradición analítica que inicio Coase (1937, 1960), pasando por Williamson (1975, 1985), North (1981), Posner (1981), Nelson y Winter (1982). Dichos autores sostienen que ha sido escasa la atención puesta en cómo los funcionarios públicos mantienen sus posiciones dominantes o cómo responden a las amenazas durante periodos de inestabilidad y menos aún sobre la forma que los empresarios aprovechan estratégicamente las múltiples lógicas institucionales. Asimismo, destaca que la creación y ejecución de acuerdos institucionales están plagados de conflictos, contradicciones y ambigüedades.

Por su parte, Krieger (2015) enfatiza que toda organización publica vive inmersa en un entorno que la condiciona. El ambiente interno y externo determina a cada organismo en particular, las condiciones en que desenvuelve sus actividades. Es decir, las interacciones y pujas que puedan darse con actores internos del propio Estado, de la propia esfera pública, y actores extra estatales (privados y ONG).

En este sentido, Bertranou (2015) destaca algunas dimensiones críticas a la hora de analizar la capacidad del Estado y de las organizaciones públicas; a saber: la autonomía/captura de las organizaciones, la articulación publico/privada y la coordinación interorganizacional. Por un lado, señala que el tipo de asociación entre las organizaciones y los sujetos no estatales es clave para comprender si estas organizaciones tienen o no tienen capacidad. Por otro lado, sostiene que la cooperación pública/privada como dotación de capacidad y como resultado de política pública tiene que ser analizada empíricamente, y no supuesta con antelación. Enfatiza que es necesario distinguir esta cooperación de posibles capturas u ocupaciones del Estado por parte de los sujetos no estatales (captura empresarial y/o penetración sindical). Por ello, sugiere estudiar las posibles colusiones de intereses, ya que la capacidad del Estado de proveer servicios con un sentido público más generalizable puede estar comprometida por la posible pérdida de autonomía.

La teoría de las contingencias enfatiza la dependencia contextual, donde la respuesta casi siempre resulta ser adaptativa. El éxito se encuentra en la mejor adaptación de la organización al entorno. Tanto el liderazgo como la organización se subordinan al ambiente externo. Esta teoría es la que sostiene que no existe una única manera racional de dirigir una organización. Sus premisas son: (i) el entorno es el motor principal del accionar de la

organización; (ii) la organización responde a las fuerzas del entorno o se crean conflictos; (iii) el liderazgo, debe leer el entorno y asegurar una adaptación correcta de la organización.

La presente investigación no procura ignorar dichos elementos, sino que por el contrario los aborda, pero a través del Proyecto Institucional del Ministerio de Industria y de las definiciones políticas e ideológicas entorno a la política industrial de las máximas autoridades nacionales en el periodo bajo estudio. El PEI 2020 como proyecto de gobierno actúa como catalizador de las dimensiones críticas que Bertranou (2015) afirma deben estudiarse acerca de la capacidad estatal.

Tampoco se ignora que la creación de capacidades estatales podría ser contraria a un estilo de gobierno fundado en el uso políticos de los aparatos burocráticos basados en el intercambio de favores.

El trabajo de investigación a partir del estudio del PEI 2020 adopta un **enfoque estratégico** en el sentido que supone una actitud proactiva de la administración pública que busca anticiparse a los desafíos que presenta el entorno. No se intenta indagar acerca de la relación de fuerzas, ni los intereses en pugna. Como señala Krieger (2015) en dicho enfoque se parte del supuesto que los líderes de las organizaciones públicas pueden adaptar sus organizaciones al entorno, pero también pueden llegar a cambiarlo, si poseen el poder y los recursos necesarios para ello y tornarlo más favorable a sus actividades de formulación e implementación de políticas públicas y canalizar y satisfacer demandas sociales.

El precedente párrafo va en sintonía con lo que señala Daniel Garcia Delgado (2013) acerca de consolidar un modelo de gestión pública de carácter político estratégico, dejando de lado el Estado como reservorio de los instituido para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones de la política.

En el caso particular de la Argentina, en el año 2013 García Delgado observaba que:

...en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la

preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma. (García Delgado, 2013:15)

Por todo lo expuesto hasta aquí, cabe advertir que la perspectiva de análisis neo institucional focaliza su atención en cuestiones de índole micro/meso económica desatendiendo u omitiendo la evaluación de las actuales tendencias de la economía mundial y regional. Asimismo, tampoco se analiza la distribución de la riqueza y el ingreso, ni el grado de concentración del mercado, ni el control de los medios de producción por diferentes tipos de actores como características estructurales y determinantes básicos de la evolución de toda sociedad.

2. PLANIFICACION GUBERNAMENTAL

La planificación es una acción que trata de proyectar, imaginar, futuros deseados. Es la determinación del rumbo hacia el que se dirige la organización y los resultados que se pretende obtener mediante el análisis del entorno y la definición de estrategias para minimizar riesgos tendientes a lograr la misión y visión organizacional con una mayor probabilidad de éxito.

La planificación como herramienta de gestión del sector público se generalizó a mediados del siglo XX, impulsada tanto por las experiencias de planificación desarrolladas por varios países europeos antes de la guerra, principalmente Alemania y Francia, y como por la experiencia de la Unión Soviética durante la guerra y en la postguerra. En América Latina la corriente de pensamiento estructuralista, ligada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promovió la planificación indicativa como alternativa a la planificación obligatoria de los países socialistas.

La planificación tradicional de tipo imperativa-normativa hace referencia a un Estado que actúa de manera directa en todas las actividades de la sociedad. La planificación es una función del Estado, y el plan, un instrumento imprescindible de la economía socializada: diseña e instrumenta la secuencia y magnitud de la producción, distribución, circulación y consumo.

La planificación estratégica de tipo indicativa sostiene la propiedad privada de los medios de producción enmarcada en criterios sociales. En este caso, el estado actúa de manera indirecta conciliando el respeto por las libertades e iniciativas individuales con una orientación común hacia los fines compartidos. Al respecto, un caso particular lo constituyen el primer y segundo Plan Quinquenal instalado en la Argentina a partir de 1946 por el gobierno de Juan D. Perón.

Los inicios de la planificación económica en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. La orientación industrial de las estrategias de crecimiento y la preocupación por la planificación del desarrollo económico fue un punto de continuidad entre gobiernos de muy distinto signo político desde mediados de los años 1940 hasta mediados de los 1970. En ese periodo, las discusiones en torno a los lineamientos de las políticas económicas y a la orientación estratégica de la intervención estatal en la economía ponían en cuestión el alcance y los

instrumentos de la intervención, así como su sesgo distributivo, pero todas las estrategias de desarrollo que se proponían tenían en común que eran estrategias de desarrollo industrial. Leiva Lavalle (2010:131)

En términos generales, el proceso de planificación define la visión (posición deseada en un escenario futuro), fija objetivos y realiza un análisis y selección de estrategias.

Como bien señala Leiva Lavalle (2010) la experiencia argentina sugiere que una estrategia de desarrollo requiere tener en cuenta las problemáticas de los distintos sectores productivos y sociales, ya que sólo una intervención concertada es capaz de mediar entre intereses de distintos sectores para articular consensos sociales.

Carlos Matus es un claro defensor de la noción de la planificación como instrumento de cambio y también crítico del carácter normativo de los modelos de planificación de los años '60-'70. Para dicho autor, destaca Leiva Lavalle (2012), el proceso de planificación forma parte de los procesos políticos que generan el intento de llevar a la práctica una estrategia de desarrollo. En tal sentido, enfatiza que resulta clave la relación entre políticos, planificadores y la burocracia para que la planificación haga un aporte sustantivo al desarrollo.

Actualmente, siguiendo a Leiva Lavalle (2012), los procesos de planificación gubernamental trazan la necesidad de integrar tres funciones básicas con la intervención de múltiples actores: la construcción de una Visión Estratégica a partir de estudios prospectivos de medio y largo plazo, la coordinación de actores para la implementación y el logro de los objetivos establecidos y, en tercer término, el seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Es ese sentido, destaca a la capacidad del estado como un pilar para lograr los resultados deseados.

La capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones no depende sólo de los recursos con que cuente. Influye también la fortaleza institucional para enfrentar grandes poderes e intereses externos muy diversificados. Los centros de poder económico de origen nacional o internacional han concentrado una capacidad que no se conocía anteriormente en nuestros países. Las redes internacionales agrupadas en torno a causas específicas se han potenciado. La sociedad civil es mucho menos pasiva y mucho más consciente de los derechos que le otorgan las instituciones democráticas. Los gobiernos

pueden aspirar a hacer transformaciones sólo en la medida que su liderazgo político les permita contar con amplias mayorías nacionales.” Leiva Lavalle (2012:49)

En materia de planificación gubernamental, el enfoque situacional y estratégico se expresa tanto en el método planificación estratégica situacional (PES) de Carlos Matus como por el método de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) propuesto en nuestro país por Mario J. Krieger. Según este último autor, para Matus las unidades de análisis equivalen a problemas que luego habrán de abordarse mediante políticas de gobierno, mientras que para el PEPOP la unidad de análisis es la organización pública, y los problemas se abordan en el nivel más desagregado de los programas y proyectos. Ambos enfoques comparten una perspectiva y metodología de investigación relacionada con la acción.

El método PES contempla el análisis situacional de una realidad problemática, la aproximación a la situación objetiva y la formulación de estrategias. Asimismo, la construcción de un plan operativo de intervención para transformar la situación planteada como problemática. El método PES propuesto por Matus concentra su atención en el nivel macro – organizacional.

El PEPOP es el proceso que se ha dado un organismo público determinado para pensar y actuar estratégicamente, buscando definir su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Por medio de los análisis de escenarios y FODA, procura reducir la incertidumbre, y prepararse para aprovechar las oportunidades y afrontar las amenazas, aprovechar sus fortalezas, superar sus debilidades desarrollando sus estrategias para implementar las políticas públicas y los mandatos normados que son su razón de ser.

De acuerdo a Krieger (2013, 2015, 2016) a través del método PEPOP se busca alcanzar la visión organizacional, en el marco de sus valores a través del desarrollo de la misión. Se traduce en programas estratégicos y proyectos que buscan resolver problemas de acuerdo con la misión establecida por la organización pública. Es participativo porque pretende involucrar y comprometer al conjunto de actores internos y referentes. Con el PEPOP se trata de guiar la acción cotidiana y las actividades del Organismo con clara orientación hacia el presupuesto por programas.

2.1 - LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO DE LA ORGANIZACIÓN

Uno de los principales desafíos para orientar la gestión hacia la obtención de resultados que satisfagan las demandas ciudadanas es la articulación del presupuesto con la planificación. Esta vinculación es un instrumento que contribuye a mejorar la asignación de recursos, realizar su seguimiento y evaluar las políticas públicas implementadas.

Las políticas públicas son grandes macro objetivos del quehacer público en la búsqueda de atender problemas económicos, sociales y políticos de diversa índole. Las políticas son primeramente enunciados de una propuesta de hacer, pero para traducirse en hechos, medidas, acciones, deben desarrollarse planes, programas, proyectos, acciones, asignar recursos presupuestarios a ellos y mediante estas operaciones transformar la realidad. Krieger (2015:175)

En este sentido, no basta con tener un buen plan porque una política sin previsiones y recursos de su etapa operativa se queda en puro enunciado. Solo la ejecución transforma la realidad nunca el enunciado de la política, plan o estrategia.

Según Krieger (2015) el proceso de presupuesto es la más importante instancia de programación, formulación de prioridades en materia de políticas públicas y asignación de preferencias sociales por parte del poder legislativo. Sin embargo, sostiene que las practicas muchas veces se ven alejadas de estos principios, principalmente por instancias y mecanismos inadecuados de negociación y fijación de prioridades.

La asignación de los recursos a fines estratégicos requiere fortalecer los procesos técnicos que direccionan la distribución de los fondos en el sector público. En este sentido, la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La herramienta constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para su implementación, es necesario contar con un marco lógico que contemple, al menos, los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos, y resultados e impactos esperados, así como indicadores.

La planificación y el presupuesto son herramientas de gestión prospectiva que procuran, generalmente de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo.

El presupuesto público es un instrumento de gestión que delinea la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos. Allí se establecen los ingresos que se esperan obtener, se expresa la política económica seguida por el gobierno (ya que refleja las prioridades de asignación de recursos) y se distribuyen las erogaciones entre los diferentes organismos responsables de concretar las acciones de gobierno. Además, representa una herramienta cotidiana de gestión que permite administrar los recursos financieros del sector público.

El horizonte temporal contemplado en las proyecciones da origen a dos tipos de presupuestos. Uno de ellos, el Presupuesto Plurianual (PP), que suele comprender un plazo de entre tres y cinco años, y es una herramienta de conducción estratégica del Estado. A diferencia del PP, el Presupuesto Anual es el instrumento de administración cotidiana sobre el cual se plasman los ingresos y erogaciones a realizar durante el año fiscal.

La vinculación del plan con el presupuesto implica una serie de requerimientos de la planificación y de lo presupuestario que permitan garantizar la existencia de evidencias en cuanto a la relación causal entre productos, resultados y metas del plan (Sanz Mulas, 2015:42).

Ambas herramientas de gestión tienen importantes implicaciones a la hora de identificar la presencia de capacidades estatales en las organizaciones públicas. En consecuencia, en el capítulo que sigue se desarrolla el concepto de capacidades estatales y a través de las diferentes metodologías que intentan aproximarse al concepto se podrá verificar el énfasis que cada una de ellas asigna a la planificación y el presupuesto como uno de sus atributos.

3. CAPACIDADES ESTATALES

En el capítulo primero se desplegó una breve revisión acerca de la evolución de la teoría institucional (o de las instituciones) estableciendo la distinción entre las instituciones y organizaciones: las instituciones son reglas de juego mientras que las organizaciones son los jugadores.

Como lo indica North (2014), las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Se trata de cuerpos políticos (vgr. la legislatura, una agencia reguladora), cuerpos económicos (vgr. Sindicatos), cuerpos sociales (vgr. clubes, iglesia) u órganos educativos (vgr. Universidades). Dicho autor señala que modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades y la forma de aprender haciendo, lo que determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo.

En este marco analítico, para la comprensión de la institucionalización y características del aparato burocrático (*organismos*) del Estado puede utilizarse la definición de *Capacidad Estatal*.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas o para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000, cit. por Repetto 2003:8).

Según Repetto (2003) el concepto de *Capacidad Estatal* guarda estrecha relación con las reformas del Estado identificadas como de “Segunda Generación” en el marco del Consenso de Washington. El autor destaca que, en dicho contexto, la capacidad estatal es entendida como sinónimo de capacidad burocrática de gobierno; es decir, grado de desempeño de la administración burocrática. Este concepto gana fuerza a partir de la creciente desigualdad social producto de las reformas del estado de primera generación⁶.

⁶Se trataba de reducir la inflación y reanudar el crecimiento a través de los siguientes instrumentos: Recortes presupuestarios, reforma impositiva, liberalización de los precios, liberalización del comercio y la inversión extranjera, desreglamentación, fondos sociales, organismos de contratación autónomos, privatizaciones.

Guimarães (2011) señala que a mediados de los años `90 el papel del Estado es revalidado. Resurge una concepción del Estado como agente del desarrollo. Testimonio de la época es el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial que estuvo dedicado a analizar el papel y la eficacia del Estado: qué debe hacer, cómo debe hacerlo y en qué forma puede mejorar su actuación. En el prefacio del informe, su Presidente James D. Wolfensohn manifestaba que “La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social” (Banco Mundial, 1997: III).

En el Informe se destaca que “Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz”; en tal sentido, señala que “el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” (Banco Mundial, 1997:1). Sin embargo, a diferencia de ideas que prevalecieron en periodos anteriores⁷, el Informe enfatiza que “lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población” (Banco Mundial, 1997:2).

El marco de referencia propuesto por el informe presentó una doble estrategia para que el Estado participe en una forma más creíble y eficaz en los procesos de desarrollo de los países. Por un lado, adecuar la función del Estado a su capacidad. Es decir, elegir entre lo que se debe y lo que no se debe hacer. Por otro lado, indagar maneras alternativas de extender la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas.

En el Informe del Banco Mundial 1997 no solo se presta atención al replanteamiento de la función del Estado, sino que además se señala la forma en que los países podrían iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal.

Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas

⁷ El concepto de un Estado de gran tamaño que se ocupaba de todo y del que se esperaba todas las respuestas es propio de mediados del SXX. Se trataba de un Estado centralizador que asumía muchas responsabilidades, incluyendo la de ser un Estado productor. La crisis fiscal de los años 80 produjo desmantelamiento institucional y las reformas liberales redujeron su tamaño y alcance.

con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la eficacia es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad (Banco Mundial, 1997:4).

El Estado y el mercado se complementan; tanto el contenido de las normas y políticas como su previsibilidad y la coherencia con que se aplican, son importantes para atraer la inversión privada. Con el fracaso de las reformas implementada en los '80, se volvió necesario fortalecer la capacidad del Estado para que respondiera satisfactoriamente a los problemas que enfrentaba. En tal sentido, se trataba de devolver al Estado funciones que había cedido, además de dotarlo de mejores recursos. En este contexto se incrusta en los '90 la expresión de *capacidades estatales* en las publicaciones de gestión pública reconociendo “que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social” (Ospina 2002:3, cit. por Lattuada y Nogueira 2012:38)

El estado es lo que hace. Y lo que hace, inevitablemente contribuye a definir el tipo de sociedad en que vivimos, de la cual ese estado es su principal instancia articuladora. De la calidad (más que de la magnitud) de su aparato institucional dependen, entonces, sus posibilidades de jugar un papel proactivo en favor de un sistema de organización social que podríamos coincidir con Bresser Pereira en denominar <<capitalismo social y democrático>>. Por ejemplo, equilibrar el desarrollo de los diferentes sectores de la producción y el trabajo, insertar al país más sólidamente en una economía globalizada, extraer con un sentido progresivo recursos genuinos que permitan consolidar su papel de catalizador económico y formador de capital social y, en definitiva, favorecer la igualdad de oportunidades y la equidad en la distribución de los frutos del progreso material de la sociedad. (Oszlak, 2003:18)

Para Evans (1996) el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, reconocimiento que conduce a reflexionar acerca de la capacidad del Estado. Según dicho autor la respuesta está en la reconstrucción del Estado. Señala que la definición de las instituciones estatales eficaces no es la misma en todos los planes de acción económica. En tal sentido, afirma que algunas características institucionales que favorecieron el crecimiento de la industria nacional quizá puedan ser disfuncionales para alcanzar la estabilización y el ajuste. Mientras que instituciones que tuvieron éxito con la estabilización y el ajuste pueden

no promover la transformación industrial. Según Evans (1996) aunque el Estado acepte abordar una suma de tareas más limitadas, las demandas de acción estatal superaran su capacidad de realizarlas. Por ello, es indispensable reforzar su capacidad a pesar que se obre con mayor selectividad.

“Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida, y no meramente con la libertad de tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica” (Evans, 1996:559). La capacidad transformadora del Estado requiere una composición de coherencia interna y de conexiones externas, a la que denomina autonomía enraizada. “La autonomía enraizada es un concepto relacional. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social”. (Evans, 1996:559).

Por su parte, Guimarães (2011) sostiene que la creciente institucionalización de la sociedad moderna, con la adopción de prácticas racionales inclinadas hacia la eficiencia, en un marco gerencial como promotor de las organizaciones, conduce a las relaciones sociales a ser delimitadas por las reglas instituidas. Por ello, destaca la necesaria existencia de ciertas características institucionales (vgr. cuerpo técnico-burocrático bien capacitados, funcionarios competentes) porque tales características influyen el desarrollo e implementación de políticas públicas. Asimismo, señala que las políticas públicas son analizadas a partir de las estructuras organizacionales a las cuales compete la formulación, implementación y evaluación de tales políticas. Por ello, sostiene que las características institucionales deben ser vistas como elementos potenciales para la deseable implementación, gestión y ejecución de las políticas.

3.1 - EL CONCEPTO DE CAPACIDADES ESTATALES

“El concepto de *capacidades estatales* posee una vinculación directa con los modos de hacer del Estado. Es decir, las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos. Un Estado, en términos analíticos, puede ser entonces adjetivado como <<capaz>> frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos” (Lattuada y Nogueira, 2011:32). El concepto es útil como instrumento de análisis de la acción estatal.

Existen en la literatura diversos marcos analíticos que recuperan el término de capacidades estatales, con distintos abordajes y algunos acuerdos centrales; tales marcos permiten establecer posibles aplicaciones para el análisis empírico (Nogueira, 2010). En este sentido, los diferentes autores se refieren a capacidades institucionales, administrativas –desde un plano más organizacional o interno– y autonomía o desarrollo, desde un plano más relacional o hacia afuera del Estado (Lattuada y Nogueira, 2011:32).

Sikkink (1993) destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. La capacidad del Estado no puede medirse en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir. Por su parte, Bertranou (2011) subraya que las capacidades estatales solo pueden ser examinadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011:32 cit. por Completa 2016:62).

Lattuada y Nogueira (2011) señalan que para Grindle las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío, se construyen sobre las capacidades existentes, aun cuando estas se consideran deficientes. La condición de fortaleza o fragilidad de un Estado dependerá del carácter de tres variables centrales: el alcance de sus instituciones, la eficacia de su organización y, finalmente, su legitimidad.

El término capacidad, de esta forma, se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se revaloriza de acuerdo al contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas. De esta forma, las *capacidades estatales* que se requieran en una gestión racional burocrática diferirán sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (New Public Management), asociado (gobernanza) o de responsabilización (accountability). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes (Completa 2016:62).

Bernazza y Longo (2014) sostienen que la *capacidad estatal* es útil tanto para describir situaciones al interior de los Estados, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores público estatales. Estos autores destacan que “la capacidad estatal se vincula, desde los primeros estudios administrativos, a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política” (Bernazza-Longo, 2014:109). Asimismo, señalan que tanto el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) refuerzan esta tradición superponiéndole la lógica del mundo de los “negocios”. Es decir, dichos organismos internacionales nos hablan de Nueva Gerencia Pública (NGP) preocupados por medir los niveles de desempeño de los organismos públicos.

Al respecto, es importante distinguir este concepto de desempeño del de capacidad. La capacidad es un concepto que refiere a un potencial de cumplimiento, a los elementos previos que debe tener una organización y no a los resultados obtenidos por la misma. Como bien señala Bertranou (2015), existe una estrecha vinculación entre ambos conceptos, pero no deben ser analíticamente confundidos. La capacidad no se ve reflejada en los resultados de las entidades sino en la existencia de *condiciones para el logro de resultados*. El autor define “capacidad estatal” como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Repetto (2003) entiende la *capacidad estatal* como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. Dicho autor señala que Hilderbrand y Grindle entienden la *capacidad estatal* como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad mientras que Weiss enfatiza la capacidad transformativa del Estado entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y a las presiones externas. Por su parte, sostiene que Migdal la define como la capacidad de los líderes estatales para utilizar los órganos del Estado con el fin de lograr que los integrantes de una sociedad hagan lo que ellos quieren que se haga.

Antes tales definiciones, Huerta (2008) haciendo una revisión de la literatura identifica definiciones que pueden clasificarse en categorías tales como: “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” o “capacidad como proceso”. En tal sentido, señala que Weiss hace alusión a una *capacidad como proceso*, es decir como esfuerzos por mejorar la capacidad, mientras que la definición de Migdal es *capacidad indicada* porque hace alusión al potencial para cumplir tareas. Por su parte, las definiciones de Hilderbrand y Grindle aluden a una *capacidad como producto* o resultado de un proceso, es decir, como las habilidades producidas. Mientras que clasifica la definición de Repetto como *capacidad efectiva*, es decir la actuación del gobierno o su desempeño.

Llegado este punto, cabe señalar la diferencia entre *manifestaciones de la capacidad estatal* y *componentes de la capacidad estatal*. Según Bertranou (2015:44) “lo que resulta importante es distinguir la noción de manifestación o expresión de capacidad, de los componentes explicativos de estas manifestaciones y de la capacidad en su totalidad. Se trata de dos planos analíticos diferentes”. El autor entiende por *manifestaciones de capacidad estatal*, las desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. “Una de las caracterizaciones iniciales más importantes establece una clasificación entre capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas” (Grindle, 1997 cit. por Bertranou 2015:43).

Por otro lado, Repetto (2003) utiliza el término *componentes* para referirse a manifestaciones de la capacidad estatal y prefiere a diferencia de Grindle una perspectiva donde solo las capacidades administrativas y las políticas operan como fundamentos de capacidad estatal.

La noción de componente según Bertranou (2015) refiere a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública y que, incluso, pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. En tal sentido, sostiene que los *componentes de la capacidad* permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender este fenómeno y poder producir cambios en el sentido requerido. Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir.

Por su parte, lo que para Bertranou (2015) son componentes de la capacidad estatal, para Repetto (2003) son *atributos*. En este sentido, señala que “la capacidad estatal puede ser <<leída>> a través de una serie de atributos que den cuenta del tipo de respuesta, ponderada en términos de valor social, que se dé a aquellos aspectos asociados con la articulación de inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político. A respuestas que generen mayor y mejor impacto en términos de valor social, mayor y mejor capacidad estatal” (Repetto, 2003:15).

A partir de toda esta exposición, siguiendo a Repetto (2003), el presente trabajo adopta el criterio de distinguir dos manifestaciones de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política.

La capacidad política: “se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno” (Lattuada y Nogueira, 2011:34).

La capacidad administrativa: aparece como complementaria a la capacidad política, y ambas constituyen los pilares del término capacidad estatal. “Cuando se observa las capacidades administrativas, el análisis pasará por el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. En este sentido se hace hincapié en el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados –la concentración de expertos en palabras de Evans (1996)–, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia burocrática” (Lattuada y Nogueira, 2011:35).

En lo que respecta a los componentes de la capacidad estatal, según Bertranou (2015) su estudio representa el núcleo investigativo central para poder extraer conclusiones de la capacidad estatal general o de alguna manifestación puntual (organizacional o política) razón por la cual en el próximo apartado se hará un breve repaso acerca de las diferentes propuestas metodológicas acerca de *qué y cómo* medir las capacidades estatales. Dicho repaso permitirá la identificación de algunos componentes e indicadores con los cuales abordar la unidad de análisis de la presente investigación.

3.2 - COMPONENTES E INDICADORES DE LA CAPACIDAD ESTATAL. DIFERENTES ABORDAJES METODOLOGICOS

En este apartado resulta necesario abordar las diferentes metodologías que intentan aproximarse al concepto de *capacidades estatales* a partir de la medición de algunos de sus diferentes atributos.

Por un lado, se señala la propuesta metodológica desarrollada por Alain Tombelen en el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI, 1992) y difundida también por Oscar Oszlak y Edgardo Orellana (1993). Asimismo, la Guía para la Evaluación de la Capacidad Institucional ideada por Jorge Hintze (2007). En nuestro país, el Índice de Capacidad Institucional (ICI) elaborado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y Gestión Fiscal Provincial (PROFIP, 2010). Estos enfoques privilegian la dimensión administrativa o intraorganizacional en el sentido descrito en el apartado precedente.

En igual sentido, se expresan tanto el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008a, 2008b, 2010) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002) cuando al referirse al concepto de *capacidades estatales* ignoran la dimensión política.

Todos estos aportes metodológicos expresan con énfasis la racionalidad económica de las políticas públicas vinculadas estrechamente a la Nueva Gestión Pública orientada a resultados, situación en la cual –como señalan Bernazza, Comotto y Longo (2015)- la *estaticidad*⁸ se desdibuja.

3.2.1 - SADCI

De acuerdo a Tobelem (1992) y a Oszlak y Orellana (1993), la metodología SADCI puede aplicarse cuando se necesita identificar el *grado de capacidad institucional* actual para llevar a cabo determinadas acciones; por ejemplo, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. Asimismo, el SADCI puede ser aplicado para conocer el *déficit de capacidad* en la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto.

⁸Según Oszlak (1982) la formación del estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. En tal sentido, dicho autor destaca que la existencia del estado se comprueba a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la "estaticidad" -la condición de "ser estado"-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

El principal producto de la metodología es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional, su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficits. (Oszlak y Orellana, 1993).

Con el objetivo de identificar el *déficit de la Capacidad Institucional*, la metodología SADCi examina sistemáticamente seis categorías de problemas o atributos de toda organización/programa: (i) las reglas del juego; (ii) las relaciones interinstitucionales; (iii) la estructura y asignación de funciones; (iv) políticas de personal; (v) insumos físicos y recursos humanos; (vi) capacidad individual de las personas intervinientes. La metodología de captura de la información se articula alrededor de entrevistas con informantes clave de la organización.

3.2.2 - Capacidad Institucional según HINTZE

Según Hintze (2007) la capacidad institucional es el *potencial* de las organizaciones para producir valor para terceros o transformarse ellas mismas. Dicho autor aclara que no debe confundirse la capacidad con el desempeño de la organización. Esta última se refiere al pasado mientras que la capacidad institucional hace referencia al futuro. Sostiene que “medir directamente la capacidad institucional en términos absolutos suele ser tan difícil y costoso, que resulta frecuentemente imposible: son muchas las variables que intervienen y muchas también las relaciones entre ellas y el contexto” (Hintze, 2007:9).

Tabla 1- Factores y Variables de calificación del déficit de capacidad institucional

FACTOR ORGANIZACIONAL	FACTOR HUMANO
<p>1. Relación con el contexto</p> <p>Capacidad de respuesta y/o posicionamiento ante presiones y restricciones provenientes del contexto</p> <p>2. Políticas y reglas de juego organizativas</p> <p>Planificación; Estructura organizativa; Control</p>	<p>5. Cultura organizacional y actitudes</p> <p>Adecuación de los valores prevalecientes en el personal a los valores institucionales requeridos en cuanto a fines y objetivos, ética, reglas de juego en cuanto a las relaciones de cooperación, competencia y compromiso; 2) Comportamiento y actitudes: grado de motivación, interés y satisfacción con la función y la organización, actitud real hacia la cooperación.</p>

<p>3. Políticas y reglas de juego sobre RR.HH.</p> <p>Contratación de personal, régimen laboral, plazos, mecanismos de evaluación para el ingreso, restricciones normativas en la cobertura de vacantes; promoción, capacitación y movilidad del personal y rol de la evaluación de desempeño y potencial en cuanto a ello; fijación de los niveles salariales frente al mercado; condiciones y circunstancias del egreso, régimen de prescindibilidad y estabilidad.</p> <p>4. Disponibilidad de recursos</p> <p>Recursos humanos y Recursos materiales</p>	<p>6. Disponibilidad de aptitudes</p> <p><i>Capacidades individuales:</i> adecuación de los conocimientos, habilidades y destrezas a los requerimientos de las funciones actuales;</p> <p><i>Potencial individual:</i> adecuación de la formación y los perfiles individuales a los requerimientos organizacionales futuros, potencial para asumir funciones de mayor responsabilidad o diferentes, vida laboral útil promedio disponible.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Hintze (2007:32)

Ante tal situación, sugiere estimar el *déficit de capacidad institucional* respecto a algún objetivo organizacional u otro patrón de comparación; es decir, procurar la detección de aquellas condiciones de los procesos críticos de la organización que impliquen riesgos de no logro de los objetivos o de perjuicios adicionales a estos no logros. Esta metodología continúa la línea argumental del SADCI.

3.2.3 - El PROFIP y su Índice de Capacidad Institucional

En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y Gestión Fiscal Provincial (PROFIP, 2010), en la órbita institucional de la Subsecretaria de Relaciones con Provincias perteneciente a la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se diseñó y construyó un índice de capacidad institucional (ICI) con el objetivo de contar con un instrumento técnico y una ruta metodológica para analizar y evaluar la capacidad de organizaciones públicas considerando el cumplimiento de sus competencias, objetivos institucionales, el marco organizacional – administrativo vigente para la resolución de los asuntos públicos, y la dinámica de relación e interacción con usuarios, instituciones y organismos. (PROFIP, 2010)

Tabla 2– Variables de la capacidad estatal/institucional según el ICI-PROFIP

Dimensión administrativa-organizacional:	Dimensión político-institucional:	Dimensión contextual-relacional:
Recursos humanos, recursos materiales, aspectos financieros y marcos normativos.	Objetivos institucionales, políticas públicas, comunicación y difusión, planificación.	Relaciones interjurisdiccionales, relación público-privada, relaciones con la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia en base a PROFIP (2010:24)

Asimismo, cabe resaltar que el ICI está dividido en dos grandes subíndices; a saber: (i) *estructura organizacional* relevada mediante el análisis de los atributos que se incluyen en su estructura interna; (ii) *desarrollo productivo regional*, indicador de la situación de relacionamiento institucional productivo exógeno a la gestión interna.

Los subíndices están constituidos por una serie de variables desagregadas denominados *Atributos* y *Sub-atributos* que en conjunto determinan la capacidad institucional. La valoración y la incidencia de ambos se aplican en función de los elementos e instrumentos necesarios que deberían estar presentes de determinada forma en la gestión de la institución para un normal o aceptable funcionamiento.

Si bien el ICI incorpora la dimensión política y una dimensión contextual-relacional, su incidencia sobre el total del ICI es de un 30% mientras que los criterios de valoración le asignan una ponderación de 70% a la dimensión administrativa (*estructura organizacional interna*).

3.2.4 - El BID y su Índice de Capacidad Funcional⁹

Las organizaciones públicas deben estar dotadas de atributos institucionales necesarios para el desempeño de las funciones normativas que tienen asignadas en una democracia representativa. En tal sentido, se destacan tanto la *autonomía* frente a aquellas demandas de políticos y grupos de poder que atenten contra los intereses ciudadanos o la neutralidad de la acción pública, como la *capacidad técnica* necesaria para ejercer eficazmente su función, tanto en el diseño de las políticas como en el ejercicio neutral de la autoridad pública.

⁹<https://descubre.iadb.org/es/servicio-civil/pages/metodologia>

En lo que respectan a *capacidades técnicas* adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo, el BID diseñó y desarrolló el *índice de capacidad funcional* (ICF) como una aproximación a esta capacidad, en el que se tienen en cuenta variables relacionadas con la calificación profesional de los servidores, la gestión de las remuneraciones, la gestión del rendimiento y la flexibilidad o adaptabilidad de los sistemas de trabajo.

Este índice ICF resulta de la combinación de tres atributos/*subíndices*:

1. Expresado mediante un *índice de competencia*, alude a la eficacia con que se aseguran niveles de calificación profesional adecuados en los servidores públicos.
2. Con referencia al *índice de eficacia de incentivos* que mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Entre las prácticas de gestión consideradas destacan las de gestión de remuneraciones y gestión del rendimiento.
3. Se refleja en el *índice de flexibilidad* que alude al grado en que las políticas y prácticas de servicio civil facilitan la adaptación a los cambios y la adopción de innovaciones.

3.2.5 - Medición de capacidades del PNUD

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *la fortaleza de las instituciones es fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo*. Dicho organismo define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” PNUD (2010:2). A su vez, el desarrollo de capacidades es el “cómo” del desarrollo, cómo mejorar el trabajo en el ámbito del desarrollo y, en esencia, cómo conseguir instituciones con mayor capacidad para procurar y fomentar el desarrollo humano. A partir de un enfoque orientado a resultados, el PNUD identifica tres niveles de medición:

Tabla 3– El marco del PNUD para la medición de capacidades

<p>1. Impacto: un cambio en la vida de las personas.</p>	<p>2. Efecto: un cambio en el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad de las instituciones</p>	<p>3. Producto: un bien producido o un servicio prestado a partir de los pilares clave del desarrollo de capacidades (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas)</p>
---	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD (2010:6)

Acuerdos institucionales sólidos, líderes visionarios, competentes y éticos, igualdad de acceso al conocimiento y unos buenos mecanismos de voz y de rendición de cuentas, ayudan a construir instituciones más sólidas. Estos resultan ser los cuatro pilares del desarrollo de capacidades. Las respuestas programáticas pueden estar dirigidas tanto al entorno favorable (políticas, leyes y normativas nacionales) como a los niveles organizacional (procesos de negocio, sistemas de gestión) e individual (formación).

Para el PNUD (2010), la mayoría de las instituciones se esfuerzan por fortalecer sus capacidades para poder cumplir con sus mandatos y éstos se pueden captar a través de tres medidas de la capacidad institucional: (i) desempeño; (ii) estabilidad; y (iii) adaptabilidad.

- El desempeño es la combinación de la eficacia y la eficiencia con las que una institución busca su propósito. La eficacia es el grado en que se cumplen los objetivos de la institución. La eficiencia pone en relación lo que se produce (o lo que se ha logrado) con los recursos utilizados (dinero, tiempo, trabajo, etc.).
- La estabilidad “ofrece un panorama del quehacer de la institución a lo largo del tiempo. Un incremento en el desempeño de la una institución puede ser una mejora temporal a la que le sucedan largas temporadas de retrocesos. La estabilidad es el grado en que una institución puede reducir la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como identificando y mitigando los riesgos internos y externos mediante una buena gestión de riesgos” (PNUD, 2010:11).
- La adaptabilidad “es la capacidad de actuar en condiciones futuras y satisfacer las necesidades futuras. Las instituciones están constantemente expuestas a diversas amenazas provocadas tanto por factores externos como internos, y un buen desempeño

institucional en un momento determinado no garantiza que este desempeño se vaya a mantener en el futuro. Las necesidades y los desafíos están en permanente cambio, por lo que las instituciones deben invertir cada vez más en innovación y mejoras continuas para ser capaces de anticipar, adaptarse y responder a un entorno en constante cambio” (PNUD, 2010:16).

El marco conceptual que presenta el PNUD hace referencia a la *cadena de resultados* (actividad-producto-efecto-impacto) y, aclaran que puede variar según las circunstancias por lo que resulta necesario ajustarla a cada contexto. Dicho marco conceptual está pensado para colaborar en la tarea de medir la *evolución de las capacidades* de instituciones muy diversas: instituciones nacionales y subnacionales, estatales y no estatales. Además, destaca que dicho marco se puede aplicar a las instituciones como organizaciones, pero también al entorno o sistema más amplio en las que éstas se enmarcan.

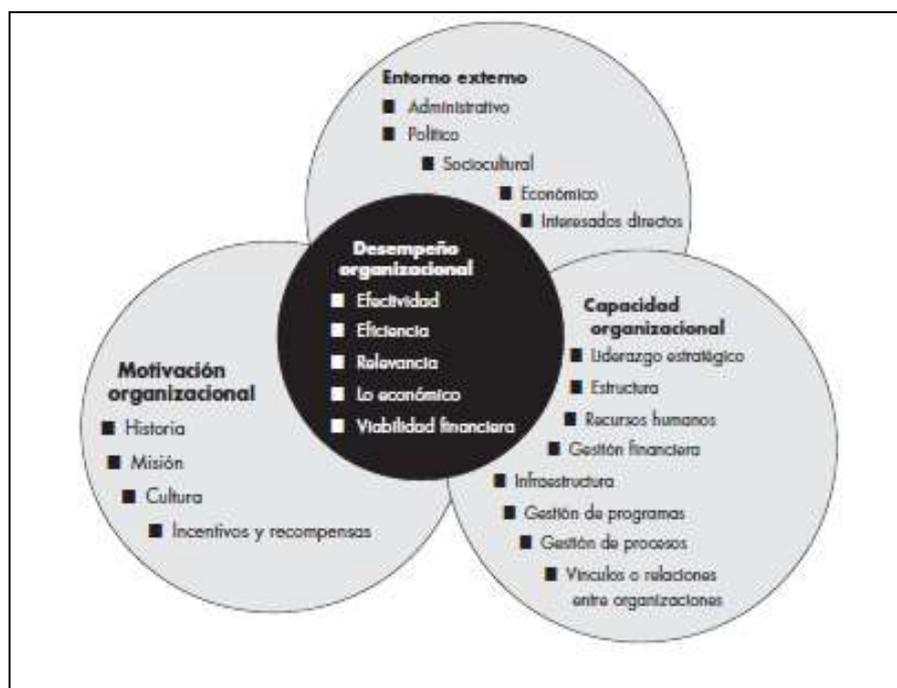
3.2.6 - Evaluación de sistemas y capacidad de las organizaciones según el BID-CIID

La metodología propuesta por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) abarca los siguientes campos:

- Medición del desempeño organizacional;
- Determinación de la motivación organizacional; y
- Comprensión del entorno externo de la organización;
- Examen de la *capacidad organizacional*.

Según el BID-CIID (2002) la representación esquemática del marco define el desempeño en términos de efectividad (cumplimiento de la misión), eficiencia y relevancia permanente (hasta qué punto la organización se adapta a las condiciones cambiantes de su entorno). El marco supone que ciertas fuerzas del contexto impulsan el desempeño: capacidad organizacional, fuerzas del ámbito externo y motivación interna.

Ilustración 1– Marco Conceptual para evaluar desempeño organizacional según el BID-CIID



Fuente: Extraído de BID-CIID (2002:11)

En tal sentido, se postula que el desempeño organizacional es una función de su entorno favorecedor, su capacidad y su motivación organizacional.

En lo que concierne a la capacidad organizacional ambos organismos internacionales la definen como “la habilidad de una organización para utilizar sus recursos en la realización de sus actividades” (BID-CIID, 2002:12). Para este enfoque, la unidad de análisis es la organización razón por la cual se requiere evaluar todos los recursos, sistemas y procesos que las organizaciones despliegan, para apoyarla en su labor. Un examen de los sistemas y prácticas de gestión relacionados con los recursos humanos, financieros y de infraestructura ayuda a comprender el uso de los recursos organizacionales.

(...) el *liderazgo estratégico* conlleva las estrategias y la gestión del nicho por parte de los dirigentes que fijan el rumbo para la organización. La *gestión de los programas* considera la capacidad de la organización para llevar a cabo su función institucional, mientras que la *gestión de procesos* examina la manera en que la organización maneja sus relaciones humanas y sus interacciones relacionadas con el trabajo. La *estructura* identifica los vínculos entre la forma en que se rige una organización y su misión, así como las funciones que desempeñan los recursos humanos y las finanzas en las actividades cotidianas de la organización. Por último, el marco describe la capacidad de la organización para manejar sus *relaciones externas* como “relaciones interinstitucionales” (BID-CIID, 2002:12).

La capacidad organizacional conlleva ocho campos interrelacionados que se encuentran en la base del desempeño de una organización. Estos son liderazgo estratégico, estructura organizacional, recursos humanos, gestión financiera, infraestructura, gestión de programas y servicios, gestión de procesos y vínculos entre organizaciones.

Ilustración 2– Campos de la Capacidad Organizacional y sus componentes

Liderazgo estratégico	Liderazgo, planificación estratégica, gestión de nichos
Estructura organizacional y gobernabilidad	Estructura de gobernabilidad, estructura operativa
Recursos humanos	Planificación, dotación de personal, desarrollo, evaluación y recompensas, mantenimiento de relaciones humanas eficaces
Gestión financiera	Planificación financiera, responsabilización financiera, estados y sistemas financieros
Infraestructura	Administración de instalaciones, gestión de tecnología
Gestión de programas y servicios	Planificación, ejecución y supervisión de programas y proyectos
Gestión de procesos	Resolución de problemas, toma de decisiones, comunicaciones, monitoreo y evaluación
Vínculos entre organizaciones	Planificación, ejecución y supervisión de redes y alianzas

Fuente: Extraído de BID-CIID (2002:44)

Una vez más encontramos una metodología que aborda el concepto de capacidad estatal fundamentalmente desde la dimensión administrativa-organizacional. Si bien no la ignora, la dimensión política que interesa a esta investigación estaría subsumida en lo que refiere a liderazgo estratégico y vínculo entre organizaciones.

En tal sentido, resulta pertinente destacar el aporte de Ana Castellani (2009) cuando se refiere al desfase entre la ampliación de las intervenciones estatales y la calidad de las instituciones que llevan adelante esas intervenciones. Dicha autora nos habla acerca de la débil calidad de la intervención estatal en virtud que el sector público con escasas capacidades debe interactuar con corporaciones representativas de los intereses de las fracciones empresarias más poderosas, tornándose cada vez más permeables a sus demandas.

3.2.7 - GUIA FLACSO: Evaluando en Clave Pública

Según Bernazza, Comotto, Longo (2015), la definición y análisis de las capacidades estatales se vincula a la reasunción, por parte de los Estados latinoamericanos, de roles que durante las décadas anteriores habían sido asumidos por actores del mercado. La “clave pública” supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía. “Clave pública” supone asumir que los Estados son los actores centrales del desarrollo.

Bajo estas premisas, los autores sostienen que las mayores responsabilidades que asuma el Estado pueden –y deben– estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional. Estas nuevas responsabilidades exigen la formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos, la capacidad de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. (Bernazza, Comotto, Longo; 2015:11)

La Guía FLACSO, elaborada por los autores citados, asume que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia. Asimismo, señala que la valoración de cada uno de los indicadores y de su peso relativo dentro del conjunto, tanto absoluto como relativo, depende de factores situados imposibles de mensurar *a priori*. No obstante ello, sugieren otorgar un peso relativo mayor a los indicadores “Proyecto de Gobierno” y “Liderazgo”.

Según se trate de Estados abordados como totalidad (el Estado nacional, Estados provinciales o locales), organismos autónomos, autárquicos, descentralizados, u oficinas del nivel central, habrá indicadores que cobrarán mayor relevancia y otros que deberán ser desestimados. En otros casos, el indicador se deberá adaptar a la realidad institucional observada a partir de la desestimación o agregado de componentes, ya que éstos son concebidos como dimensiones del indicador que pueden -o no- estar presentes. (Bernazza, Comotto, Longo; 2015:15)

Los indicadores identificados en la **Tabla 4** se desagregan en componentes dentro de los que se proponen datos a relevar, fuentes a consultar, instrumentos a utilizar y micro indicadores *-en un mayor nivel de concreción-* que estarían dando cuenta de la capacidad estatal en el campo que define dicho componente. Entre los instrumentos de relevamiento se postulan entrevistas, encuestas y observaciones.

Tabla 4 - Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones

Indicador	Componentes/Dimensiones
Proyecto de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Definiciones político-ideológicas • Proyecto institucional. • Agenda de gobierno. • Políticas Públicas y Proyectos especiales. • Ámbitos de concertación. • Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género.
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Motivación. • Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto. • Conformación de equipos. • Clima y cultura institucional.
Diseño estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno. • Estructura al servicio de la gobernabilidad. • Estructura subordinada a la carrera profesional.
Empleo público	<ul style="list-style-type: none"> • Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal. • Sistema de promoción. • Formación. • Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias.
Diseño procedimental	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación tecnológica • Existencia de procedimientos regulados. • Actualización periódica de procedimientos. • Digitalización de trámites y documentos. Firma digital. • Capilaridad y Ventanilla única. • Duración de los trámites. • Política informática. Software libre.
Comunicación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de comunicación institucional. • Comunicación interna. • Comunicación externa.

<p>Aspectos fiscales y gestión financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos de política fiscal y origen de los recursos. • Agenda de gobierno expresada en términos financieros. • Ejecución presupuestaria. • Resultados
<p>Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública. • Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones. • Plazo y resultado de los trámites de adquisición.
<p>Interinstitucionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interestatalidad. • Participación en orgánicas interinstitucionales. • Relación con organizaciones sociales y económicas.
<p>Evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional. • Enfoque y metodología adoptada. • Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.

Fuente: Bernazza, C.; Comotto, S. y Longo, G. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. Pág. 17-36.-

4. - PROPUESTA TEÓRICO METODOLÓGICA: PRESENTACIÓN DE DIMENSIONES E INDICADORES PARA ANALIZAR LAS CAPACIDADES ESTATALES

En los apartados precedentes se identificaron algunas de las definiciones alternativas acerca de qué se entiende por capacidades estatales y se esbozó una síntesis sobre las diferentes metodologías de identificación y medición de capacidades estatales, difundidas tanto en el ámbito nacional como internacional.

En todas ellas, como bien señalan Bernazza, Comotto, Longo (2015:8), “parecen coexistir la visión burocrática tradicional (que privilegia el apego a las normas por sobre toda consideración política), el paradigma gerencialista o Nueva Gerencia Pública (que busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado) y visiones eclécticas (neoweberianas) que intentan conjugar elementos de ambos modelos para ensayar respuestas que se adapten a las actuales circunstancias”.

En este apartado, y a partir de todo lo expuesto hasta aquí, se describirán las dimensiones e indicadores seleccionados para la investigación teniendo como base de referencia la “Guía de Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales” de Bernazza, Comotto, Longo (2015). En tal sentido, se adopta el criterio de distinguir dos manifestaciones de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política. (Repetto, 2003; Lattuada y Nogueira, 2011). A fin de abordar ambas dimensiones, se utiliza el criterio de definir indicadores a observar, desagregados en componentes dentro de los cuales relevar datos, fuentes a consultar, que estarían dando cuenta de la capacidad estatal en el campo que define dicho componente.

Para estudiar la capacidad estatal se consideran sus componentes fundamentales: capacidades administrativas y capacidades políticas. Tales componentes se manifestarían – entre otros factores institucionales- a partir de la cantidad y disponibilidad de recursos humanos y financieros con que cuenta la unidad de análisis, su marco normativo imperante, en las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización, en la coordinación y colaboración intergubernamental, en su participación política, sus actores participantes y las formas en que participan. Atento ello, se trabaja sobre la base que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia. La observación de la capacidad estatal definirá un conjunto de

indicadores a utilizar. Éste supone la definición del peso relativo de cada uno y de una escala de valoración.

Para analizar las capacidades administrativas el estudio hizo foco en la organización interna de ambos regímenes y para el análisis de la capacidad política en la revisión del plan de gobierno, proyecto institucional, cuya representación material es el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020). Una vez realizado el análisis, se obtuvieron indicios sobre las debilidades y fortalezas de las capacidades estatales.

A partir de dicha guía, sobre el total de diez (10) indicadores listados en el **Tabla 4** se realiza por conveniencia un recorte metodológico, seleccionando *parcialmente* cinco de ellos, a saber: (i) Proyecto de Gobierno, (ii) Diseño Estructural, (iii) Empleo Público, (iv) Diseño procedimental y (v) Aspectos Fiscales y Gestión Financiera. Luego, siguiendo con las recomendaciones de la Guía FLACSO, y a fin de facilitar la recolección de los datos se desestiman algunos componentes/dimensiones de los indicadores listados. Todo esto con el objetivo de abordar el estudio de las capacidades estatales a través de los siguientes elementos: (i) Proyecto de Gobierno; (ii) Estructura organizativa y Recursos Humanos; (iii) Estructura presupuestaria. Todos estos indicadores serán descritos, pero sin avanzar en su ponderación con escala numérica. El indicador (ii) consolida algunos componentes/dimensiones de los indicadores “Diseño Estructural”, “Empleo Público” y “Diseño procedimental” de la Guía FLACSO.

Tabla 5- *Indicadores de capacidad estatal seleccionados para la investigación.*

INDICADOR	Dato a relevar	Instrumentos y fuentes del relevamiento
PROYECTO INSTITUCIONAL (objetivo específico i)	Definiciones político-ideológicas.	Recopilación y análisis de declaraciones de prensa, plataformas electorales, discursos, discurso de apertura de sesiones ordinarias, documentación institucional.
	Proyecto Institucional - Plan integral / plan sectorial.	Declaraciones o documentos que refieran a un plan de acción integral y/o sectorial. Alusión a un plan de tipo integral en el plan sectorial de la institución. Alusión al plan integral y/o sectorial en programas y proyectos institucionales. Encuestas-entrevistas a ex -funcionarios.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y RECURSOS HUMANOS (objetivo específico ii)	Relación entre el diseño estructural y el proyecto de gobierno.	Análisis de organigramas y nóminas de personal. Mapeo de actores que ocupan la estructura orgánica. Relevamiento de criterios empleados para la cobertura de cargos de dirección.
	Dotación de personal <i>vis a vis</i> proyecto institucional	Relevamiento de número y perfil de los agentes públicos. Encuestas-entrevistas al personal.
	Diseños procedimentales expresados en guías u otros formatos. Conocimiento por parte de agentes.	Relevamiento de normas y piezas de comunicación institucional. Encuestas-entrevistas al personal.
ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA (objetivo específico iii)	Relación entre el plan institucional y el gasto para cada período fiscal.	Análisis del presupuesto anual aprobado y publicado por el Ministerio de Economía. Observación de la finalidad del gasto y de la asignación presupuestaria a cada área o programa.
	Metas presupuestadas vs. metas ejecutadas por trimestre y anual.	Informes de ejecución trimestral y anual elaborados por los organismos y por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a Bernazza, Comotto, Longo (2015)

El objetivo consiste en estudiar, describir, diversos elementos organizacionales y políticos presentes *-durante el periodo bajo estudio-* en dos (2) regímenes de política industrial que sirvan como punto de partida para el análisis de las capacidades estatales en la Subsecretaría de Industria de la Nación como órgano rector de tales políticas y, simultáneamente, resulte útil para la identificación de capacidades y facilite potenciales intervenciones de fortalecimiento institucional.

En tal sentido, se aborda el problema de la capacidad estatal en el nivel organizacional aplicado al Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria” en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación, durante los años 2009-2015, focalizando el estudio en los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz. Se observa la experiencia del Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital (BK) y la del Régimen de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional (Autopartes) bajo la premisa que las manifestaciones de capacidades estatales en éstos regímenes/áreas

de gestión determinarían las de la organización que los contiene; es decir, la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA.

Las políticas industriales han sido seleccionadas en virtud que ambos sectores de actividad fueron identificados como prioritarios en el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020). Asimismo, porque corresponden a sectores de la industria local sensibles a la competencia extranjera. Tanto los BK como las Autopartes presentan recurrentes déficit de la balanza comercial que conllevan pérdidas de divisas para el país, situación que debilita el crecimiento económico. En tal sentido, resulta pertinente destacar a Ana Castellani (2009) cuando se refiere al desfasaje entre la ampliación de las intervenciones estatales y la calidad de las instituciones que llevan adelante esas intervenciones. Dicha autora nos habla acerca de la débil calidad de la intervención estatal en virtud que el sector público con escasas capacidades debe interactuar con corporaciones representativas de los intereses de las fracciones empresarias más poderosas, tornándose cada vez más permeables a sus demandas.

4.1 – PROCESO DE INVESTIGACION

En la introducción se señaló que el objetivo general de esta investigación es analizar las capacidades estatales de la Subsecretaria de Industria en el periodo 2009-2015, a partir del estudio de los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz. Este objetivo se desagregó en los siguientes objetivos específicos:

- i. analizar el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020);
- ii. estudiar la estructura organizativa y los recursos humanos de ambos regímenes y
- iii. indagar sobre la estructura del presupuesto y su ejecución física y financiera.

Se definieron como unidades de observación para responder a los objetivos específicos los agentes públicos involucrados en tales regímenes, ex – funcionarios que tuvieron a cargo a los mismos y declaraciones de prensa, discursos y documentación institucional. Para la definición de las muestras, tanto de las unidades documentales como de individuos, se utilizó el tipo de muestreo estratégico o por conveniencia. El muestreo por conveniencia es una técnica de muestreo no probabilístico y no aleatorio utilizada para crear muestras de acuerdo a la facilidad de acceso, la disponibilidad de las personas de formar parte de la

muestra, en un intervalo de tiempo dado o cualquier otra especificación práctica de un elemento particular. Como sostiene Cea D'Ancona (1996), en este tipo de muestreo “la selección de las unidades muestrales responde a criterios subjetivos, acordes con los objetivos de la investigación” (1996:200).

Para obtener la información en función de los objetivos planteados y la definición de las unidades de observación, se utilizaron dos técnicas específicas de recolección: el análisis documental y la encuesta.

El análisis documental como herramienta de recolección de datos tienen la ventaja de que la mayoría de la información es pública. Otra ventaja es la historicidad de estas fuentes, ya que los documentos permanecen en el tiempo. Asimismo, se evita con este análisis el problema de la reactividad que usualmente se señala como desventaja de la entrevista, la encuesta o la observación. El análisis documental permite además combinar funciones a lo largo del proceso de investigación ya que sirve por ejemplo para contextualizar el tema.

La encuesta/cuestionario constituye una estrategia de investigación basada en declaraciones verbales/opiniones de una población concreta. La encuesta permite al investigador generar apoyo empírico y establecer comparaciones y relaciones entre los sujetos de estudio, ya que las respuestas se agrupan y cuantifican. Sin embargo, y debido a las particularidades del objeto de estudio de las ciencias sociales, los datos obtenidos a partir de la aplicación de la encuesta son estimaciones y no certezas. En el caso del Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria” en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación existe un universo de 69 (sesenta y nueve) agentes públicos, de los cuales se entrevistó a 24 (veinticuatro) personas que cumplían sus funciones en los regímenes seleccionados durante los años 2009/15.

4.1.1 - Análisis del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020)

Para responder al *objetivo específico 1* se aplicó en primer término el análisis documental utilizando como unidades de observación declaraciones de prensa, discursos y documentación institucional. Para definir la muestra de estos documentos se recuperaron aquellos que referían al plan institucional para verificar la aprobación del plan integral y/o alguno sectorial, o bien de alguno de sus componentes, a través de leyes o actos

administrativos del organismo y la alusión al plan integral/sectorial en piezas comunicativas o normas emanadas del poder Ejecutivo u otros organismos.

Asimismo, se efectuaron encuestas a ex – funcionarios de la organización bajo estudio. En tal sentido, se confeccionó un cuestionario con un total de 14 (catorce) preguntas respecto de las variables a identificar. Se trata de un **cuestionario de autoadministración con preguntas cerradas** (*opciones de respuesta previamente delimitadas*). En el **ANEXO 1** consta el cuestionario destinado a los *ex – funcionarios* del MINISTERIO DE INDUSTRIA. Durante la primavera del año 2018, el cuestionario de autoadministración fue enviado por medio del correo electrónico directamente a los potenciales participantes, quienes lo contestaron y enviaron por la misma vía de contacto. De la muestra inicial de 8 (ocho) ex –funcionarios invitados a participar, solo 3 (tres) de ellos participaron voluntaria y activamente de la investigación¹⁰. Estos participantes voluntarios serán identificados como ex –funcionario 1 (EXF 1), ex – funcionario 2 (EXF 2), ex - funcionario 3 (EXF 3).

4.1.2 - Análisis de la Estructura Organizativa y los RRHH de ambos regímenes

Para cumplir con el *objetivo específico 2* se realizó un relevamiento de organigramas y misiones y competencias de cada oficina. Asimismo, un relevamiento del número y perfil de los agentes públicos. La principal herramienta para indagar acerca de relación de la estructura con el proyecto institucional fue una encuesta/cuestionario aplicada al personal de ambos regímenes de política.

Ante tal objetivo, se utilizó un cuestionario con un total de 10 (diez) preguntas cerradas destinadas a los agentes públicos que estuvieron asignados durante el periodo 2009-2015 al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales y al Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital, independientemente que sigan prestando servicios en los mismos.

En el **ANEXO 2** consta el cuestionario destinado a los *agentes públicos* no directivos del MINISTERIO DE INDUSTRIA. Éstos fueron seleccionados también de una muestra por conveniencia. A partir del mes de marzo de 2018 y hasta el mes de setiembre del mismo año, el cuestionario autoadministrado fue entregado personalmente a los potenciales participantes, quienes lo respondieron voluntariamente en su lugar de trabajo o su hogar.

¹⁰Según SAMPIERI et al. (2010), resulta normal que diversas organizaciones, comunidades y/o personas sean renuentes a que otros sujetos las observen, ya que el temor a la evaluación es natural.

Durante la inmersión inicial en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA, la presente investigación definió una muestra tentativa de 30 (treinta) potenciales participantes. De dicha muestra tentativa se obtuvo un total de 24 cuestionarios con respuestas completas.

4.1.3 - Análisis de la Estructura del Presupuesto

En lo que respecta al *objetivo específico 3* se utilizó el análisis documental y como unidad de observación, el presupuesto anual aprobado y publicado, para analizar la finalidad del gasto y de la asignación presupuestaria a cada área o programa. Asimismo, se definieron como unidades de observación, los informes de ejecución financiera trimestral y anual publicados y los Informes de ejecución física trimestral y anual.

En este sentido, se procedió a consultar y revisar los informes de la ejecución física y financiera de los principales programas presupuestarios de la Administración Nacional, en base a la información acumulada al cuarto trimestre de cada año del periodo 2009-2015, junto con las publicaciones de distribución de créditos presupuestarios durante dicho periodo. Esta información es elaborada y difundida periódicamente por la Oficina Nacional de Presupuesto¹¹, dependiente de la Secretaria de Hacienda.

Del mismo modo, a partir de la consulta directa a la Sindicatura General de la Nación¹² (SIGEN), se tuvo acceso a los Informes de Evaluación del Sistema de Control Interno realizado por dicho organismo en el ámbito del MINISTERIO DE INDUSTRIA durante los años 2009/2015.

A partir del análisis del contenido de dichos informes se posibilita la recuperación de datos de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA, el procesamiento analítico – sintético y, a partir de ello, la construcción de información para su análisis y síntesis a los fines de la presente investigación.

¹¹La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) es el órgano rector del Sistema Presupuestario, conforme a lo establecido por La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La ONP interviene en la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los Presupuestos de la Administración Pública Nacional. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

¹² La Sindicatura General de la Nación es el órgano rector del sistema de control interno, coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos en el marco legal vigente.

4.2 – FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA PROPUESTA

Según Bernazza, Comotto, Longo (2015) el principal componente a la hora de medir la capacidad de un Estado es un proyecto de gobierno surgido de convicciones profundas en torno de los derechos humanos, el desarrollo y la justicia distributiva. En igual sentido, la capacidad de los organismos públicos autónomos, autárquicos o descentralizados, puede ser medida y valorada a partir del proyecto que se pone en marcha en su interior.

Dichos autores destacan la importancia de contar con un proyecto político autónomo, capaz de orientar, dirigir y configurar las instituciones de lo público. En consecuencia, señalan que es el plan de gobierno la capacidad estatal inicial y fundante que condiciona y configura a las demás. Son los planes, el proyecto institucional o de gobierno y sus políticas públicas los grandes orientadores de la tarea pública.

Es en este punto donde se manifiesta la capacidad política de todo estado u organización pública porque –como señalan Bernazza, Comotto, Longo (2015:25) – “un Estado con proyecto se vuelve más fuerte porque gana en autonomía decisoria y soberanía. Desde esa posición de fuerza, sale al encuentro de otros actores del sistema social y económico en el que se inscribe”.

En este sentido, la presente investigación reconoce los aportes del “viejo institucionalismo” y del institucionalismo latinoamericano en su defensa del rol central del Estado en la evolución del proceso de desarrollo y sus rechazos a los modelos basados en el agente racional. Asimismo, al considerar como principal unidad de análisis a las organizaciones y no a los agentes individuales se suscribe a los aportes del neo institucionalismo del análisis organizacional.

El abordaje metodológico de base institucional resulta ser ecléctico en el sentido que se abordan las capacidades estatales desde una perspectiva no gerencial –al reconocer la importancia de la capacidad política expresada en el plan de gobierno- pero sin ignorar la capacidad administrativa-burocrática propio del enfoque gerencial de eficacia-eficiencia-economía.

La perspectiva institucional observa el diseño organizacional como efecto de presiones tanto internas como externas y no como un proceso racional de fines y medios. Se entiende que las organizaciones públicas formulan y ejecutan políticas y que sus acciones deben ser

legitimadas. Por lo tanto, como señala Krieger (2015), las organizaciones públicas no pueden mantenerse apartadas de la política como pretendía Woodrow Wilson¹³ o como buscaba Max Weber¹⁴. La gestión pública se halla en la esfera política.

En tal sentido, y en sintonía con los enfoques situacionales y estratégicos descritos en el capítulo 2, la presente investigación desecha las afirmaciones del gerenciamiento clásico o la teoría gerencial de la nueva administración pública acerca de que existe una única manera racional de dirigir una organización. Como asevera Krieger (2015), no se cuestiona en ambas la búsqueda de la eficacia, eficiencia y economía, sobre lo que se intenta llamar la atención es que tales conceptos deben estar ligados a valores públicos y parámetros superiores de implementación de políticas públicas y satisfacción de la ciudadanía.

A continuación, en el capítulo 5 se desarrolla el estudio del PEI 2020, Proyecto Institucional, mientras que la estructura organizativa y RRHH se aborda en el capítulo 6. Para finalizar con la estructura presupuestaria (física y financiera) en el capítulo 7. En todos los casos, se presenta el análisis de los datos recopilados y un balance tentativo para cada capítulo que luego se retoma en las conclusiones (capítulo 8).

¹³ Se trata del vigésimo octavo presidente de los EEUU. Woodrow Wilson ganó fama al elaborar sus Catorce Puntos en enero de 1918, documento en el que esbozó un nuevo orden mundial basado en la diplomacia abierta, el comercio libre, el desarme y una asociación general de países: la Sociedad de Naciones. Fue quien estableció la Reserva Federal (apoyó la creación de un sistema bancario regional con control gubernamental de la moneda del país) y la Comisión Federal de Comercio (redujo los aranceles de importación). <https://www.si.edu/spotlight/conociendo-a-los-presidentes-woodrow-wilson>

¹⁴ Según Max Weber la dominación burocrática es el tipo más puro de la dominación legal. Se caracteriza por estar integrado por funcionarios que respetan rigurosamente los deberes de su cargo, con competencias fijadas estrictamente, seleccionados por la calidad de su formación profesional, con un sueldo fijo, que cuentan con una carrera de ascensos y promociones, con una estricta vigilancia de sus funciones y de su desempeño, y *separados totalmente de los medios administrativos*. -

5. PROYECTO DE GOBIERNO

La capacidad estatal inicial y fundante que condiciona y configura a las demás es la posibilidad de expresar e implementar un proyecto de gobierno. Según Carlos Matus (1987) “el proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos” (1987:73). Según dicho autor gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema. En tal sentido, la capacidad de los organismos públicos puede ser observada y evaluada a partir del proyecto que se pone en marcha en su ámbito de competencia.

Como señalan Bernazza, Comotto, Longo (2015) los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política razón por la cual lo primero que se debe relevar son las definiciones político-ideológicas que expresan sus autoridades y que dan sentido al proyecto institucional.

... para saber si estamos ante un verdadero proyecto institucional, esto es, *una voluntad puesta en acto* capaz de configurar las rutinas, los procesos, las actividades y los resultados a obtener, debemos relevar su presencia en la vida de la institución. Para conocer su real implicancia en la vida institucional (esto es, que no sea una pieza meramente declamativa), deberá evaluarse si los *resultados institucionales obtenidos* se corresponden, en *calidad, cantidad y alcance*, a los objetivos expresados (Bernazza, Comotto, Longo; 2015:21).

Según Bernazza, Comotto, Longo (2015) el proyecto institucional o de gobierno y sus políticas públicas son los grandes orientadores de la tarea pública. Sus proposiciones son el flujo que moviliza las instituciones y da sentido a su acción cotidiana, ya sea que se registren o documenten o bien sean postulados en forma oral, en escritos fragmentados o en declaraciones,

“Esta capacidad de señalar y proyectar futuros deseables es la expresión más clara y consistente de soberanía. Un Estado con proyecto se vuelve más fuerte porque gana en autonomía decisoria y soberanía” (Bernazza, Comotto, Longo, 2015:25).

En este marco se debe observar y registrar las definiciones políticas de las máximas autoridades y los objetivos y características del proyecto institucional. Ambos datos relevados son descritos en los dos apartados siguientes.

5.1 Definiciones político-ideológicas acerca de la política industrial

El 4 de octubre de 2011 en Venado Tuerto, provincia de Santa Fe, la entonces presidenta de la Nación Argentina, Dra. Cristina Fernández ofició de expositora en el acto de presentación de las conclusiones, objetivos y estrategias surgidas del PEI 2020. En este acto manifestó “reconocer que hemos protagonizado del año 2003 al 2011 el crecimiento económico más importante de nuestros 200 años de historia de Producto Bruto Interno”. Asimismo, destacó que “cuando mira el crecimiento del Producto Bruto Industrial, que ha sido siempre por arriba de la media del Producto Bruto Interno, y ha sido el crecimiento industrial más importante también de nuestra historia y esto, una cosa está directamente vinculada con la otra”¹⁵.

Sostuvo también que “la actividad industrial por sus propias características de agregación de valor, generación de puestos de trabajo, consumo, desarrollo y mercado interno, necesariamente impacta de una manera diferente que cuando solo se crece por servicios o se crece por reprimarización de las exportaciones. Del 2003 al 2008, se creció en la industria a un promedio anual del 9,3. Luego vino el pequeño declive que tuvimos externamente en el 2009 y ya, en el 2010, el 9,8 por ciento anual retomando el fuerte crecimiento industrial y, por lo tanto, debiendo entender argentinos que este crecimiento económico ha tenido mucho que ver con ese crecimiento de la industria. Y también ver los números y las modificaciones estructurales de ese crecimiento”¹⁶.

En este marco, más allá de la presentación del plan, resaltó los acuerdos logrados a partir de ese proceso de planificación y la visión de un proyecto de gobierno.

En primer lugar, destacó el rol del Estado. “Yo creo que ya no hay nadie, ni en la Argentina ni en el mundo, que piense que el Estado puede estar ausente en una política de crecimiento”. Asimismo, señaló que “el gran primer acuerdo, entonces, es saber que el sector privado debe trabajar codo a codo con el sector público. Cada uno con su rol, porque tampoco creemos en el Estado empresario...”¹⁷

¹⁵<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25442-presentacion-del-plan-estrategico-industrial-2020-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

¹⁶Idem anterior

¹⁷Idem anterior

Atado al primer punto, el segundo gran acuerdo que enfatizó fue que “el Estado es un actor fundamental para el sector privado y viceversa”¹⁸. En tercer lugar, tanto desde su convicción económica como desde la sensibilidad social, manifestó que para tener un gran saldo exportable no hace falta tener un mercado interno reducido, bajo el entendimiento que un gran mercado interno no atenta contra la promoción de exportaciones.

“El cuarto acuerdo es que se necesita lograr un salto exportador, una mayor inserción internacional para que nuestras cadenas de valor alcancen una escala de producción competitiva y generen divisas. Esto es, generar la integración industrial regional que también tiene que ver y está directamente vinculado con la necesidad de polos de desarrollo industrial que tengan que ver específicamente con una actividad y entonces el entramado de la cadena productiva allí adquiera una densidad importante”¹⁹.

Rematando que “lo que es importante es que nos hayamos podido sentar en 11 meses empresarios, trabajadores y el Estado, para poder pensar la Argentina de aquí al 2020”. Al analizar el lanzamiento del Plan Estratégico Industrial 2020, señaló que “participaron once foros, que constituyen el 80% del producto bruto industrial argentino”. Informó que en las discusiones estuvieron presentes “más de 100 cámaras empresariales, 20 sindicatos, 20 universidades, las 24 provincias, seis ministerios nacionales”²⁰.

El PEI 2020 fue resultado de una visión de país, de un proyecto de gobierno, pero sus orígenes no se remontan a esos 11 meses atrás que destacó en el discurso la ex – presidenta Cristina Fernández, sino tres años antes con la sanción del Decreto DNU 2025/2008 (BO 26/11/2008) donde se modificó la Ley de Ministerios y sancionó la creación del MINISTERIO DE PRODUCCION. En tal sentido, como se destacó en el capítulo precedente la denominación dice mucho de una unidad orgánica. La jerarquía dentro de la estructura de gobierno da cuenta de la relevancia institucional de las políticas asociadas a dicho organismo.

En los últimos 45 años el diseño, la programación e implementación de la política industrial y política comercial en nuestro país fue competencia de la Secretaria de Industria (SEDI), la Secretaria de Comercio y/o la Secretaria de Industria y Comercio, todas ellas

¹⁸<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25442-presentacion-del-plan-estrategico-industrial-2020-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

¹⁹Idem anterior

²⁰<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25441-la-presidenta-presento-el-plan-estrategico-industrial-2020>

bajo dependencia directa del ex - Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, ex - Ministerio de Economía y Producción o bien por el ex - Ministerio de Producción.

La creación del MINISTERIO DE INDUSTRIA –incorporando las áreas de Industria, Comercio y Pymes- se formalizó a través del Decreto N°1366/2009 publicado en el Boletín Oficial el día 2 de octubre de 2009, dando comienzo a una nueva etapa en la gestión de la política industrial en nuestro país. Las misiones y funciones del Ministerio son revisadas en el Anexo 3 adjunto a la presente investigación. Este MINISTERIO DE INDUSTRIA, dos años después lanza el Plan identificado como “**Plan Estratégico Industrial 2020**”, presentado oficialmente el día 4 de octubre de 2011 en la ciudad santafesina de Venado Tuerto.

En el prólogo del libro “PLAN ESTRATEGICO INDUSTRIAL 2020” la ex – Ministra de Industria, Lic. Débora Giorgi afirmaba que “Nuestro país muestra desde el 2003 un proceso de industrialización fuerte e ininterrumpido, inédito en décadas, que superó la crisis financiera internacional de 2008 en forma privilegiada. A partir de un diagnóstico estratégico y un liderazgo político indiscutible de nuestra Presidenta, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, que sigue consolidándose fuertemente, en un escenario internacional que aún se mantiene complejo en los países desarrollados, nuestro país se mantiene a la cabeza de los países en crecimiento y lidera los indicadores mundiales de crecimiento industrial” (Prologo PEI 2020, 2012:12).

En igual sentido, enfatiza Leila Mucarsel, en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “a partir del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se comienzan a volcar grandes objetivos estratégicos en planes sectoriales de desarrollo de mediano plazo contruidos de forma participativa y federal” (Mucarsel, 2014:22).

Dicha autora entiende que estos planes que propician las autoridades nacionales comparten varios elementos con los modelos tradicionales de planificación²¹, pero a su vez se diferencian, tanto en el modelo de plan como en las estrategias de aplicación. En tal sentido, señala que no resulta exagerado plantear que estos planes y las acciones de

²¹ Según Matus (1983) la planificación tradicional tiene su origen en la ciencia económica y se apoya en la teórica económica positivista más simple. Se trata de una técnica de proyecciones cuyo actor único y central es el Estado o gobernante que lleva adelante la planificación. De manera que este proceso desconoce al resto de los actores sociales.

gobierno estratégicas de las que van acompañados, dan origen a lo que ella denomina “nuevo modelo de planificación del desarrollo en la Argentina”. Este modelo se caracteriza por 5 (cinco) puntos: (i) La planificación es vista como un hecho político liderado desde el Estado Nacional; (ii) posee un fuerte contenido ideológico que se hace explícito; (iii) se enfoca en la construcción de una visión compartida como punto de partida para el desarrollo; (iv) es producto de procesos de elaboración participativa y federal y (v) se trata de “planes acción” vs. los antiguos “planes-libro”.

Para terminar, Mucarsel (2014) remata para el caso argentino un saldo positivo en términos de planificación del desarrollo durante la última década. Entiende que la enseñanza fundamental es la centralidad de la política como herramienta para avanzar hacia procesos de consolidación de miradas estratégicas y a futuro, más allá de los desarrollos de equipos técnicos.

5.2– Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020, el proyecto institucional²².

El libro del *Plan Estratégico Industrial 2020* comprende y desarrolla el debate participativo y federal que protagonizaron todos los actores de once cadenas industriales de valor. El Plan 2020 llevó meses de trabajo con la participación de más de 2.500 personas que debatieron sobre metas y objetivos concretos a alcanzar para el año 2020 en las 11 cadenas de valor que explican el 80% del PIB industrial y más del 60% del empleo. (Ministerio de Industria, 2012). Estas cadenas están integradas por Alimentos; Calzado, Textiles y Confecciones; Madera, Papel y Muebles; Materiales de Construcción; **Bienes de capital; Maquinaria Agrícola; Autos y autopartes;** Medicamentos; Software, y Productos Químicos y Petroquímicos.

Tabla 6– Lineamientos estratégicos PEI 2020

1. MERCADO INTERNO	2. INSERCIÓN INTERNACIONAL	3. AGREGACIÓN DE VALOR
1.1 Sustitución de importaciones	2.1 Mercados regionales	3.1 Innovación
1.2 Incremento de capacidad por incremento de la demanda	2.2 Mercados Sur-Sur y desarrollados (nichos)	3.2 Investigación y Desarrollo

Fuente: Elaboración Propia con base en documento institucional “Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI)

²² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_industrial_2020.pdf

El PEI 2020 contiene políticas generales y sectoriales para duplicar el PIB industrial y llegar a los 140 mil millones de dólares, con un crecimiento anual de 5%. Procura crear 1,5 millón de puestos de trabajo, con una tasa de desempleo sectorial menor al 5%; aumento de la inversión al 28% del PIB; y una sustitución de importaciones por el equivalente al 45% de lo que el país importa actualmente.

El libro relata el resultado de los foros donde se alcanzaron **9 (nueve) acuerdos** para profundizar el proceso de reindustrialización de la Argentina. Se destaca especialmente la necesidad de un Estado presente que planifique estratégicamente la política industrial, el sostenimiento de un mercado interno pujante y la agregación de valor en origen a las materias primas naturales. Sus lineamientos son:

1° Consenso – Necesidad de un Estado presente

2° Consenso – Un mercado interno pujante es el pilar de la inversión, la agregación de valor y el aumento de la competitividad.

3° Consenso – El crecimiento con inclusión implica federalizar la industrialización.

4° Consenso – Es necesario dar un salto exportador.

5° Consenso – Una política de abastecimiento de insumos difundidos de clase mundial.

6° Consenso – Una política de gestión de las materias primas agropecuarias y minerales

7° Consenso – Mayor financiamiento para la inversión y el comercio exterior.

8° Consenso – Una política de formación de recursos humanos.

9° Consenso – Una política de innovación, diseño y marketing.

Durante esos encuentros se acordó impulsar una calificación cada vez mayor de los recursos humanos, desarrollar políticas de innovación, diseño y marketing y disponer de materias primas agropecuarias y minerales de calidad. Participaron del debate industrial más de 100 cámaras empresariales, 20 sindicatos de trabajadores, una veintena de universidades y centros tecnológicos además del Estado en todos sus niveles (Ministerio de Industria, 2012),

Al respecto, cabe destacar que la planificación estratégica es un proceso que requiere del transcurso de un período de tiempo durante el cual se realizan diversas actividades: el análisis de la situación interna y externa de la institución, la discusión de objetivos y prioridades con diversos actores, la toma de decisiones y las acciones tendientes al logro de los objetivos incluidos en el plan. Todas estas actividades se pueden agrupar en tres etapas

consecutivas: el diagnóstico, la elaboración y la implementación (Berretta y Kaufmann, 2016).

En tal sentido, corresponde indicar que el diagnóstico se inicia con la definición de la misión y la visión de la organización, mientras que la segunda fase de elaboración del plan requiere del uso de las herramientas metodológicas que brinda la planificación estratégica para poder identificar correctamente los objetivos estratégicos de largo y mediano plazo, los productos y las metas anuales cuantificables, todo ello bajo la orientación que facilitan los lineamientos estratégicos. Pero para que este plan se convierta posteriormente en políticas efectivamente implementadas es necesario, además, que se definan los responsables de los objetivos, que se asignen los recursos financieros suficientes y que se realice el monitoreo y evaluación de sus resultados (Berretta y Kaufmann, 2016).

Por lo tanto, el proceso de planificación estratégica no culmina con la elaboración de un documento sino con la ejecución de su contenido. Ésta implica asignar recursos a las actividades y realizarlas en forma ordenada mediante una serie de programas con el fin de obtener las metas y los objetivos propuestos. La implementación del plan transforma en hechos reales las ideas contenidas en el plan de objetivos. Esto exige definir las actividades y los tiempos, los recursos y la secuencia temporal de los mismos, las responsabilidades de los organismos y las personales, las asignaciones de recursos a lo largo del tiempo y los sistemas de indicadores (Berretta y Kaufmann, 2016).

Y por sobre todas las cosas, como bien destacan Berretta y Kaufmann (2016) “un aspecto muchas veces olvidado de la definición es que un plan debe determinar y asignar los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos previstos. En otras palabras, es necesario preguntarnos ¿cuánto vale este plan? y ¿hemos realizado los cálculos para determinar el financiamiento que se necesita para ejecutar el plan?” (2016:25). De las indagaciones realizadas no se observa que nada de ello haya sucedido con el PEI 2020.

Al respecto, cabe destacar que a pesar que dos de las ex autoridades (ex –funcionario 1 EXF1 y ex –funcionario 2 EXF2) del ex Ministerio que respondieron al cuestionario aseguraron que el **plan estratégico** fue actualizado periódicamente como resultado de un proceso participativo en el cual intervinieron el personal, los directivos y asesores externos (incluyendo otras organizaciones), no pudieron especificar de qué manera se realizó el proceso participativo ni señalar algún momento concreto de ese proceso. Asimismo, una de las ex autoridades señaló que “*con respecto a los resultados en cada reunión que se hacía*

se mostraban la evolución del plan. Eso quedo todo en el ministerio, pero no sé dónde estará guardado...” (EXF1, 2018). En contraposición con esta visión, otra ex autoridad señala que el plan estratégico no estaba actualizado y que aún se encontraba en proceso de preparación. (ex –funcionario 3 EXF3, 2018).

Se observa una clara disparidad de puntos de vista entre las respuestas brindadas por ex – autoridades que coincidieron durante la gestación del PEI 2020, tal situación se verá reforzada cuando se analicen las respuestas ante las mismas preguntas realizadas, pero a los empleados públicos de los niveles operativos; es decir, aquellos que supuestamente participaron del proceso de planificación.

Con relación a la **planificación operativa**, se verifica una mayor disparidad de visiones. Mientras EXF3 sostiene que no se completaron planes operativos para los programas, EXF1 responde que se completaron planes operativos anuales *para cada programa y para la organización en conjunto*, que incluyeron las proyecciones de costos e ingresos anuales, por lo menos para dos años consecutivos (*plan plurianual*). Entre ambos aportes diametralmente opuestos, se halla la de EXF2 que sostiene que se completaron planes operativos anuales para la mayoría de los programas, pero no así para todos los programas.

En el prólogo del libro “PLAN ESTRATEGICO INDUSTRIAL 2020” la ex – Ministra de Industria, Lic. Débora Giorgi afirmaba que “El Plan Estratégico Industrial 2020, que convocó a todos los actores de 11 cadenas industriales de valor al debate participativo y federal, propone a partir de los lineamientos y los objetivos cuantitativos fijados, estrategias de acción validadas por más de 2.500 participantes, que se sumaron al desafío de duplicar el PBI industrial al 2020 creando un millón y medio de puestos de trabajo. La institucionalización de estos Foros, que conformaron el Plan Estratégico 2020, para llevar adelante las estrategias propuestas, en definitiva, son un estadio superador para perfeccionar y potenciar el proceso de industrialización que iniciamos en el 2003. Un espacio donde las cuestiones relacionadas con la mejora de cada eslabón de cada cadena productiva, en cada región del país, se traten teniendo como meta convertir el desarrollo industrial federal en una política de Estado” (Prologo PEI 2020, 2012:13).

En tal sentido, las Guías 2013, 2014 y 2015 de “Programas y Beneficios para la Industria Argentina” destacan que en el ámbito del MINISTERIO DE INDUSTRIA es la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL la que se ocupa de la planificación de políticas industriales de mediano y largo plazo. Enfatizando que su

rol es fundamental para la institucionalización del PEI 2020 y para avanzar en los foros sectoriales productivos estratégicos.

Ante tal evidencia, corresponde analizar las acciones que tuvo la secretaria durante el período bajo estudio. Para ello, se recurre a los Informes de Evaluación del Sistema de Control Interno (IESCI) de la Sindicatura General de la Nación²³ (SIGEN), documentos donde se expone una síntesis de logros de gestión y de acciones relevantes informados por el Ministerio de Industria, el análisis de cumplimiento de sus objetivos institucionales en función de los mecanismos de evaluación de los programas o actividades principales y el estado de situación de sus Sistema de Control Interno vigente durante los años 2012, 2013 y 2014.

En el año 2012 se verifica como logro de gestión, el Lanzamiento del Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota con el objetivo de promover la adquisición de vehículos, acoplados, remolques y semirremolques nuevos y usados de fabricación nacional para el transporte de carga. En este programa el Ministerio de Industria a través de la Secretaria de Planeamiento Estratégico Industrial evaluaba la producción nacional de los bienes participantes y su efectiva integración de partes locales en la producción, como así también la elegibilidad de los fabricantes. La monetización de los préstamos se canalizaba a través del Banco de la Nación Argentina (BNA). En el año 2013, se informó que el BNA monetizó préstamos por \$2.845 millones de pesos con un total de 8.942 unidades contabilizadas; mientras en el año 2014 se destacó que durante la vigencia del Programa se incorporaron 241 empresas y 16.000 productos.

Sin embargo, no existen evidencias acerca del diseño, desarrollo e implementación de otros programas o proyectos en el marco del PEI 2020. El resto de los hitos de gestión hacen referencias a Foros, Mesas de trabajo e implementación del PEI 2020 para cadenas de valor seleccionadas en el nivel regional con el objetivo de relevar demandas sectoriales locales; Jornadas de difusión de programas y herramientas del Ministerio; Jornadas de difusión sobre herramientas para financiamiento de proyectos, sobre inserción laboral y capacitaciones vinculadas a normas de calidad, certificación de procesos, protección de patentes, y mejoras en la gestión productiva y empresaria. Asimismo, la suscripción de convenios con diferentes organismos públicos y/o privados. No se verifica la existencia de aprobación de ningún plan sectorial, o de alguno de sus componentes a través de leyes o

²³ En la República Argentina es el órgano rector del sistema de control interno del Sector Público Nacional.

actos administrativos del ex - Ministerio de Industria. Para mayor detalle véase Anexo 4, donde se transcriben los hitos de gestión de la autoridad de aplicación del PEI 2020 según los IESCI 2012, 2013 y 2014 de la SIGEN.

No obstante, cabe señalar que en el marco del “Programa de Apoyo a la Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” a través de la Resolución N°51/2015 del 20 de febrero de 2015 de la ex - SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL del MINISTERIO DE INDUSTRIA se pretende fomentar los sistemas productivos locales y cadenas de valor, en los cuales interactúen los Conglomerados Productivos Establecidos o Incipientes, con énfasis en aquellos que se desempeñen en el marco del PEI 2020. Aquí sí se hace expresa mención a los sectores industriales priorizados por el citado Plan.

Más allá de lo señalado en el párrafo precedente, no se han observado mayores evidencias acerca de la implementación efectiva de una política concreta surgida del PEI 2020, razón por la cual no queda suficientemente delimitado los alcances reales del PEI 2020 durante el periodo bajo estudio. Tales circunstancias se asociarían más a la concepción clásica de la planificación normativa donde el centro de la planificación es el “diseño” y suele expresarse en un “plan libro”. El denominado Plan Libro resulta ser el producto principal de la planificación normativa tradicional cuyo único destino final *-idea presente en los escritos de Carlos Matus (1972, 1983, 1987, 1994, 1997)-* era adornar los estantes de una biblioteca.

Mucarsel (2014) no piensa lo mismo y simboliza a los planes estratégicos en la Argentina como “planes acción” porque es una de las características que más resaltan los equipos ministeriales responsables por el desarrollo de los planes y también porque está muy presente en la fundamentación de los diferentes planes. La autora habla de “planes-acción” porque en su totalidad prevén políticas y programas específicos para concretar los objetivos y metas propuestos. No obstante, no utiliza al PEI 2020 como un ejemplo, sino que por el contrario todos sus ejemplos hacen referencia a otro plan sectorial, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA).

Al respecto, cabe destacar que la metodología empleada en el PEA contempla una planificación participativa de 8 pasos; el diseño organizacional examinó la existencia de dos lógicas: metodológica y participativa; la organización en 4 consejos federales y un

consejo coordinador, con réplica de este sistema en cada provincia. Una explícita metodología de planificación²⁴. Existe amplia difusión acerca de dicho proceso de planificación en el libro “Planeamiento Estratégico” coordinado por Mario José Krieger, Isidoro Luis Felcman y Héctor A. Larocca, se dedica un capítulo para describir el mismo.

A diferencia de Mucarsel, un análisis alternativo que comparten tanto Gambina, J. (2011) como Scalabrini Ortiz, M. (2011), señala que en el “Plan Libro” del PEI 2020 no se diagnostican las causas de las deficiencias detectadas, ni se analizan las fallas de las acciones ya realizadas ni las medidas correctivas necesarias en cada caso. No existen propuestas novedosas, sólo exhortaciones a los empresarios como el llamado a involucrarse más activamente en actividades de innovación y diseño a nivel local, contribuir al desarrollo de una red de proveedores de clase mundial y diversificar su presencia en los mercados internacionales. Asimismo, se manifiesta que las diferentes cadenas de valor sectoriales no son independientes entre sí razón por la cual la producción de cada una depende de otras. Esta situación no es analizada por no contar el país con un matriz insumo-producto actualizada. En el caso de la industria automotriz, se reconoce la desestructuración de la cadena productiva y se listan las medidas crediticias y de fomento tomadas desde el año 2003, mostrando al mismo tiempo que no impidieron el aumento del déficit de la balanza de pagos del sector.

Otro análisis realizado por Julio C. Gambina (2011) en su blog²⁵ sostiene que “suena adecuado hablar de plan agrario o industrial, luego de décadas de endiosamiento del mercado, como también resulta atractivo establecer metas de mediano y largo plazo. Es interesante instalar la necesidad del planeamiento estratégico en la producción, lo que nos lleva a discutir algunos interrogantes. Se trata de responder ¿qué debe producir la Argentina? ¿Cómo debe hacerlo? ¿Con quiénes y para quiénes?”. En tal sentido, el autor explica que “... aun así hacen falta precisiones. No alcanza con destacar ciertas ramas de la producción, sea el cuero, la marroquinería, o los automotores, la maquinaria agrícola y la siderometalúrgica. ¿Automóviles para quiénes? ... ¿Maquinaria agrícola para qué modelo productivo agrario...? Asimismo, manifiesta que no alcanzan con metas de producción, si no se discute el modelo productivo. En el PEI 2020 existe una potenciación de lo que existe y lo que existe *-sostiene-* tiene sus antecedentes en la institucionalidad de un tipo de desarrollo concebido en los '90, de apertura y liberalización económica.

²⁴http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v9_n3

²⁵ <http://juliogambina.blogspot.com/>

En la misma sintonía, Arias (2011) destaca que en las directrices que guiarán la acción de gobierno para la consecución de objetivos cuantitativos del PEI 2020 - *como duplicar el Producto Bruto Industrial, o sustituir el 45% de las importaciones* - no se verifica ni la revisión de las políticas instrumentadas en los períodos precedentes, ni se exponen instrumentos capaces de generar esa estrategia de desarrollo. Se trata de principios generales que no abordan cuestiones como la aplicación del Compre Nacional, la generación de una Banca de desarrollo, modificar el régimen de los Bienes de capital, imponer una integración mínima obligatoria a las terminales automotrices, obligar a una reinversión mínima a las empresas extranjeras, derogar la Ley de Inversiones Extranjeras, derogar la Ley de Entidades Financieras, o bien políticas que promuevan la desconcentración económica y que multipliquen la oferta de decenas de miles de Pymes nacionales que avancen sobre el capital concentrado.

Según la CEPAL (2012) las políticas industriales son el componente clave para el cambio estructural con igualdad. La prioridad es la institucionalidad por construir. “Tener políticas industriales implica elegir sectores que impulsen este proceso. Este esfuerzo sería estéril si no se acompañara con el desarrollo institucional que asegure la implementación efectiva de esas políticas, incluyendo el consenso social en torno a ese objetivo, aspectos en que la región no ha sido eficaz.” (CEPAL, 2010:242)

Mientras que para el CEPAG (2013), el desarrollo económico y productivo no puede carecer de algún tipo de planificación, que dé continuidad y reduzca la incertidumbre que es propia de cualquier escenario económico. En tal sentido, destacan que el PEI 2020 es viable y también muy factible si se consideran sus metas cuantitativas. No se trata de una “estrategia impuesta desde arriba” ni refleja un desconocimiento en materia de industrialización. Reconocen que el espíritu del plan fue mostrar decisión política y generar un “punto de encuentro” institucional a partir del cual construir el camino que recorrerá cada sector de la industria manufacturera.

No obstante, el CEPAG (2013) revela que en el PEI 2020 no se plantean programas específicos ni medidas e instrumentos a implementar con su respectiva asignación de recursos financieros y físicos. En tal sentido, señalan que no hay un cronograma de actividades ni los incentivos correspondientes, tampoco quién y cómo se hará su seguimiento. Opinión que se aleja de aquella descrita por Leila Mucarsel.

Ante tal situación, cabe destacar a Larroca (2013) cuando enfatiza que resulta inútil abordar la planificación dejando de lado los procesos de gestión (ejecución e implementación) y control (evaluación) pues todo ello forma parte de una recursividad.

Por otra parte, el CEPAG (2013) sostiene que la puesta en marcha de un plan estratégico para el desarrollo productivo requiere coordinar todas las áreas del Estado. En este sentido, la existencia de varios planes (Industria, Agricultura, Tecnología, Educación, Minería, etc.) puede conspirar contra su efectiva realización y las sinergias propias de la coordinación, si esto no es gestionado correctamente. Se puede desperdigar esfuerzos y generar confusión al solaparse múltiples herramientas de incentivo o desincentivo productivo.

5.3 Balance del capítulo

Entonces, a partir de los discursos de la ex Presidente y la ex Ministra, de las respuestas de ex – funcionarios nacionales, de la revisión documental de los IESIC de la SIGEN y de los diferentes análisis del PEI 2020 realizados por profesionales o centros de estudios independientes, puede afirmarse que no se identifica la existencia de la aprobación de ningún plan integral y/o sectorial o de alguno de sus componentes a través de leyes o actos administrativos del ex - Ministerio de Industria. La literatura especializada en materia de planificación destaca que siempre es mejor tener un plan a no tenerlo (vgr. Larroca, 2013 en “Planeamiento Estratégico” Adriana Azcorra [et al.]) pero no puede soslayarse que el plan en sí mismo no agota la instancia del proceso de planificación. Se requiere su desarrollo, implementación y control.

Según la CEPAL (2012) al plantear estrategias de política industrial hay que considerar cinco aspectos importantes: los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán; los instrumentos de política disponibles; las restricciones impuestas por el tamaño de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región; los espacios de acción que permiten los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones.

Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo; la persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las políticas mismas. Por otro lado, hay que avanzar considerablemente en la tarea de evaluar el impacto de las políticas en

función de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones robustas será posible generar espacio para reasignar recursos desde otras áreas de política hacia estas y de ese modo contar con los argumentos necesarios para demostrar que destinar recursos fiscales a estas políticas es tan importante como invertir en educación, salud pública o seguridad ciudadana. (CEPAL, 2012:260)

En el mismo sentido, Mucarsel (2014) destaca la necesidad de fortalecer la estructura organizacional que sustenta la planificación, poniendo especial atención en los procesos de articulación intra e interministerial. Sin descuidar la capacitación del capital humano de estos organismos desde un enfoque técnico-político. Asimismo, señala la importancia de mejorar y potenciar los mecanismos de Monitoreo y Evaluación de resultados al interior de los ministerios y especialmente en torno a las metas fijadas por los planes sectoriales y con vinculación con el presupuesto.

Se insiste que se debe relevar la presencia del proyecto institucional en la rutina de la organización, para saber si existe una verdadera voluntad puesta en acto capaz de configurar los procesos, las actividades y los resultados a obtener. Por ello, se rescata a Larroca (2013) cuando señala que el proceso de planeamiento es interdisciplinario razón por la cual hay que aprovechar las capacidades existentes, hacer un rescate valioso de los que “hacen” y no ser descuidados con los aportes de saberes menos aun marginarlos. “La práctica de pensar estratégicamente crea y desarrolla capital intelectual que, en la sociedad del conocimiento, es un componente sustantivo. A medida que se incrementan las capacidades de las personas, la organización genera fortalezas para enfrentar crisis, debilidades, y resolver de mejor forma las situaciones cotidianas” (Larroca, 2013:10 en “Planeamiento Estratégico” Adriana Azcorra [et al.]

En el próximo capítulo se aborda la estructura organizativa y los recursos humanos con la intención de indagar acerca de la relación del PEI 2020 con la estructura de la organización, específicamente saber cuán fluido resultó ser el Plan en la estructura interna de la Subsecretaría de Industria y si los agentes que dependen de la misma participaron del proyecto o tienen conocimiento del PEI 2020. Pero también para detectar tanto las situaciones problemáticas como las fortalezas hacia el interior de la unidad de análisis.

6. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y RECURSOS HUMANOS

Un proyecto de gobierno fluye por instituciones preexistentes, a las que transforma y ajusta para su mejor expresión. En tal sentido, interesa observar la adecuación de estas estructuras al proyecto institucional en marcha. Se requiere la observación de las **unidades estructurales**, su denominación, jerarquía, las competencias asignadas y la relación con otras unidades orgánicas.

Según Bernazza, Comotto, Longo (2015) habrá mayor capacidad estatal cuando los diseños estructurales sean funcionales al proyecto de gobierno, si bien algunas desviaciones o unidades que no responden a los objetivos pueden obedecer a la gobernabilidad del sistema, expresando alianzas o rutinas preexistentes a las que se ha preferido preservar por diferentes motivos.

La denominación dirá mucho de una unidad orgánica. Si un tema se declara de alta prioridad, su jerarquía dentro de la estructura, esto es, el nivel de desagregación en el que aparece (primer nivel, con relación directa con el gobernante, o niveles subsiguientes), nos dirá si esta relevancia se sostiene en términos estructurales. Esta observación debe relevar, también, cuál es la naturaleza de dicha estructura, en el sentido de si es una estructura formalizada o si la asignación de funciones es de tipo informal. Si las unidades orgánicas están formalizadas, mayor será la fortaleza de la estructura. (Bernazza, Comotto, Longo, 2015:31)

Por otra parte, se debe relevar las características de los **planteles de personal** de un organismo en términos cuantitativos y cualitativos, para conocer cómo influyen en la expresión del proyecto institucional. Según los autores, la capacidad estatal será mayor si se cuenta con una plantilla de personal que permita conformar los equipos de programas y proyectos institucionales.

Al considerar regímenes de personal es preciso observar y analizar la coexistencia de diversos regímenes (Cormick, 2009). En el caso de la Administración Pública Nacional, la Ley 25.164, Ley Marco de Empleo Público Nacional, regula las relaciones con el personal permanente y no permanente en relación de dependencia, el Decreto N° 2.345/2008 es aplicable a la prestación de servicios profesionales autónomos a título personal y los Decretos N° 1.023/01 y N° 893/12 alcanzan a las locaciones de obra intelectual a título personal. Bernazza, Comotto, Longo (2015) sostienen que si las relaciones contractuales más lábiles -monotributistas, pasantes, becarios, locaciones de obra o de servicio y otras

modalidades- se consolidan en el tiempo, más débil es el Estado o la jurisdicción en términos de vinculación con su personal.

Los sistemas de selección de personal tradicionales se han centrado en la evaluación de las competencias de índole técnico-profesional. Sin embargo, para la selección basada en criterios que releven el compromiso con lo público (ético-institucionales, habilidades actitudinales) son las que constituyen aspectos centrales al momento de fortalecer las capacidades estatales en materia de empleo público.

Los sistemas de capacitación y formación del personal de la Administración Pública son un vehículo imprescindible para la mejor expresión de un proyecto institucional. Nuestra hipótesis, en este campo, es que la capacidad estatal se verá fortalecida si se han previsto y se implementan modalidades y programas sistemáticos de formación destinados a todos los agentes estatales. Si estos programas se dirigen también a dirigentes políticos y sociales, la fortaleza será mayor (Bernazza, Comotto, Longo, 2015:38)

En lo que respecta a los **diseños procedimentales**, los autores indican que el uso de tecnologías apropiadas y la revisión y actualización permanente de los procesos de trabajo colaboran con una mayor capacidad estatal. En tal sentido, destacan que la existencia de procedimientos claros expresados en mapas y guías de trámites, manuales de procedimientos u otros instrumentos análogos constituye un elemento clave de la capacidad estatal.

6.1 Relación entre el diseño de estructura y el proyecto de gobierno.

El MINISTERIO DE INDUSTRIA se creó mediante el Decreto N° 1365 del 1 de octubre de 2009 mientras que su Organigrama de Aplicación -incluyendo las competencias de sus niveles políticos- fue aprobado en la misma fecha por el Decreto N° 1366 modificadorio del Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002.

Posteriormente, en el mes de julio de 2010 por el Artículo 1° del Decreto N°964/2010 se modifica dicha estructura hasta el nivel de Subsecretaría en pos de posibilitar –según los considerandos de la citada normativa- una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes.

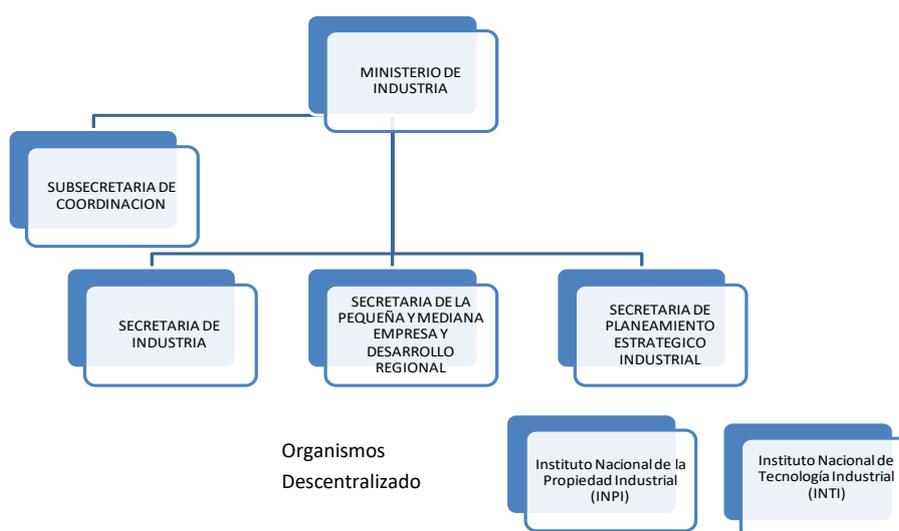
Tabla 7–MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama hasta nivel Subsecretaria.

Estructura s /Decreto N°1366/2009	Estructura s/ Decreto N°964/2010
<ul style="list-style-type: none"> - SUBSECRETARIA DE COORDINACION - SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA - SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA - SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL - SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL - SECRETARIA DE TURISMO - SUBSECRETARIA DE TURISMO - SUBSECRETARIA TECNICA ADMINISTRATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> - SUBSECRETARIA DE COORDINACION - SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA - SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL - SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL - SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DEL DESARROLLO REGIONAL - SUBSECRETARIA DE PROMOCION AL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Fuente: Elaboración Propia con base en planillas anexas al artículo 1° de los Decretos N° 1366/09 y N° 964/10.

No obstante, tiempo después por el Decreto N°2085/2011 se produce un nuevo reordenamiento estratégico dando lugar a la estructura definitiva hasta finales de 2015.

Ilustración 3 – MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama de primer nivel político.



Fuente: Elaboración Propia con base en planilla anexa al artículo 1° del Decreto N° 2085/2011.-

La presente investigación se enfoca en este último organigrama aprobado, concentrando su atención en la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA dependiente de la SECRETARIA DE INDUSTRIA y fundamentalmente en dos de los regímenes de política bajo su competencia.

En términos generales, el organigrama del Ministerio de Industria no responde al PEI 2020, salvo con la creación de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL. Las referencias a esta autoridad responsable del PEI 2020 son revisadas en el Anexo 4, como un elemento que ayuda a reforzar la hipótesis de la presente investigación.

6.2 SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA

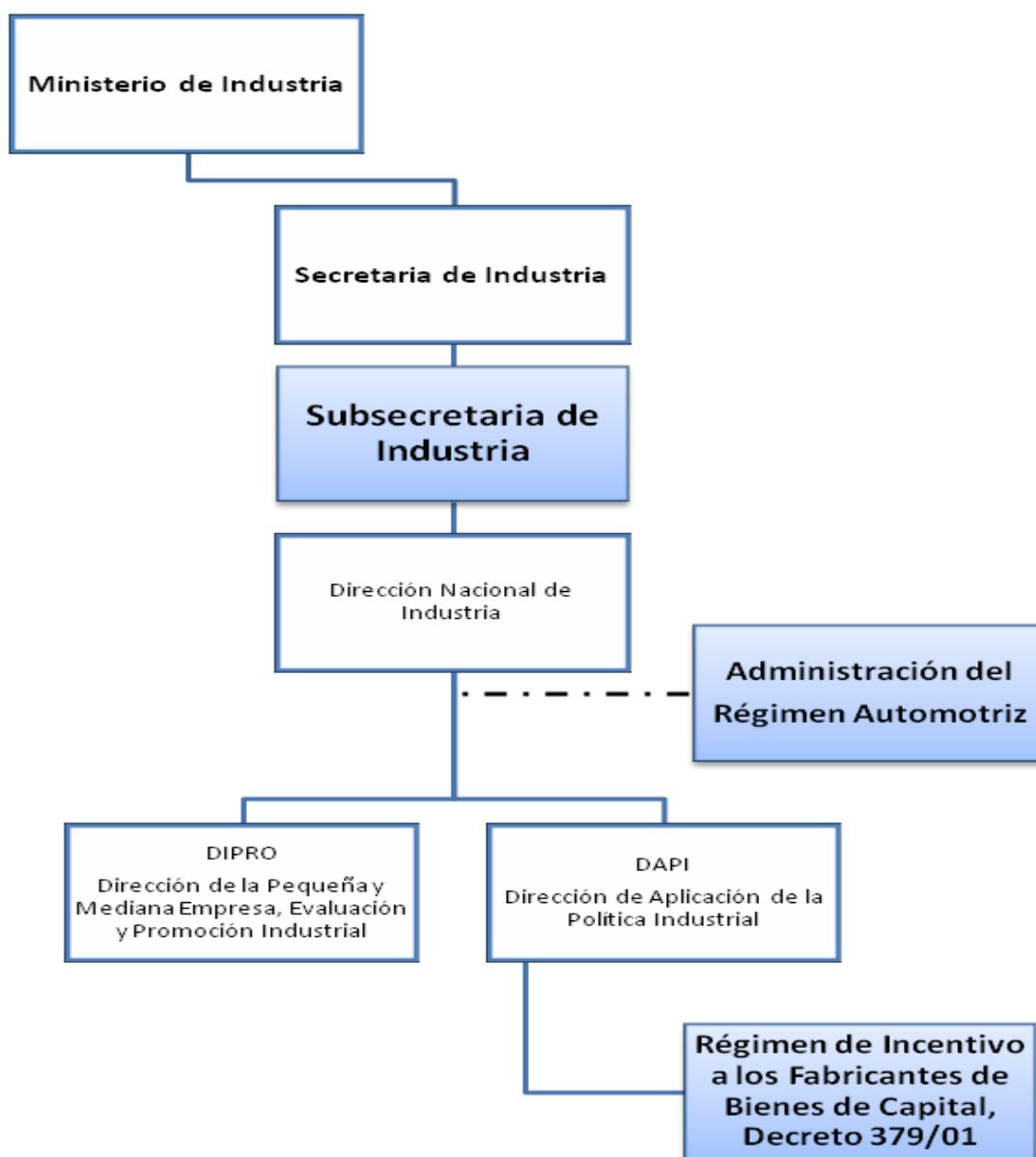
La SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA ha tenido en el tiempo una presencia institucional recurrente y sus gestiones pueden ser monitoreadas y evaluadas a partir de metas físicas de producción. No obstante, no posee una estructura organizativa formal respecto de los niveles inferiores a Dirección, encontrándose las mismas organizadas en áreas y/o sectores a cargo de Coordinadores. Sus objetivos son:

1. Intervenir y coordinar en todos los temas atinentes a los objetivos de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, en aquellas materias de su competencia específica.
2. Intervenir 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.
3. Intervenir en el análisis de la problemática de los diferentes sectores industriales.
4. Intervenir en las negociaciones del sector automotriz a nivel regional e internacional.
5. Participar en las negociaciones de los procesos de integración de bloques comerciales en los que la REPUBLICA ARGENTINA sea parte, en los temas de su competencia.
6. Ejercer la coordinación del Subgrupo de Trabajo N° 7 —Industria— (SGT N° 7) y cuando corresponda, los Foros de Competitividad Sectoriales, en el ámbito del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR).
7. Intervenir en las políticas relacionadas con la preservación del medio ambiente, formuladas por el Gobierno Nacional, en materia de su competencia.

8. Promover la articulación tecnológico-industrial nacional.
9. Apoyar a las actividades industriales de base tecnológica que conforman los nuevos desarrollos en la economía.
10. Asistir en la definición de políticas para la promoción de las inversiones y el financiamiento destinados al sector industrial.
11. Promover la integración y eslabonamiento de las grandes empresas industriales en el tejido productivo.
12. Asistir a la SECRETARIA DE INDUSTRIA en la articulación de las políticas industriales con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.
13. Intervenir en todas las propuestas, actividades y acciones que promuevan el desarrollo del diseño como instrumento para incrementar la competitividad de las empresas.
14. Participar en lo referente a normativas sobre estructuras arancelarias, zonas francas y reglas de origen en todo lo que implique al sector industrial.
15. Intervenir en el Régimen de Trabajo de Compre Argentino (Ley N° 25.551) y asistir en las negociaciones internacionales vinculadas a las compras gubernamentales.
16. Organizar y coordinar el análisis y los estudios necesarios para la promoción y desarrollo industrial, proponiendo pautas y acciones tendientes al logro de su cometido, teniendo en miras la importancia del fomento de las inversiones en todo el ámbito de la República, especialmente las vinculadas con la pequeñas y medianas industrias.
17. Coordinar, organizar y programar el análisis tendiente a facilitar el desarrollo industrial, proponiendo y promoviendo la desregulación y agilización de dicha actividad en orden a facilitar su expansión, ampliación y aumento de sus capacidades productivas y la inserción de sus productos tanto en el mercado interno como externo en óptimas condiciones competitivas.
18. Promover el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos, mediante la incorporación del diseño y la innovación a los productos y procesos, estimulando el asociativismo empresario mediante acciones de apoyo económico y asistencia técnica, y propendiendo a la formación de agrupamientos productivos con orientación sectorial.

19. Elaborar con las actividades destinadas al desarrollo del sector industrial de servicios modernos, el software y de apoyo empresarial, destinados tanto al mercado interno como a la exportación, administrando los regímenes de promoción vigentes y promoviendo la interacción entre los sistemas productivo y educativo en tal sentido.

Ilustración 4– MINISTERIO DE INDUSTRIA – Organigrama.



Fuente: Elaboración Propia con base en la Resolución N° 779/04 del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, en la planilla anexa al artículo 1° de los Presupuestos Anuales y en la Resolución N° 45/2014 del ex MINISTERIO DE INDUSTRIA. -

Durante el periodo 2009-2015, la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA contó con un total de 69 (SESENTA Y NUEVE) cargos o plantel de agentes según presupuesto público. El régimen escalafonario se mantuvo sin cambios desde el año 2010, conforme la siguiente descomposición:

Tabla 8– Plantilla de agentes públicos (cargos) asignados presupuestariamente a la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA 2010-2015.-

NIVEL Escalafonario	CANTIDAD de cargos
Subsecretario	1
A	3
B	7
C	35
D	18
E	5

Fuente: Elaboración Propia con base en las planillas anexas, Jurisdicción 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA, al Artículo 1º de la Ley de Presupuesto de cada periodo fiscal.

En tal sentido, es dable señalar que la Ley Marco de Empleo Público Nacional (25.164) — sancionada en 1999 y reglamentada por el Decreto N° 1.421/02— es la norma por la que se regula los derechos, deberes y prohibiciones de buena parte del personal de la Administración Pública Nacional (APN), así como los requisitos de ingreso según los diferentes tipos de personal, el régimen disciplinario y las causas del egreso de un trabajador. Sin embargo, en muchas entidades del Estado el personal se rige por la Ley N°20.744 de Contrato de Trabajo. Tampoco es aplicable al personal de provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Poder Judicial de la Nación, Poder Legislativo Nacional y Ministerio Público. Ni aplica para el presidente ni al vicepresidente, ni para los ministros y jefe de Gabinete de Ministros, ni para los secretarios y subsecretarios, entre otros.

Según la normativa vigente, todos los puestos de trabajo quedan comprendidos en solo SEIS (6) Niveles de conformidad con la valoración de su responsabilidad, complejidad y autonomía. De mayor a menor, los niveles escalafonarios se identifican con las letras A, B, C, D, E y F²⁶.

²⁶Complementariamente, los puestos pueden ser clasificados conforme a una finalidad funcional global. Así se establecen los Agrupamientos: PROFESIONAL, cuando el ejercicio del puesto exige título de grado universitario (licenciatura) (por ejemplo, contador público en un puesto de analista de presupuesto.-CIENTÍFICO TÉCNICO, cuando

Tabla 9–Requisitos personales para acceder a los niveles escalafonarios.

Nivel	Agrupamiento	
	General	Otros agrupamientos
A	N/A	Universitario de grado + posgrado+ 6 años de experiencia // 3 de jefatura
B	Universitario o terciario de 3 años + 3 de experiencia // 2 años de jefatura	Universitario de grado + especialización+ 3 años de experiencia // 2 de jefatura
C	Terciario de 3 años + 3 de experiencia postítulo o 6 en total o secundario + 10 años de experiencia de jefatura	Universitario de grado // 2 de jefatura
D	Terciario de 2 años o secundario + 6 meses // 1 año de jefatura	Universitario de grado // 1 de jefatura
E	Secundario técnico o secundario + 6 meses // 6 meses de jefatura	N/A
F	Secundario completo	N/A
Lectura y comprensión de texto de idioma extranjero + herramientas informáticas básicas o intermedias		

Fuente: SALAS, Eduardo para el Programa de Inducción Empleo Público, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 2017:56).

El personal comprendido por la Ley Marco Empleo Público se clasifica como sigue:

- i. Personal bajo el régimen de estabilidad laboral permanente o de carrera, el que solo ingresa mediante un proceso de selección (concurso).
- ii. Personal transitorio designado o contratado por tiempo determinado, integrado por:
 - o Contratados a término fijo (artículo 9°).
 - o Designados a cargo de Planta No Permanente (o Transitoria).
- iii. Personal de Gabinete para asesorar o prestar asistencia administrativa directa a las autoridades superiores. Su designación puede ser cancelada en cualquier momento o automáticamente al cesar la autoridad superior a la que asiste.

además del título de grado, su ejercicio está orientado a la producción, transferencia o aplicación de conocimientos avanzados en dependencias cuya responsabilidad primaria guarda relación con tal ejercicio (por ejemplo, investigador ictícola en el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero).ESPECIALIZADO, puesto de alta experiencia profesional en un área específica de la gestión del Estado. Hasta el presente solo aplica para el Personal de la Carrera de Economistas de Gobierno. GENERAL, cuando el puesto se relaciona con la asistencia técnica, administrativa, servicios generales y demás prestaciones no comprendidas por los anteriores.

- iv. Personal ad honorem para prestar asesoramiento sin retribución alguna (excepto reintegro de gastos efectivamente incurridos).

En el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA, el programa presupuestario seleccionado es “*Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria*”, que comprende la aplicación y administración de distintos instrumentos de política industrial, tales como: incentivos a la fabricación local de Bienes de Capital (BK); el Régimen Automotriz; Regímenes Especiales²⁷; Régimen de Promoción de Inversiones Industriales (amortización acelerada y devolución anticipada del IVA; régimen de importación temporaria de bienes de capital destinados al proceso productivo); verificación de inexistencia de producción nacional en el régimen de importación y exportación temporaria; saldos técnicos del IVA; régimen de importaciones del sector editorial, régimen Compre Nacional –que tiene por finalidad proteger a la industria local a través de la canalización del gasto gubernamental en compras de bienes y contrataciones de obras y servicios a favor de la industria nacional-; y el Régimen de Estímulo al Desarrollo de la Industria del Software (Ley N°25.992).

Todos estos regímenes de política industrial son preexistentes al diseño del PEI 2020 y no se verifica que los mismos hayan sido ampliados, rectificados o limitados durante el proceso de planificación a partir del año 2010.

El universo de estudio de la presente investigación focaliza en el Régimen BK y en el Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales. Ambos regímenes fueron seleccionados a partir de su relevancia institucional y alcance territorial sosteniendo la premisa que con su estudio se puede hallar una puerta de entrada para analizar las capacidades estatales presentes en niveles superiores de la jerarquía organizacional, en este caso, la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA.

A continuación, se analizan las características de ambos regímenes de política industrial y sus dotaciones de personal.

²⁷Como Regímenes Especiales, se contemplan: la exención de gravámenes de importación para el consumo de mercaderías destinadas a la rehabilitación, tratamiento y capacitación de personas con discapacidad; regímenes de desgravación y reintegros para las empresas que se presenten en licitaciones internacionales; reducción arancelaria, especial tratamiento fiscal y aduanero para empresas radicadas con proyectos industriales en marcha o a radicarse en el territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; incentivo a la inversión en fabricación de motocicletas; exención arancelaria para la importación de partes de buques, siempre que no exista producción regional, entre otros

6.2.1– Régimen de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional (Autopartes); su estructura

En nuestro país, más allá del sector agroexportador, la industria automotriz es el más relevante de los sectores industriales tradicionales relativos al comercio internacional²⁸. Desde hace más de dos décadas la Argentina recibe inversión externa, la localización de terminales internacionales y realiza la exportación de la mitad de su producción.

El sector automotriz y autopartista forman parte de una cadena global de valor caracterizada por una fuerte integración a nivel mundial, acompañada por patrones de producción y comercio regionales. Los principales actores de esta cadena son las firmas líderes (o terminales) y los proveedores globales de partes, componentes y sistemas. Se constituye en un sector estratégico no sólo porque supone un considerable aporte en términos de producción, empleo y exportaciones, sino también por las sinergias que genera en el entramado productivo de cada país. Se trata de una actividad capital intensiva, en tanto que la incidencia de la mano de obra en los costos es relativamente baja (MHyFP, 2016:4).

En Argentina, se puede caracterizar a esta cadena a través de tres eslabonamientos:

- las empresas proveedoras de insumos difundidos (plásticos, metales básicos, etc.);
- un número considerable de firmas autopartistas; y
- las empresas terminales, filiales de empresas multinacionales.

El saldo comercial se caracteriza por ser estructuralmente deficitario, explicado por el saldo negativo de la industria autopartista. Durante el periodo 2009-2015 el sector autopartista tuvo un saldo negativo promedio de u\$s 6.652 Millones (AFAC, 2018).

Ante tal situación, la política de protección a esta industria consiste en el establecimiento de restricciones al ingreso de vehículos y de autopartes por medio de los aranceles a la importación y, también, a través del establecimiento de licencias no automáticas para un conjunto de autopartes comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM). En el caso de los acuerdos de intercambio regional ha adquirido suma relevancia la Política Automotriz Común con Brasil acordada en el

²⁸Argentina es el 24º productor mundial de vehículos automotores y exporta el 41% de su producción. Según el MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS (2016), la producción automotriz en 2015 alcanzó un total de 543.467 vehículos. El empleo de la cadena totaliza casi 117.000 puestos de trabajo registrados, representando poco más del 9% del empleo registrado industrial y casi un 2% del empleo privado formal de toda la economía. Su **saldo comercial** se caracteriza por ser **estructuralmente deficitario**, explicado por el saldo negativo de la industria autopartista. **En 2015 el déficit ascendió a US\$ 6.027 millones**. Para mayores detalles acerca de la industria en la post - convertibilidad pueden consultarse ASPIAZU, D. (2010), capítulo 4; SCHORR, M. (2013), capítulo 5; CEPAL (2013), capítulo 5 y también ABELES, CIMOLI y LAVARELLO (2017). -

Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14 y, en menor medida, los acuerdos comerciales con el resto de Mercosur, México, Colombia y Chile (MHyFP, 2016:26).

No obstante las políticas comerciales, existen otras políticas públicas relevantes dirigidas hacia el sector tendiente a favorecer su desarrollo y a generar estímulos para la producción y la generación de empleo.

Por un lado, cabe destacar como antecedente el **Régimen de Incentivo a la competitividad de las autopartes locales** instituido por el **Decreto N° 774/2005**. A partir de esta norma se estableció un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales, adquiridas por las empresas fabricantes de automóviles y utilitarios; camiones, chasis (con y sin cabina), ómnibus y motores; cajas de cambio y ejes con diferencial. Como requisito, las autopartes debían tener un contenido máximo importado -desde cualquier origen- del 30% y ser destinadas a los productos automotores mencionados.

Los beneficios diferían según se tratase de autopartes destinadas a la fabricación de plataformas nuevas exclusivas o no. Para el caso de las plataformas nuevas exclusivas en el ámbito del Mercosur, las autopartes nacionales gozaban de un reintegro con duración de tres años desde el inicio de la producción de vehículos siendo del 8% para el primer año, 7% para el segundo y 6% para el tercero. Para el caso de las plataformas nuevas no exclusivas en el ámbito del Mercosur el beneficio se extendía por dos años desde el inicio de la producción del vehículo y consistía en un reintegro de 7% para el primer año y 6% para el segundo. Por su parte, los motores, cajas de cambios y ejes con diferencial, contaban con un beneficio por tres años con reintegros similares al de vehículos con plataformas nuevas exclusivas (MHyFP, 2016:31).

Por otro lado, a partir de la sanción en julio de 2008 de la **Ley N° 26.393** identificada como **Ley de Desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional**, se ampliaron los plazos en los reintegros de los motores y cajas de transmisión. Continuando con los beneficios promocionales se mantuvo los reintegros para compras de autopartes, matrices y moldes locales para plataformas nuevas exclusivas y no exclusivas y para los ejes con diferencial. Asimismo, se buscó impulsar la producción nacional de motores y cajas de cambio a través del Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y

Cajas de Transmisión. De esta manera, se amplió el beneficio a 5 años y con reintegros más elevados (que van del 10% al 6% en forma descendente).

En este marco, se circunscribe la Administración del Régimen Automotriz, en todas sus variantes, bajo exclusiva competencia de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA quien delega atribuciones en la Dirección Nacional de Industria quien a su vez hace operativa las gestiones con los aportes de la Coordinación del Sector Automotriz.

La **Administración del Régimen Automotriz** -*Coordinación del Sector Automotriz*-, contempla tanto el Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales -unidad de análisis de la presente investigación- como la Política Automotriz Común, la licencia de configuración de modelos (LCM) para fabricantes y particulares, la importación de vehículos con características especiales de uso, finalidad o prestación y la emisión de autorizaciones para importar a particulares, personas con discapacidad y vehículos de colección.

A la fecha de la presente investigación el área encargada de las gestiones del Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales contaba con 5 (cinco) agentes en las siguientes condiciones contractuales:

- Personal Contratado Asistencia Técnica = 1 (un)
- Personal Contratado – Ley Marco 25.164 = 4 (cuatro)

Tabla 10– Datos generales de los agentes encuestados; Régimen de Autopartes

NIVEL Escalonario	Antigüedad en la Administración Pública Nacional (APN)	Máximo Nivel de Educación Formal alcanzado	Orientación del nivel educativo	Modalidad de Contratación
D6	21 años	Secundario Completo	Técnico industrial	Ley Marco
C4	14 años	Universitario Completo	Filosofía	Ley Marco
C4	12 años	Terciario Completo	Comercialización	Ley Marco
B6	18 años	Universitario Completo	Contabilidad	Ley Marco

Fuente: Elaboración Propia con base en las respuestas obtenidas en los cuestionarios según Anexo II del presente informe.

De la tabla precedente, se observa que todos los encuestados que pertenecen al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales, Ley N°26.393, tienen más de una década como agentes del sector público nacional bajo la modalidad de personal transitorio designado o contratado por tiempo determinado, no siendo todos ellos profesionales con orientación en materia de gestión de políticas públicas, condición que no invalida sus designaciones como empleados públicos porque el principio de idoneidad es el que sustenta el ingreso en la Administración Pública.

Al respecto, cabe señalar que, si el ingreso es a través de un contrato “Ley Marco” o con un cargo de la planta permanente mediante una designación transitoria o de planta no permanente, la idoneidad se acredita cumpliendo al menos con los requisitos del Nivel Escalafonario que aplica al personal permanente y la apreciación de quien promueve o autoriza la contratación o designación (ver al respecto **Tabla 9**–Requisitos personales para acceder a los niveles escalafonarios.).

6.2.2 – Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital (BK)

El sector de bienes de capital comprende la fabricación de maquinaria y equipo destinados al conjunto de sectores de actividad económica. Se trata de una industria de industrias, proveyendo de insumos claves para el consumo y la inversión.

La actividad se discrimina en la fabricación de bienes de capital de uso específico y maquinaria y equipo de uso general. La principal diferencia entre ambos es que en los primeros existe una clara vinculación entre el bien de capital y el sector de actividad demandante, en tanto los segundos se canalizan hacia distintos sectores de actividad.

En este sentido, el primer grupo comprende, entre otros: equipos para la industria siderúrgica, maquinaria agrícola, equipos para la industria de la alimentación, maquinaria para la industria del papel, máquinas herramienta para la industria metalmecánica, el equipamiento para el transporte ferroviario, generación, transmisión y distribución de energía, bombas y válvulas para la industria petrolera, etc. El segundo grupo incluye una amplia variedad de bombas, compresores, válvulas, equipos de movimiento y elevación, motores, equipos de control, comando y protección, etc. Estos son de uso más genérico y por tanto están sujetos a un mayor grado de estandarización.

En Libros de la CEPAL N° 149, Fernando Peirano, Carolina Carregal y M. Alejandro Peirano (2017) enfatizan el carácter estratégico del sector de bienes de capital en los procesos de industrialización y su relevancia para la difusión del cambio tecnológico en el sistema productivo. Asimismo, señalan que por volumen y extensión en el tiempo, el régimen de incentivos a la producción de bienes de capital constituye la política sectorial más destacada.

El régimen instituido por el Decreto N° 379 del año 2001 tuvo por objetivo proteger a la producción nacional de bienes de capital, compensando la suspensión de los Derechos de Importación Extrazona (DIE) sobre los bienes de capital, que hasta ese momento eran del 14%. Esta suspensión fue posible a través de una excepción (o *waiver*) para determinados bienes de capital porque se perforaba el Arancel Externo Común (AEC). El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, equivalente al 14% del precio de venta, neto del valor de los insumos de origen importado incorporados al bien y nacionalizados con un arancel 0%.

Este <<arancel cero>> a la importación de bienes de capital es una herencia del período de la convertibilidad, cuando rigió una apertura unilateral del mercado argentino y, en especial, se alentó la importación de máquinas y equipos como forma de modernizar los procesos productivos. Finalizada la convertibilidad, esta posibilidad se mantuvo, pero compensando a los productores locales a fin de igualar las condiciones de competencia. Recién a partir de 2012 se impuso un arancel externo a las importaciones de bienes de capital, con una tasa del 14% para máquinas y equipos con fabricación en la Argentina y del 2% para el resto (Peirano, F., Carregal, C. y Peirano, M. A. en Abeles, Cimoli, Lavarello [eds.], 2017:232)

Asimismo, el régimen fue importante para la protección de productos locales frente a las importaciones intrazona, especialmente de Brasil.

Con respecto a las condicionalidades, en 2011 se incorporó como novedad sustantiva el deber de las empresas de demostrar que no han reducido su plantilla de trabajadores para seguir accediendo al bono (Peirano, F., Carregal, C. y Peirano, M. A. en Abeles, Cimoli, Lavarello [eds.], 2017:233). Estos autores destacan la inexistencia de documentos técnicos que den cuenta de los resultados o efectos del citado régimen.

Tabla 11– Datos generales de los agentes encuestados; Régimen de Bienes de Capital

NIVEL Escalafonario	Antigüedad en la Administración Pública Nacional (APN)	Máximo Nivel de Educación Formal alcanzado	Orientación del nivel educativo	Modalidad de Contratación
B2	9	Universitario	Derecho	Ley Marco
E1	7	Secundario	Mecánica	Ley Marco
C3	12	Secundario	Bachiller	Ley Marco
D3	10	Universitario	Administración	Ley Marco
C2	9	Universitario	Comunicación	Ley Marco
E1	7	Terciario	Artes	Ley Marco
A0	17	Postgrado	Ingeniería	Ley Marco
B7	21	Universitario	Comercio Exterior	Ley Marco
B3	10	Postgrado	Políticas Públicas	Ley Marco
C6	19	Universitario	Artes	Ley Marco
C3	12	Terciario	Periodismo	Ley Marco
D3	12	Secundario	Bachiller	Ley Marco
C1	11	Universitario	Derecho	Ley Marco
D3	11	Secundario	Comercial	Ley Marco
D4	12	Universitario	Contabilidad	Ley Marco
D4	11	Secundario	Bachiller	Ley Marco
D3	10	Terciario	Educación Física	Ley Marco
C1	9	Universitario	Derecho	Ley Marco
D2	9	Terciario	Radiología	Ley Marco
D2	7	Terciario	Comercio Exterior	Ley Marco

Fuente: Elaboración Propia con base en las respuestas obtenidas en los cuestionarios según Anexo II del presente informe.

Nuevamente, se observa que los encuestados tienen más de una década como agentes del sector público nacional bajo la modalidad de personal transitorio designado o contratado por tiempo determinado, no siendo todos ellos profesionales con orientación en materia de gestión de políticas públicas. No obstante, cabe señalar que tal situación no invalida sus designaciones como empleados públicos porque el principio de idoneidad es el que sustenta el ingreso en la Administración Pública. En tal sentido cabe aclarar que, si el ingreso es a

través de un contrato “Ley Marco” o con un cargo de la planta permanente mediante una designación transitoria o de planta no permanente, la idoneidad se acredita cumpliendo al menos con los requisitos del Nivel Escalonario que aplica al personal permanente y la apreciación de quien promueve o autoriza la contratación o designación (ver al respecto **Tabla 9**– Requisitos personales para acceder a los niveles escalafonarios.).

En lo que respecta a diseños procedimentales, en el marco del Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Bienes de Capital, en el año 2009 con el objetivo de agilizar las tramitaciones referentes a la obtención del bono fiscal, se emitió la Resolución N°139/09 a fin que las empresas puedan presentar solicitudes de reintegro fiscal mientras tramitan la renovación de su inscripción ante el Registro de Fabricantes Locales de Bienes de Capital. Asimismo, se realizó la adecuación del circuito administrativo incorporando el análisis del Área de Auditoría Externa perteneciente a la Universidad de Buenos Aires (UBA), previo al Dictamen de la Dirección Legales. “Adicionalmente, se llevó a cabo la adecuación del circuito administrativo y del sistema informático para contemplar lo requerido por la AFIP en la RG 25557 y por el Ministerio de Industria y Turismo, referente a Facturación Electrónica y Bono Electrónico, estando a la fecha dicho sistema funcionando con total normalidad” (SIGEN, 2010:58).

En el año 2010, la SIGEN informaba que se evidenciaron acciones relativas a mejorar algunos aspectos de procedimientos (mejoras en el circuito respecto a notificaciones, implementación de bono electrónico, entre otros) tendientes a subsanar observaciones formuladas por dicho organismo durante ejercicios anteriores.

Una vez descrita la estructura orgánica y realizado el mapeo de agentes que la ocupan, corresponde sistematizar (agrupar conceptualmente y contabilizar) – a partir de los datos obtenidos de las encuestas- los puntos de vista y percepciones de los agentes públicos acerca de diversos aspectos de la Subsecretaría de Industria durante el periodo que comprende los años 2009 y 2015. La información relevada y sistematizada se expone a continuación.

6.3 – Percepciones de los agentes públicos de ambos regímenes de política industrial

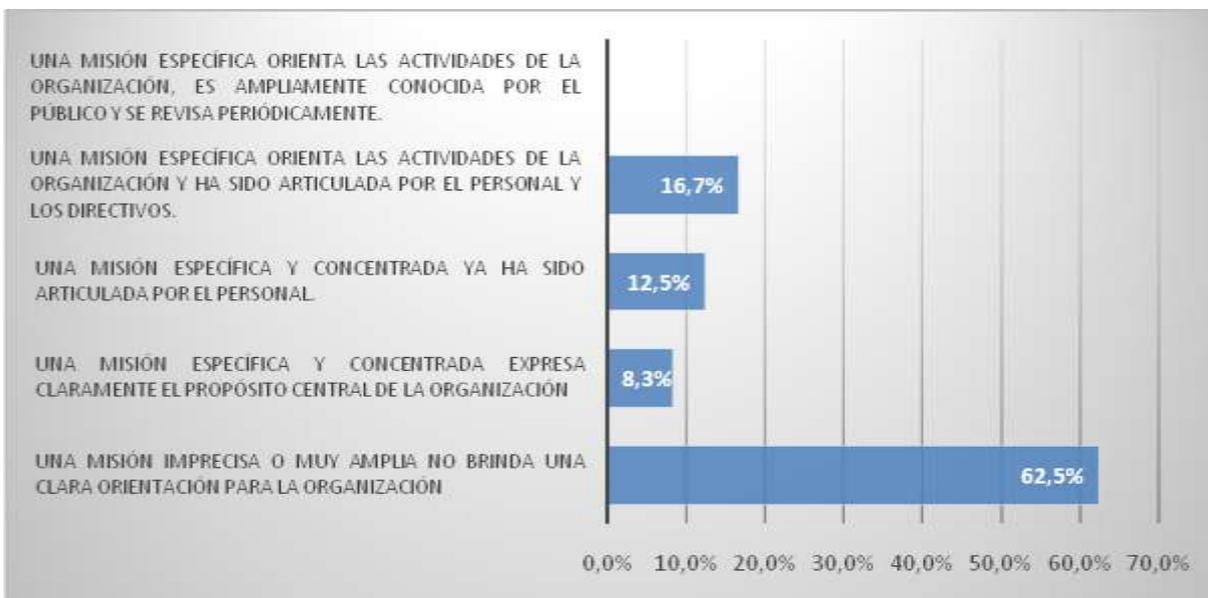
Como se señaló, la principal herramienta para indagar acerca de relación de la estructura con el proyecto institucional fue una encuesta aplicada al personal de ambos regímenes de política. Ante tal objetivo, se utilizó un cuestionario con un total de 10 (diez) preguntas cerradas destinadas a los agentes públicos que estuvieron asignados durante el periodo 2009-2015 al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales y al Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital, independientemente que sigan prestando servicios en los mismos.

El objetivo de la encuesta era conocer la percepción acerca de un conjunto de variables identificadas en la Guía FLACSO como atributos que podrían demostrar la mayor o menor presencia de capacidad estatal en el ámbito de ambos regímenes de política. Se trata de explorar la mayor o menor influencia de conceptos organizacionales tales como PLAN ESTRATEGICO, MISION, LIDERAZGO, COMUNICACIÓN, GESTION DE RECURSOS HUMANOS, TECNOLOGIA.

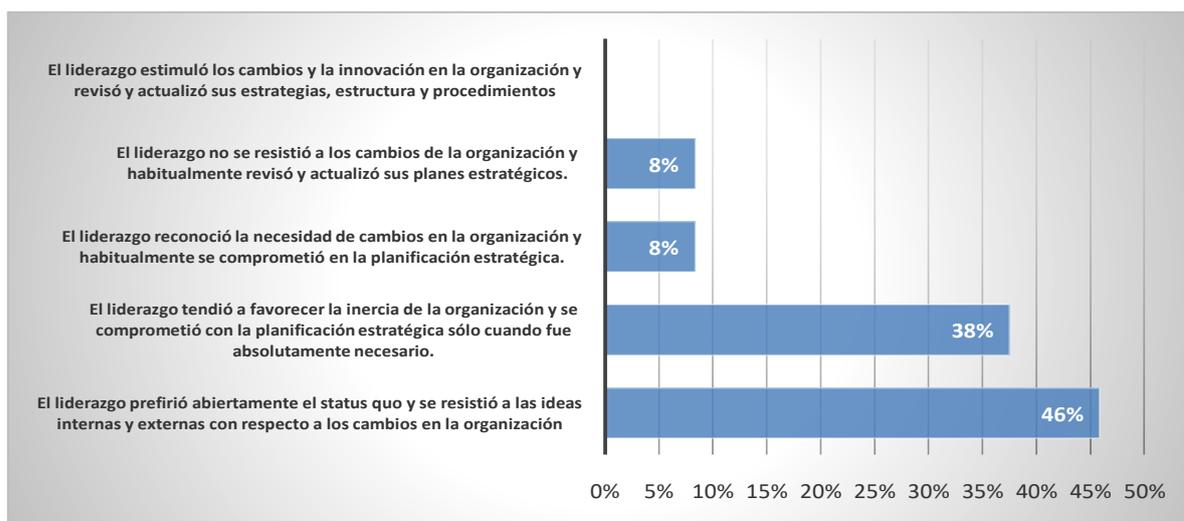
En primer lugar, respecto al plan estratégico (PEI 2020), la mitad de los encuestados respondió que el plan estratégico no está actualizado o está en preparación mientras que un 42% (10 agentes) opinan que tal plan no existe. Puede observarse que, si bien tanto los bienes de capital como el sector automotriz fueron parte integrante del PEI 2020, los agentes que administran ambos regímenes de política no conocen en detalle la existencia del Plan que los involucra.



En segundo lugar, cabe destacar que una amplia mayoría (62,5%) de los encuestados opinó que la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA tiene una misión imprecisa o muy amplia, no brindando una clara orientación.



Mientras que, con relación al liderazgo ejercido en la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA, los encuestados opinan que sus directivos prefirieron abiertamente o favorecieron el *statu quo*. Ante tales opiniones, y considerando la existencia de un proceso de planificación estratégica en el Ministerio, se evidencia que los agentes de ambos regímenes o no formaron parte de tal proceso o bien no percibieron su participación.



Otros resultados de la encuesta se resumen a continuación:

- En materia de contratación de personal, tres cuartas partes de los encuestados (18 agentes) opinaron que los cargos en la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA durante el periodo 2009-2015 fueron desarrollados arbitrariamente y no se realizaron descripciones de tareas.
- La mayoría de los encuestados opina que, en materia de desarrollo de personal, la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA brinda un acceso limitado a la capacitación. No se percibe una clara orientación y capacitación del personal en materias relacionadas con sus funciones. Estas respuestas pueden vincularse con las opiniones que tienen los agentes hacia sus directivos, cuando una mayoría reconoce que el liderazgo prefirió abiertamente el *statu quo* y se resistió a las ideas internas y externas con respecto a los cambios en la organización.

En la misma sintonía, se manifiesta la SIGEN cuando es su IESCI 2014 del mes de Julio 2015 declara que “No existe un plan de capacitación ajustado a las necesidades del personal de la jurisdicción, en lo referente a la utilización de los servicios y software suministrados por la Dirección de Informática. Es por ello necesario establecer y mantener procedimientos que permitan identificar y documentar las necesidades de capacitación permanente en materia de herramientas informáticas” (SIGEN, 2015:20).

- Aproximadamente, dos tercios de los encuestados manifestaron la inexistencia o escasa supervisión por parte de los directivos públicos. En caso de existir la supervisión, los agentes no la perciben. Esto bien podría reforzar la mayoría de respuestas acerca de la insuficiente o nula comunicación hacia el interior de las dependencias bajo estudio. También manifestaron la ausencia de evaluación de desempeño. Esto último responde a que todos los agentes encuestados pertenecen a la modalidad de contratación Ley Marco, situación contractual que no prevé dicha evaluación.
- En materia de remuneraciones, la percepción de los agentes públicos encuestados es que los sueldos y beneficios no son comparables con los de otras organizaciones similares o bien se hallan por debajo de las mismas. Los agentes encuestados declaran una insatisfacción en materia de remuneraciones a pesar de su permanencia durante años en la organización.

- En materia de políticas internas y procedimientos, existen voces encontradas y no se percibe una mayoría de opiniones. Mientras una tercera parte de los encuestados reveló que no existen reglamentos ni estándares de operación, un 38% de los mismos opinó que usualmente siguen los manuales de procedimientos, a pesar que no están actualizados.

Ante tales resultados, podría argumentarse que de existir los manuales de procedimientos no todos los agentes tienen conocimiento de los mismos. Situación que guarda estrecha correspondencia con la mayoría de opiniones acerca de que no existen canales formales de comunicación. Esta aparente deficiencia en cuanto a las políticas internas y procedimientos puede responder a la ausencia de una estructura formal con apertura de los niveles operativos existentes y ajustados a las necesidades de funcionamiento.

Ante tal situación la SIGEN (2015:19) declara que “Es por ello necesario proceder a la formalización de la misma a fin de establecer las responsabilidades asignadas”. Se hace referencia tanto a la Dirección Nacional de Industria como a la Dirección de Aplicación de la Política Industrial (DAPI). Ambas se encuentran organizadas en áreas y/o sectores ad-hoc a cargo de coordinadores pero que no responden a una estructura organizativa formal.

- Del total de agentes encuestados, más de la mitad respondió que faltaba equipamiento o lo que había era inadecuado. Dicha opinión se condice con las apreciaciones de la SIGEN en sus informes cuando afirman que no existe un plan informático aprobado por el Ministerio de Industria, con objetivos determinados a corto, mediano y largo plazo, en materia de seguridad informática, compra de hardware, software, desarrollo de aplicaciones y redes entre otros.

Ante tal situación, la SIGEN (2015:20) señala que “Resulta necesario generar y aprobar un plan informático que permita la integración de todos los ítems inherentes a seguridad de la información, indicando objetivos de corto, mediano y largo plazo, ponderando la concreción de los mismos en cuanto a los beneficios que representan para la organización. Al respecto, cabe enfatizar que ya desde el IESCI 2009 del mes de setiembre de 2010 la SIGEN destacaba la existencia de falencias en materia de apoyo

informático en determinados regímenes administrados por la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA.

Más allá de lo señalado en materia de procedimiento internos, la SIGEN (2010:54) acentuaba como actividad a implementar “compatibilizar los registros y/o sistemas de información utilizados por la Dirección de Aplicación de la Política Industrial (DAPI) y el Área de Confección, Registro y Archivo de Certificados, de modo de automatizar el ingreso de datos mediante un sistema de gestión centralizada, minimizando la existencia de errores en la carga de información”.

6.4 Balance del capítulo

En materia de planificación estratégica participativa, se enfatiza que los directivos de las organizaciones públicas deben estar persuadidos de una visión estratégica y desplegarla a través de toda la organización a todos sus miembros, grupos y equipos de trabajo. Al existir una auténtica voluntad y un compromiso real por la participación, el involucramiento, la capacitación de los agentes y la implantación de las acciones son esenciales a todo proceso de planificación. De la evidencia recogida y explicitada hasta acá, no se verifica la presencia del PEI 2020 en las estructuras organizativas de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA ni tampoco se identifican nuevos roles ni la revisión de los actuales. El PEI 2020 no contiene el desarrollo de planes operativos ni considera la gestión de lo cotidiano para que ello contribuya a alcanzar los objetivos estratégicos definidos.

Esto se hace evidente con la información obtenida de las encuestas a los agentes públicos: (i) la misión del organismo es imprecisa; (ii) el liderazgo durante 2009-2015 prefirió abiertamente el statu quo y se resistió a las ideas internas y externas con respecto a los cambios en la organización; (iii) la supervisión y evaluación por parte de los directivos es escasa o inexistente, y tampoco hay un sistema de examen del desempeño; (iv) escaso acceso a la orientación y la capacitación y la inexistencia de canales formales de comunicación; (v) los procedimientos informales y las prácticas estándares para la toma de decisiones se acuerdan de manera unánime con el personal de la organización, aunque no hay documentación al respecto o no es revisada regularmente; (vi) durante el periodo bajo estudio faltaba equipamiento y lo que había no era adecuado. Todos puntos de vista y percepciones que dan cuenta de una valoración regular o negativa respecto de la organización a la cual pertenecen los agentes.

La ausencia del reclutamiento meritocrático y una carrera administrativa previsible se hace evidente a partir que todos los agentes relevados son contratados bajo la modalidad “Ley Marco”, relación contractual que se renueva año tras año, no gozando de estabilidad.

Se puede decir entonces en función de la pregunta inicial de la presente investigación que los elementos relevados muestran una deficiente capacidad estatal en relación a la estructura organizacional. No se percibe de las entrevistas realizadas que la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA ayude a sus empleados a actualizar sus capacidades ni adquirir las habilidades necesarias para desarrollar sus tareas. Tampoco se evidencia una cultura de aprendizaje permanente que pueda brindar a las personas una oportunidad de prosperar.

7 - ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

En el ámbito gubernamental se define a la administración financiera como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible. En nuestro país, la administración financiera del sector público nacional se haya instituido por la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (LAFCO), promulgada en septiembre de 1992. Esta ley fue sancionada como parte del proceso de reforma del Estado que promovió un enfoque gerencialista de la gestión pública.

El presupuesto público es el instrumento de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones de los organismos del sector público nacional. Permite contar con información que relaciona la producción de bienes y servicios de las instituciones públicas con la asignación de recursos financieros. Actualmente, se concibe la existencia del presupuesto no solamente como la expresión financiera del programa de gobierno, sino que, visto más ampliamente, incluye un análisis de los procesos de producción de bienes y servicios, que se enmarcan en una red de categorías de programas con objetivos precisos y cuantificados, con lugares y responsables determinados.

La autorización de gastos que aprueba anualmente el Congreso de la Nación (o las legislaturas provinciales) a través de la Ley de Presupuesto permite verificar la asignación de recursos a las diferentes políticas públicas. De esta manera, queda representada en términos financieros la agenda de cada período fiscal, en función de la importancia relativa de cada área a partir de los recursos financieros que le fueran asignados. Si esta asignación no se condice con el proyecto de gobierno que se ha expresado en discursos, normativas y documentos institucionales, estaríamos frente a una contradicción que generalmente se salda en favor de lo expresado en el presupuesto. (Bernazza, Comotto, Longo, 2015).

Como señalan Bernazza, Comotto, Longo (2015) pueden existir diversas circunstancias que pueden llevar a que la ejecución real del presupuesto difiera de lo programado. Ante tal situación, ellos entienden que, *en el marco de un diseño presupuestario alineado a la agenda de gobierno*, la capacidad estatal está dada por una ejecución presupuestaria acorde a la programación trimestral y anual.

7.1 – Análisis de las metas presupuestarias físicas

El BID-CIID (2002) señala que hay múltiples maneras de entender el desempeño y que en la mayoría de las áreas de gestión pública existen unidades de medida convencionales que dan una cierta dirección para comprender ese desempeño, destacando sus aspectos multidimensionales: efectividad, eficiencia, relevancia y viabilidad financiera.

Al respecto, cabe insistir que el desempeño guarda relación con el concepto de capacidades estatales, pero no es equivalente, debido a que muchas veces un desempeño satisfactorio resulta ser independiente de la capacidad administrativa existente en una organización. Inversamente, en presencia de capacidades estatales consolidadas, no necesariamente una performance será satisfactoria o la prevista de acuerdo a estas capacidades, porque en ella influyen factores exógenos sobre los que no se tiene control alguno en el marco de una política pública concreta.

Hecha la aclaración, y a partir de los datos relevados y resumidos en el **Tabla 12**, es dable sostener que el desempeño del área encargada de los trámites del Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales ha sido relativamente regular en el sentido que durante el periodo 2009-2015 ha tenido tantos desvíos positivos a sus metas físicas programadas anualmente como desvíos negativos.

Tabla 12– Desempeño durante el periodo 2009-2015 del sector “Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales” – Certificados Expedidos (unidad de medida)

Reintegro Compras de Autopartes Nacionales	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Meta Anual	292	260	267	267	400	282	212
Ejecución Acumulada al IV trimestre.	245	370	506	470	227	184	232
% de Ejecución ²⁹	83,9	142,3	189,5	176,0	56,8	65,2	109,0
% de Desvío ³⁰	-16,1	42,3	89,5	76,0	-43,3	-34,8	9,4

Fuente: Elaboración Propia con base en informes de Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional al Cuarto Trimestre de los años 2009-2015, elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). -

Los desvíos observados responden a las diferencias entre las metas físicas programadas y los resultados alcanzados en cada año. De acuerdo a lo manifestado por los propios responsables del régimen, ambos tipos de desvíos se deben fundamentalmente al dinamismo del sector

²⁹Porcentaje que representa la ejecución sobre la cantidad total programada para el año.

³⁰Porcentaje que representa el desvío sobre la programación acumulada en el periodo bajo análisis.

automotriz que hace que aumenten o disminuyan las presentaciones de solicitudes de reintegro por parte de las empresas terminales. Asimismo, cabe indicar que los desvíos positivos obedecen a que las presentaciones de reintegro realizadas por las terminales automotrices pueden ingresar con varios proveedores autopartistas de fabricación nacional, mientras que los desvíos negativos se atribuyen a solicitudes realizadas por los beneficiarios del Régimen que presentaron inconsistencias técnicas que requieren correcciones para su curso definitivo.

En tal sentido, se observa que el mayor o menor volumen de trabajo del área de gestión bajo estudio está estrechamente asociado al mayor o menor dinamismo del sector industrial. Esta situación descrita invita a preguntarse acerca de si la política automotriz en nuestro país genera los incentivos suficientes para el desarrollo de la industria local o bien el desenvolvimiento de la industria automotriz, constituida fundamentalmente por grandes empresas multinacionales, se explicaría independientemente de la política pública local.

Tabla 13– Desempeño durante el periodo 2009-2015 del sector “Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Bienes de Capital” – Certificados Expedidos (unidad de medida)

Reintegro por Ventas de Bienes de Capital	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Meta Anual	70.000	50.000	51.265	51.265	32.800	30.000	23.000
Ejecución Acumulada al IV trimestre.	37.646	43.531	38.666	32.718	35.064	53.328	18.055
% de Ejecución³¹	53,8	87,1	75,4	63,8	106,9	177,8	78,5
% de Desvío³²	-46,2	-12,9	-24,6	-36,2	6,9	77,8	-21,5

Fuente: Elaboración Propia con base en informes de Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional al Cuarto Trimestre de los años 2009-2015, elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). -

En lo que respecta al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Bienes de Capital, el desempeño también presenta cierta regularidad, pero la misma obedece a la frecuencia de los desvíos negativos. Se entiende una regularidad no deseada por la dependencia.

Por un lado, cabe señalar que al 31 de diciembre de 2009 se registró una subejecución del orden del 46,2% (37.646 certificados expedidos vs. 70.000 programados). Según el IESCI

³¹Porcentaje que representa la ejecución sobre la cantidad total programada para el año.

³²Porcentaje que representa el desvío sobre la programación acumulada en el periodo bajo análisis.

(2010) de la SIGEN esto se explica por el dictado de normas modificatorias del Decreto N° 379/01 que introducen mayores exigencias normativas provocando una disminución de las presentaciones por parte de las empresas beneficiarias. Ante la mayor carga burocrática se genera un desincentivo hacia aquellas empresas no debidamente registradas. Asimismo, el cambio de operatoria del régimen, que implica la intervención de la Auditoría de Ciencias Económicas de la UBA en forma previa a la intervención del Área de Legales, provocó una demora en la firma de los certificados de crédito fiscal (reintegro).

Por otro lado, en el IV trimestre del año 2010, también se verificó un desvío negativo (demora en el proceso de emisión de certificados) que los responsables del régimen justifican por el cambio de autoridades³³. Mientras que, en el año 2011 el desvío negativo se atribuyó al dictado de la Resolución N°69/11 de la Secretaria de Industria y Comercio que eliminó el bono en papel. Al pasar al modo electrónico los beneficiarios solicitan menor cantidad de certificados, aun cuando el beneficio otorgado en pesos (\$) resulta ser superior al año anterior. A lo largo del 2011 se produjeron modificaciones en los procedimientos evaluatorios para acceder al beneficio y, además, se deben considerar los tiempos que emplean las empresas para contestar los requerimientos técnicos solicitados.

En el año 2012 las metas físicas programadas presentaron un desvío acumulado de -36,2% que se explicó por una merma en el circuito de expedientes atento a los anuncios de vencimiento del régimen y cambios en la normativa, lo que unido al menor nivel de actividad del sector de bienes de capital llevó a un menor nivel de ejecución respecto de lo programado. En el cuarto trimestre se produjo un desvío de -3.868 certificados expedidos atribuido a las mayores exigencias normativas introducidas por el Decreto N° 430/12 (B.O. 26/03/12) y el Decreto N° 1.027/12 (B.O. 05/07/12).

Durante el año 2013 se ha generado un desvío positivo debido a una mayor cantidad de presentaciones de solicitudes por parte de los beneficiarios durante el primer y el cuarto trimestre del año. Según lo informado en el IESCI 2014 de la SIGEN, la reorganización administrativa implementada en 4° trimestre contribuyó al mencionado desvío positivo. La misma situación se observó al finalizar el ejercicio 2014, una mejora significativa en la gestión administrativa de las solicitudes presentadas por los beneficiarios del Régimen. Para

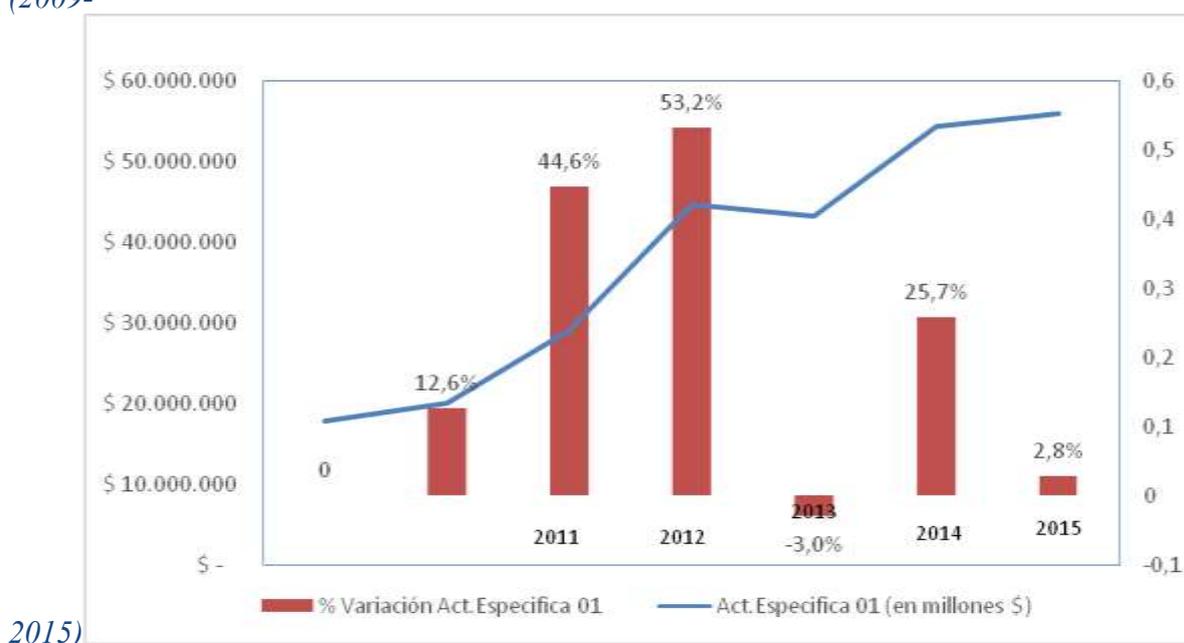
³³Durante el año 2010 se producen dos (2) cambios de autoridades en la Subsecretaría de Industria. El primero de ellos durante el mes de abril con la renuncia del Lic. Osvaldo Alonso y la designación de la Ing. Mirta Díaz en el cargo de Subsecretaría de Industria; mientras que el segundo cambio se produce en el mes de noviembre con la designación del Lic. Javier Rando en reemplazo de la Ing. Díaz.

finalizar, el desvío negativo del año 2015 se atribuyó a un menor nivel de actividad en el sector de bienes de capital y a las demoras en las sucesivas prórrogas del Régimen.

7.2 – Análisis del presupuesto financiero³⁴

En materia de asignación de créditos presupuestarios, en unidades monetarias, la distribución de límites del gasto al Programa 56, Actividad Específica 01, ha mantenido una tendencia creciente durante todo el periodo 2009-2015. No obstante, las variaciones relativas del mismo han resultado irregulares. Variaciones relativas crecientes durante el periodo 2009-2012, un resultado negativo durante el año 2013, y variaciones porcentuales positivas pero decrecientes durante los años 2014-2015.

Ilustración 5 – Distribución de Límites del Gasto - Asignación de créditos del PRG 56 - Formulación y Aplicación de Políticas Públicas; Subsecretaría de Industria de la Nación (2009-



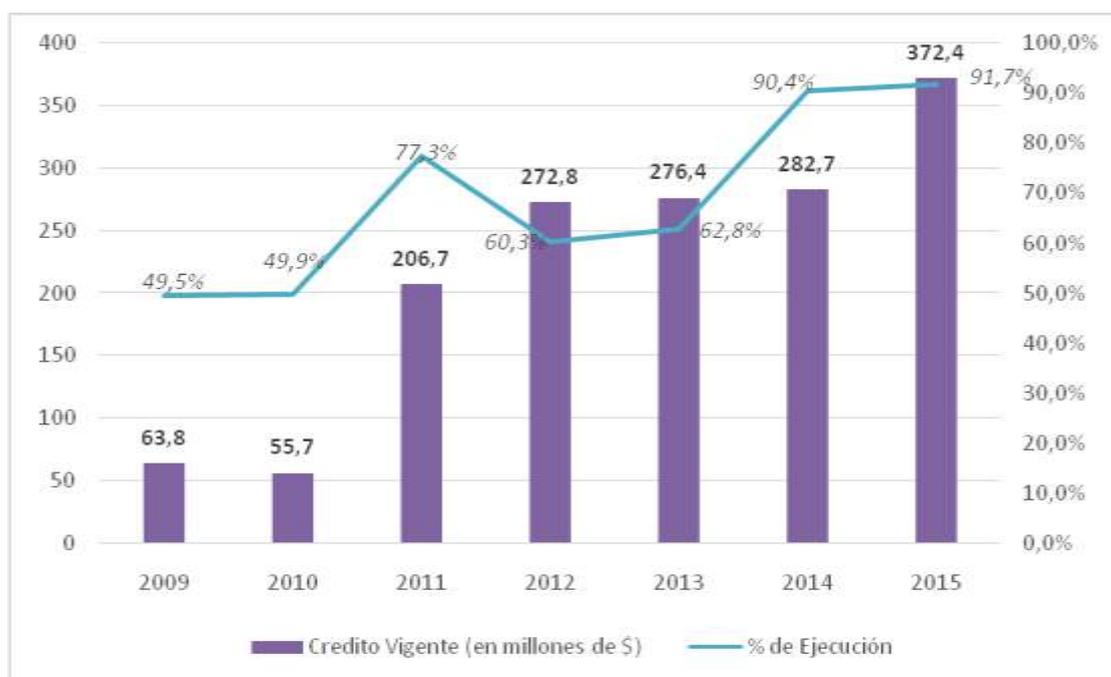
Fuente: Elaboración Propia con base en las planillas anexas, Jurisdicción 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA, al Artículo 1º de la Ley de Presupuesto de cada periodo fiscal.

La **Ilustración 5** es una representación de los fondos asignados en pesos (\$) a la actividad específica que contiene a ambos regímenes de política bajo estudio y responde a la etapa (iii) del ciclo presupuestario del Sector Público Nacional. Según el artículo 24 de la Sección I del Título II de la Ley 24.156, las actividades presupuestarias responden al ciclo anual de la administración financiera del Sector Público. Las mismas se ejecutan a través del

³⁴Los datos desagregados por año calendario y por actividades específicas pueden consultarse en el Anexo 6 adjunto a la presente investigación. -

cumplimiento de las siguientes etapas sucesivas: (i) Formulación (o programación); (ii) Aprobación (o autorización); (iii) Distribución Administrativa; (iv) Programación de la Ejecución; (v) Modificaciones al Presupuesto; (vi) Ejecución; (vii) Control y Evaluación.

Ilustración 6 – Ejecución financiera acumulada al IV trimestre – SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA DE LA NACION; PRG 56 - años 2009-2015



Fuente: Elaboración Propia con base en informes de Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional al Cuarto Trimestre de los años 2009-2015, elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). -

La **Ilustración 6** resume el análisis de los datos -etapa vi y vii del ciclo presupuestario- acerca de la ejecución financiera acumulada al IV trimestre de cada año calendario realizada por el Programa 56 de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación. Al respecto, cabe señalar que los informes de la ejecución financiera emitidos por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) no tienen el mismo desagregado ni grado de detalle que el emitido por la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros durante la etapa de distribución del crédito.

En términos nominales, la ejecución financiera del PRG 56 se multiplicó aproximadamente por 6 durante el periodo 2009-2015, pasando de un monto de \$ 63,8 millones en el año 2009 a un monto en \$ 372,4 millones durante el año 2015. El mayor aumento interanual se verificó en el año 2011, cuando la ejecución presupuestaria aumento + 271% con relación al año 2010. Al respecto, cabe señalar que en simultáneo al aumento de la ejecución financiera también se incrementaron los porcentajes de ejecución sobre el total de créditos vigentes.

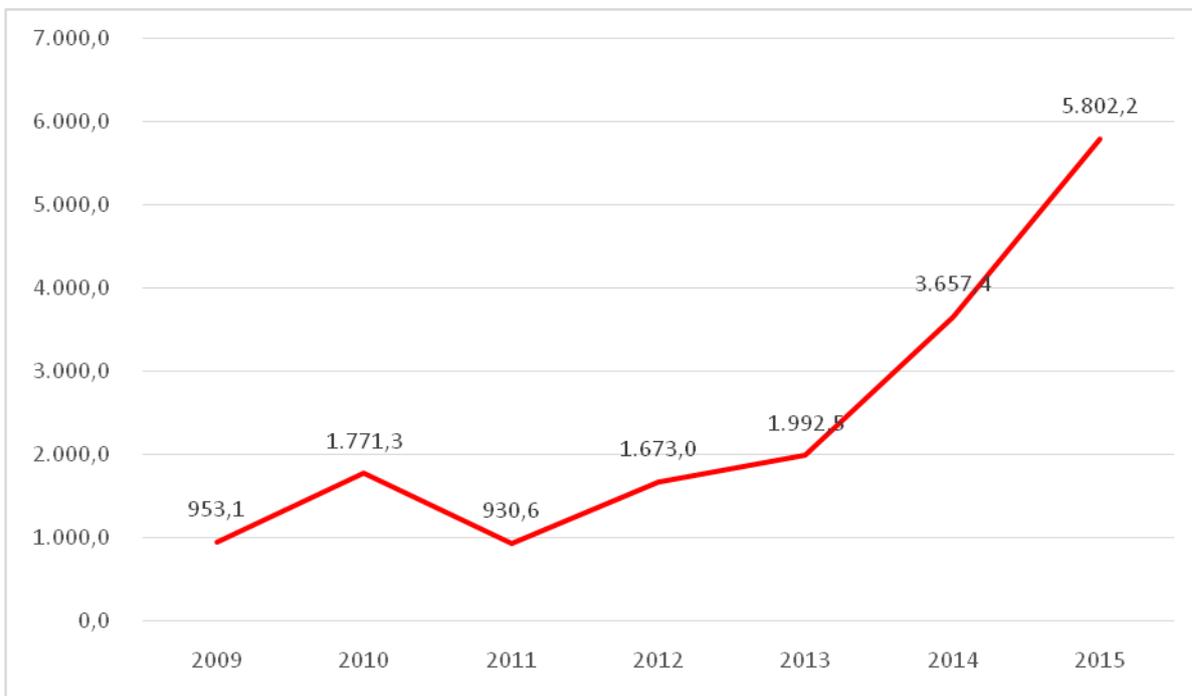
En el año 2010, el 70,8% del gasto devengado por el programa estuvo destinado al pago de remuneraciones al personal (\$19,6 millones). En segundo lugar, se ubican las transferencias representando el 19,2% (\$5,3 millones) y, finalmente, los servicios no personales con un 8,7% (\$2,4 millones) del gasto devengado por el programa. Mientras que en el año 2011 el principal gasto devengado por el programa 64,2% fue pago de remuneraciones al personal (\$23,9 millones), seguido por las transferencias con un 24,2% (\$8,9 millones) y los servicios no personales con un 9,6% (\$3,5 millones). Finalmente, un 1,1% se destinó a gastos en bienes de consumo y un 0,9% en bienes de uso.

Al 31 de diciembre de 2012, este programa presenta un crédito devengado de \$164,5 millones. El 79,6% del gasto devengado por el programa estuvo destinado a las Transferencias (\$130,9 millones devengados de un total de \$227,5 millones asignados a este concepto al cierre del cuarto trimestre). En segundo lugar, se ubica el Gasto en Personal representando un 16,9% (\$27,8 millones) del total devengado por el programa, luego siguen los Servicios no Personales con un 3,3% (\$5,5 millones). Finalmente, un 0,2% se destinó a gastos en Bienes de Consumo y Bienes de Uso. El bajo nivel de ejecución presupuestaria del programa, 60,3% de los \$272,8 millones de crédito final responde a la partida vinculada a la atención del Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales establecido en el Decreto N° 744/05, el cual devengó \$119,3 millones, es decir el 75,9% de las sumas asignadas a dicha fecha para la atención de este régimen (\$157,3 millones) (ONP; 2012: 293).

Los bajos niveles de ejecución presupuestaria asociados a los bienes de uso se corresponderían con los datos relevados con las encuestas donde se observó que aproximadamente 3/4 parte de los agentes públicos encuestados respondió que faltaba equipamiento o lo que había era inadecuado.

Por su parte, según la ONP (2013) casi la totalidad de las transferencias realizadas por el programa durante el año 2013 (\$96,6 millones) se destinaron a la atención del Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales establecido en el Decreto N° 774/05, representando una ejecución del 99,6% del presupuesto asignado (\$97,0 millones).

Ilustración 7– Reintegro a las Ventas de Bienes de Capital de Fabricación Nacional. (en millones de \$)



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Secretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

Con relación al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Bienes de Capital, Decreto 379/01, puede observarse su desempeño en términos financieros a partir de la información que difunde la Secretaría de Ingresos Públicos acerca de lo que se conoce como gastos tributarios³⁵. A partir del año 2011, hubo un crecimiento nominal ininterrumpido de los beneficios fiscales representando +500% de incremento entre el año 2009 y el año 2015. Si se lo compara con la inflación del periodo medida por el Deflactor Implícito³⁶ del PBI (+300%), se puede inferir un crecimiento real de los reintegros fiscales con destino a los fabricantes locales de bienes de capital. Los mayores reintegros otorgados son consecuencia de un mayor nivel de actividad industrial y no de las variaciones en el nivel de los precios.

³⁵ Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.

³⁶ Se denomina Deflactor Implícito del PBI al índice de precios promedio representativo de todos los precios de la economía. El deflactor implícito se halla dividiendo el PBI nominal a precios corrientes entre el PBI real o a precios constantes.

Finalmente, pueden comprenderse mejor los fondos presupuestarios destinados y ejecutados en el ámbito de la unidad de análisis de la presente investigación si se observa el conjunto de fondos presupuestarios destinados a la industria. En tal sentido, cabe destacar que el Gasto Anual de la función INDUSTRIA en % del PBI paso de un 0.05% en el año 2009 a un 0.14% en el año 2015 mientras que dicho gasto como % del gasto anual de la Administración Pública Nacional paso de un 0.22 a un 0.45%.

Tabla 14– Indicadores de la función³⁷ INDUSTRIA – (%)

INDICE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto Anual de la función INDUSTRIA en % del PBI	0,05	0,04	0,04	0,05	0,07	0,08	0,14
Gasto Anual de la función INDUSTRIA en % del Gasto APN	0,22	0,21	0,20	0,26	0,30	0,31	0,45
Gasto Anual de la función INDUSTRIA (millones de \$ corrientes)	556,60	701,00	922,50	1.448,60	2.257,30	3.544,50	6.392,20

Fuente: Elaboración Propia con base en informes de Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional al Cuarto Trimestre de los años 2009-2015, elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). -

No obstante, mientras el Gasto Anual de la función INDUSTRIA (millones de \$ corrientes) aumento un 1048% entre 2009-2015, cuyo principal componente es la producción de explosivos, municiones y otros gastos realizados por la Dirección General de Fabricaciones Militares, los créditos asignados al Programa 56 de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA registraron un incremento de 484% en idéntico periodo, cifra claramente inferior a la registrada sobre el total de la función. A pesar de ello, no puede soslayarse que según los informes de la ONP el Programa 56 - Formulación y Aplicación de Políticas Públicas – de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA pasó de un 3,9% de participación sobre el total de gastos de la Función INDUSTRIA a una participación relativa de 10,3%. Lo que demuestra una vez más los mayores fondos destinados a la promoción de la industria argentina durante el período bajo estudio.

³⁷Los gastos agrupados por finalidad-función tienen por objetivo mostrar los gastos destinados a atender necesidades de igual naturaleza con independencia de la institución que tiene la responsabilidad sobre los mismos.

7.3 – Balance del capítulo

Según lo describía la SIGEN en su IESCI (2013) las brechas detectadas entre lo programado y la ejecución (tanto física como financiera) - si bien pueden estar condicionadas por factores exógenos a la gestión primaria- también surgen en la etapa de la elaboración del presupuesto razón por la cual resulta necesario revisar el método de elaboración del mismo.

Complementariamente, cabe agregar respecto a la definición de las metas físicas, que las mismas deben responder a parámetros cuyas variables reflejen acciones a emprender propias del organismo, y no aquellas que dependen exclusivamente de respuestas a terceros. El grado de flexibilidad en el comportamiento de los destinatarios de los programas, ante el cambio de circunstancias coyunturales, conlleva efectos aleatorios, proclives a que los resultados alcanzados expresen un alto grado de dispersión respecto de las metas programadas y, consecuentemente, de los recursos asignados (SIGEN, 2014:25)

Es decir, no se verifica la correspondencia entre el proceso de planificación de las políticas industriales relevadas y el diseño de la política presupuestaria de las mismas. En el caso de la Régimen Automotriz, durante 2009/15 se verifica un desvío positivo (+123) entre las metas físicas programadas y las efectivamente ejecutadas; mientras que en el caso del Régimen de Bienes de Capital se observa una brecha negativa (-56,7). La discordancia entre la programación y la ejecución dan cuenta de una deficiencia estatal que –conforme la SIGEN- debe zanjarse al momento de la formulación del presupuesto.

Tal situación remite al balance del capítulo anterior cuando se manifestaba la deficiente capacidad estatal en materia de estructura organizacional. La elaboración del presupuesto requiere la participación activa tanto de las áreas sustantivas que son las ejecutantes de la política industrial como de las áreas de apoyo (transversales), situación que se entiende debe ser promovida por las máximas autoridades, en este caso SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA o bien desde la Unidad Ministro.

Por otro lado, según los datos relevados puede argumentarse que el diseño presupuestario en materia de política industrial no estaría debidamente alineado con la agenda de industrialización del PEI 2020, en virtud que si bien se observa un mayor gasto de la Función INDUSTRIA tanto en términos absolutos como relativos, al analizar su composición detectamos que los mayores fondos presupuestarios durante el 2009 y el 2015 tuvieron por destino las fabricaciones militares (monopolio estatal) y no la promoción selectiva de sectores sensibles al desarrollo productivo nacional.

8 – CONCLUSIONES

La hipótesis principal de este trabajo se vinculaba con la idea que múltiples organizaciones públicas que forman parte del aparato estatal de nuestro país no se encontrarían preparadas para elaborar y ejecutar políticas de manera eficaz. A partir de ella, se abordó el concepto de la capacidad estatal en el nivel organizacional aplicado al Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria” en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA de la Nación, durante los años 2009-2015, focalizando el estudio en los regímenes de incentivo a los fabricantes de bienes de capital y de promoción y regulación de la industria automotriz, bajo la proposición que las manifestaciones de capacidades estatales en éstos regímenes/áreas de gestión determinarían las de la organización que los contiene.

Para examinar las capacidades estatales se consideraron sus componentes fundamentales: capacidades administrativas y capacidades políticas. Para analizar las capacidades administrativas el estudio hizo foco en la organización interna de ambos regímenes de política industrial, su dotación de personal y las metas financieras-físicas; mientras que para el análisis de la capacidad política se revisó el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) como representación material del proyecto institucional de la organización.

Al respecto, se destacó que las capacidades no se ven reflejadas en los resultados de las organizaciones sino en la existencia de las condiciones para el logro de los resultados. Se trata de la aptitud de las entidades gubernamentales que se desprende y explica a partir de sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros factores.

En primer lugar, cabe señalar que la propuesta contenida en esta tesis propicio el análisis del PEI 2020. A partir de ello, no se pudo identificar la existencia de aprobación de ningún plan integral y/o sectorial o de alguno de sus componentes a través de leyes o actos administrativos del ex - MINISTERIO DE INDUSTRIA. En tal sentido, se puede afirmar que dicho plan estratégico no contiene el desarrollo de planes operativos ni considera la gestión de lo cotidiano para alcanzar los objetivos estratégicos definidos.

Asimismo, tampoco se identificó la presencia del PEI 2020 en las estructuras organizativas de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA ni se verificaron nuevos roles ni la revisión de los actuales.

En segundo lugar, se planteó como objetivo específico estudiar la estructura organizativa y los recursos humanos asignados al Régimen de Incentivo a los Fabricantes de Autopartes Nacionales y al Régimen de Incentivo a los Fabricantes Locales de Bienes de Capital ambos dependientes de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA. Las evidencias aportadas por este trabajo permiten corroborar que durante los años 2009-2015 las manifestaciones de capacidades estatales en ambos regímenes de política industrial denotan debilidades. Por un lado, la existencia de un proyecto institucional sin forjar políticas públicas a partir del despliegue posterior de actividades y tareas concretas da cuenta de una deficiencia en los términos de la Guía FLACSO utilizada como herramienta de análisis. Por otro lado, si bien la coherencia entre la estructura organizacional y el proyecto institucional es una meta a alcanzar y no un punto de partida, tampoco se puede afirmar que el diseño de las estructuras de ambos regímenes responde a los lineamientos del proyecto institucional. Al respecto, cabe enfatizar que ambos regímenes son preexistentes al PEI 2020, como así también el resto de los regímenes industriales incluidos en el Programa 56 - “Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria”.

No puede pasar inadvertido la ausencia del reclutamiento meritocrático y una carrera administrativa previsible. Al mismo tiempo que la no revisión y la no actualización periódica de los procesos de trabajo atentan contra una mayor capacidad estatal.

En materia financiera, como tercer objetivo específico se trazó la necesidad analizar el presupuesto público para observar la finalidad del gasto y la asignación presupuestaria y metas físicas y financieras de ambos regímenes. Ante tal desafío, y en los términos de la Guía FLACSO utilizada como herramienta de análisis, se estaría frente a una clara contradicción si la asignación de recursos no se condice con el proyecto de gobierno que se ha expresado en discursos y documentos institucionales.

En virtud de ello, y de acuerdo a lo desarrollado en el capítulo 7, cabe subrayar la no correspondencia observada entre el proceso de planificación de las políticas industriales relevadas y el diseño de la política presupuestaria de las mismas. La discrepancia entre la programación y la ejecución dan cuenta de una deficiencia estatal que debe resolverse al momento de la formulación del presupuesto. Situación que exige que los empleados a cargo de la formulación tengan las habilidades necesarias para desarrollar sus tareas.

Estas constataciones sugieren que el diseño del PEI 2020 resultó insuficiente por no considerar los aspectos institucionales. Sus orientaciones han sido meras confesiones sin mayor apoyo financiero ni participación activa del personal de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA que ofreciera la oportunidad para empujar propuestas propias. Siguiendo a Krieger (2013, 2015, 2016), las declaraciones de intención o de preocupaciones en discursos públicos no prueban la existencia de políticas públicas.

Las políticas públicas son manifestaciones concretas de la presencia estatal. Ésta tendrá mayores alcances y menores limitaciones en la medida de contar con las capacidades específicas sostenidas en el tiempo. Según lo expresado por Lahera (2004) y Ordoñez-Matamoros (2013), el Estado materializa su presencia a través de organizaciones que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda de gobierno.

Este examen de las capacidades estatales en el nivel organizacional insinúa que más allá del liderazgo político inmediato, hay también factores organizativos que gravitan en torno al éxito o fracaso de todo proceso de formulación y aplicación de políticas públicas.

Ante tal situación, de gestarse una nueva agenda de desarrollo que incorpore a la industria entre sus componentes centrales, se debe convenir que la estructura, cultura y estrategia de los organismos estatales en general, y de la SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA en particular, tengan las características necesarias para que puedan cumplir con sus funciones.

Según la CEPAL (2016) muchas experiencias de política industrial en Latinoamérica no han superado la etapa de formulación debido a que su complejidad excedía ampliamente la capacidad de sus estructuras institucionales (normas y organizaciones) nominalmente encargadas de su implementación. Precisamente por ello, señalan que es necesario diseñar políticas cuya puesta en marcha sea posible con las capacidades estatales con que cuentan los países. Tal desafío exige un arduo trabajo técnico, de la construcción de pactos sociales y de financiamiento para el desarrollo, dotando al Estado de las herramientas suficientes.

A su vez, la CEPAL (2010) enfatiza el déficit de capacidad de los estados de la región latinoamericana. Sostienen que los estados no han logrado suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos, recaudadores fiscales, garantes de la protección social ni promotores de la productividad y el empleo. Sin embargo, declaran que existe actualmente

un mayor consenso en torno al rol fundamental que desempeña el Estado y la incapacidad de los mercados para realizar esas tareas.

En igual sentido, señala Leiva Levalle (2012) acerca que el rol que se le asigne al Estado en el desarrollo de un país resulta un elemento definitorio del alcance y la forma que adoptara la planificación gubernamental. Políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender a las crecientes demandas sociales requiere la ampliación y el fortalecimiento del aparato del Estado para administrarlos.

Rodrik (2012) afirma que una política optima en el entorno institucional incorrecto funciona mucho menos que una política subóptima en un entorno institucional adecuado. En tal sentido, sostiene que cuando se trata de política industrial, especificar el proceso es más importante que especificar el resultado deseado.

A su vez, la CEPAL (2012) destaca la centralidad de las políticas industriales y enfatiza que la prioridad es la institucionalidad por construir. Señala asimismo que la centralidad del Estado se relaciona también con el financiamiento de la política industrial. “Tal como en los años ochenta y noventa del siglo pasado se consolidaron bancos centrales y ministerios de hacienda o finanzas altamente profesionalizados, con capacidad de decisión y con la necesaria autonomía para mantener la coherencia a lo largo del tiempo y más allá de los vaivenes electorales, del mismo modo hoy se necesitan bancas de desarrollo y ministerios de industria o de la producción.” CEPAL (2012:294). De igual forma, Ocampo (2005) señala que una deficiencia inmediata que afecta el crecimiento económico ha sido el desarrollo subóptimo de las instituciones en el área del desarrollo productivo.

Esta ha sido la perspectiva de esta tesis porque sin una institucionalidad (normas y organizaciones) apropiada, como sostiene la CEPAL no existe viabilidad ni en capacidad de gestión ni en voluntad política para avanzar de modo consecuente, y con una mirada selectiva y de largo plazo hacia el desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFIA

AFAC (2018) - INFORME DE COMERCIO EXTERIOR AUTOPARTISTA - Primer trimestre de 2018 - Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes-- junio de 2018.-

ARAMBURU, P.A y BUSSO, M. (2000) - “Instituciones y reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal”. Cuadernos de Economía N° 48. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. -

ARIAS, Lionel (2011) – “Introducción al PLAN ESTRATEGICO INDUSTRIAL 2020” [Fecha de consulta: 21 de setiembre de 2018] Disponible en <http://www.indargen.com.ar/pdf/16/plan.pdf>

ASPIAZU, Daniel (2010) - “Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007” / Daniel Aspiazu y Martín Schorr - 1° edición – Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2010.-

AZCORRA, Adriana... [et al], “PLANEAMIENTO ESTRATEGICO”; coordinado por Mario José Krieger; Isidoro Luis Felcman; Héctor A. Larroca – 1° edición – Buenos Aires: Editorial Errepar, 2013.-

BANCO MUNDIAL (1997) - Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Banco Mundial, Washington, D.C.-

BERNAZZA, Claudia; LONGO, Gustavo; COMOTTO, Sabrina (2015)– “Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales” – 1^{era} Edición; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Documentos de Trabajo N°1 del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina, 2015.-

BERNAZZA, Claudia y LONGO, Gustavo (2014) - “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte” en Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp. 107-130.-

BERRETTA, Nora y KAUFMANN, Jorge (2016) - “La planificación orientada a resultados”, Modulo 2 del Curso “Gestión de gobiernos subnacionales para resultados”, PRODEV (Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a

Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo) e INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social); BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

BERTRANOU, Julián (2015) – “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp. 37-59.-

BID (2014) – “¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica” editado por Gustavo CRESPI, Eduardo Fernández-ARIAS, Ernesto STEIN. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. -

BID-CIID (2002) – “Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño / Charles Lusthaus ... [et al.]” – libro editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), ISBN: 0-88936-999-2, año 2002.-

CABALLERO, G. y D. SOTO-O. “La nueva sociología económica y el nuevo institucionalismo en economía: enfoques contemporáneos”, X. C. Arias y G. Caballero, eds., Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2013, pp. 131-156.
<https://www.researchgate.net/publication/275969604>.-

CASTELLANI, ANA (2009) “Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación 1966-1989”, Buenos Aires: Prometeo Libros. -

CASTELLS, M.J; FERREIRA, E.; INCHAUSPE, E.; SCHORR, M., “Bienes de capital en la posconvertibilidad...”, Realidad Económica 283: 1º de abril/15 de mayo de 2014.-

CEA D'ANCONA, M. DE LOS ÁNGELES (1996), “Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social”, Madrid, Síntesis Editorial.

CEPAL (2016) – “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” Trigésimo quinto periodo de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23 a 27 de mayo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40116/1/S1600689_es.pdf-

CEPAL (2015) – “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000” - Pablo LAVARELLO y Marianela SARABIA (LC/L.4142,LC/BUE/L.224), CEPAL - Serie

Estudios y Perspectivas – Buenos Aires – N° 45, diciembre de 2015. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39886/1/S1600018_es.pdf-

CEPAL (2014) – “Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica” Editor: Padilla, Ramón; Serie: Libros de la CEPAL - Desarrollo Económico No.123. Mayo de 2014. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36743/S20131092_es.pdf

CEPAL (2013)- "La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI," Giovanni Stumpo y Diego Rivas(Compiladores) - Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones) 35444, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).Mayo de 2013. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35460/S2013348_es.pdf

CEPAL (2012) – “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo” Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 a 31 de agosto - Santiago de Chile. https://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-ses-34-cambio_estructural.pdf

CEPAL (2010) –“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir” - Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010. Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

CEPAL (2004) – “Desarrollo Productivo en economías abiertas” – Trigésimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, junio de 2004. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13057/1/S0400002_es.pdf

Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (2009). “Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note”. En M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*. Nueva York: Oxford University Press, capítulo 2.-

CIPIBIC (2009) – “Manual de fomento industrial: Diagnóstico y propuestas para un desarrollo estratégico de la industria de bienes de capital en la Argentina” - Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina– 1º ed. – Buenos Aires: Grupo Editor del Encuentro, 2009. -

COMPLETA, Enzo Ricardo (2016) – “Capacidad Estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional” en Revista Análisis Político N°87, Bogotá, mayo-setiembre, 2016: págs. 60-76.-

ECHEBARRIA, Koldo (2001) – “Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica” Documento presentado en la Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo “Raúl Prebisch”: Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo; Santander, del 27 al 31 de agosto de 2001.-

EVANS, Peter (1996) - “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140. Enero-marzo, 1996: Buenos Aires.

FANELLI, J. M. (2015) – “El desarrollo sostenible y la economía argentina en la última década” en Revista Proyección Económica N°8, pp.8-34, Julio 2015, editada por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA). -

FANELLI, J. M. (2012) – “La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿cómo pensarlo? ¿qué tenemos? ¿qué necesitamos?”. - 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.-

GAMBINA, Julio C. (2011) – “Sobre el Plan Estratégico Industrial 2020” [Fecha de consulta: 21 de setiembre de 2018] <https://www.alainet.org/es/active/50007>

GUIMARÃES, Filipe Recch França (2011) – “Capacidade estatal para gestão e implementação da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a elaboração de um índice gerencial sintético” / Filipe Recch França Guimarães – Belo Horizonte 2011. 119 p.:il.<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/344/2/FJP05-000379.pdf>

HERNÁNDEZ Ch., S. (2016) “La relación entre neo institucionalismo económico y sociológico”, Revista de Economía Institucional Vol.18, Nro. 35, 2016, pp. 123-149. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n35.07>.-

HODGSON, G.M. (2007) - “Economía Institucional y Evolutiva Contemporánea”, 1ª edición, México, Universidad Autónoma Metropolitana. <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/ei4.pdf>

KALMANOVITZ, S. (2003) – “El neo institucionalismo como escuela”, Revista de Economía Institucional, Vol. 5, Nro.9, segundo semestre, 2003, pp. 189-212. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900909>.-

KATZ, Sebastián y ROZENWURCEL, Guillermo “Instituciones, desempeño económico y regímenes de política”. DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 53, N° 211, enero-abril 2014 (pp. 407-415).

KRIEGER, Mario J. [et.al] – “Sociología de las organizaciones públicas”; dirigido por Mario José Krieger – 1ª edición – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar, 2015.-

KRIEGER, Mario J. [et.al] – “Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública”; coordinación general de Mario José Krieger – 1ª edición – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar, 2016.-

LAHERA, Eugenio (2004) - “Política y políticas públicas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - SERIE Políticas sociales N°95, Santiago de Chile. -

LANDRETH, H. y COLANDER, D. (2006) – “Historia del Pensamiento Económico”. - 4ª ed., McGraw-Hill/Interamericana de España. -

LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena (2011), “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. Estudios Rurales Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes. -

LEIVA LEVALLE, J. (2010) - “Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina” – Brasília : CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL- IPEA, 5).

LEIVA LEVALLE, J. (2012) - "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública N°75, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. -

MALLORQUÍN, C. (2001) - “El institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano: ¿discursos compatibles?”, Revista Mexicana de Sociología, México D. F, Vol. 63, Nro. 1, pp. 71-108.-

Martín ABELES, Mario CIMOLI, Pablo LAVARELLO (eds.), “Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina”, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42393/6/S1601348_es.pdf

MATUS, Carlos (1983) – “Planeación Normativa y Planeación Situacional”, El Trimestre Económico, Vol. 50, No. 199(3), NUMERO ESPECIAL 50 aniversario (Julio-Setiembre de 1983), pp. 1721-1781.-

MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS (2016) – “INFORMES DECADENAS DE VALOR - AUTOMOTRIZ Y AUTOPARTISTA”, Subsecretaria de Planificación Económica, Dirección Nacional de Planificación Sectorial – AÑO 1 - N° 4; Buenos Aires, Julio 2016.[Fecha de consulta: 24 de enero de 2019] Disponible en http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPE_Cadena_de_Valor_Automotriz.pdf

MINISTERIO DE INDUSTRIA (2015) – “Programas y beneficios para la industria argentina” – 5ta. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo 2015.-

MINISTERIO DE INDUSTRIA (2014) – “Programas y beneficios para la industria argentina” – 4ta. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo 2014.-

MINISTERIO DE INDUSTRIA (2013) – “Programas y beneficios para la industria argentina. Guía 2013” – 3ra. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junio 2013.-

MINISTERIO DE INDUSTRIA (2012) – “Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI)” documento institucional. [Fecha de consulta: 21 de setiembre de 2018] Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_industrial_2020.pdf

MINISTERIO DE PRODUCCION (2009) – “Manual de Instrumentos y Programas para el Desarrollo Industrial”, Proyecto PNUD ARG/08/001 – Subsecretaria de Industria. -

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA de la Provincia de Buenos Aires, “PLAN ESTRATÉGICO PRODUCTIVO BUENOS AIRES 2020, Etapa 1: Diagnóstico general y lineamientos de política” Buenos Aires, 2013.-

MUCARSEL, Leila (2014) – “Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur: Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013” - Serie: Documentos de Proyectos;

No.573, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.-

NARODOWSKI P. (2008) - “La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente”. Buenos Aires. Editorial Prometeo. Capítulo 2.-

“Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI”, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39636/S1500293_es.pdf-

NORTH, D. (2014) – “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, 1ª edición electrónica (*epub*), México, Fondo de Cultura Económica.

OCAMPO, J. A. y MARTÍNEZ ORTIZ, Astrid (2011) - "Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia" - Coalición para la promoción de la industria colombiana, Octubre 2011.- Disponible en el blog del autor <https://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adicaindustrialdenuuevageneneracic3b3n.pdf>

OCAMPO, José Antonio (2005) – “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo” En: Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica - Bogotá: Alfaomega/CEPAL, p. 3-50.-

ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo (2013) – “Manual de análisis y diseño de políticas públicas” - 1ª edición electrónica (*epub*), Editorial Universidad Externado de Colombia.

OSZLAK, Oscar (2003) - “El mito del estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”, en Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Enero-marzo, 2003: Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1999a). “De Menor a Mejor: El Desafío de la “Segunda” Reforma del Estado”. Nueva Sociedad, No.160, marzo-abril, `1999. Caracas.

OSZLAK, Oscar (1999b). QUEMAR LAS NAVES (O COMO LOGRAR REFORMAS ESTATALESIRREVERSIBLES). Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6. No. 14. Primavera 1999.

OSZLAK, Oscar y ORELLANA, Edgardo (1993) – “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, artículo inédito escrito en el año 1993, Buenos Aires. [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018] Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

PNUD (2012) – “La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural”. 1ª ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. -

PNUD (2010) – “Medición de la capacidad”, Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), NY, EEUU. -

PNUD (2008a) – “Nota de Práctica del PNUD: Diagnóstico de Capacidades”, Grupo de Desarrollo de la Capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), NY, EEUU. -

PNUD (2008b) – “Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades”, Grupo de Desarrollo de la Capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), NY, EEUU. -

POWELL, W.W. y DIMAGGIO P.J. (1999) – “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”, México, Editorial Fondo de Cultura Económica. -

PROFIP (2010) - “INDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL, Aspectos Metodológicos e Implementación, N°1 – Publicación de la Secretaria de Hacienda de la Nación, Buenos Aires; [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018] Disponible en <http://www.profip.mecon.gob.ar/index.php/institucional/ucen/15-implementacion-y-evaluacion>

REPETTO, Fabián (2003) - “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. En: VIII CONGRESO INTERNACIONAL del CLAD sobre la REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003, Panamá. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD, 2003. p. 28 - 31.-

RODRIGUEZ, José Raúl – “Capacidad Estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias municipales.” – Trabajo presentado en el IV Congreso

Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.-

RODRIG, D. (2012) – “Una economía, muchas recetas, La globalización, las instituciones y el crecimiento económico” - 1ª edición electrónica (*epub*), México, Fondo de Cultura Económica.

ROSAS HUERTA, Angélica, Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura [en línea] 2008, (Sin mes): [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>> ISSN 0188-7742

SANZ MULAS, Andrés (2015) – “Vinculación plan presupuesto en América Latina” – Brasilia : CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2015. (Textos para Discussão CEPAL- IPEA, 57).

SCALABRINI ORTÍZ, M. (2011) - “Argentina: Plan Estratégico Industrial 2020. ¿Es real o ficticio?” - [Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2019] Disponible en: <http://www.argenpress.info/2011/10/argentina-plan-estrategico-industrial.html>

SCHORR, Martín (2013) – “Argentina en la posconvertibilidad. ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política” –1º ed. - Miño y Dávila Editores, Julio 2013. –

SIGEN (2016) – “Informe del Evaluación del Sistema de Control Interno 2015, Ministerio de Producción” Informe de la Sindicatura General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Setiembre 2016.-

SIGEN (2015) – “Informe del Evaluación del Sistema de Control Interno 2014, Ministerio de Industria” Informe de la Sindicatura General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Julio 2015.-

SIGEN (2014) – “Informe del Evaluación del Sistema de Control Interno 2013, Ministerio de Industria” Informe de la Sindicatura General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre 2014.-

SIGEN (2012) – “Informe del Evaluación del Sistema de Control Interno 2011, Ministerio de Industria” Informe de la Sindicatura General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junio 2012.-

SIGEN (2010) – “Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno 2009, Ministerio de Industria” Informe de la Sindicatura General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Setiembre 2010.-

STREET, J.H. y DILMUS D. James (1982) – “Institucionalismo, estructuralismo y dependencia en América Latina”, Comercio Exterior, vol.32 núm.12, México, diciembre de 1982, pp. 1297-1303.-

SUNKEL, O. (1989) – “Institucionalistas y estructuralismo”, Revista de la CEPAL, N° 38, Santiago de Chile, agosto de 1989, pp. 147-156.-

TOBELEM, Alain (1992) – “Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), Manual de Procedimientos” Mimeo, Buenos Aires. [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018] Disponible en www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Tobelem.pdf

LEYES Y DECRETOS:

- Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (25.164) y Decreto reglamentario 1.421/2002.
- Ley de Convenios Colectivos para Trabajadores del Estado (24.185) y Decreto 447/1993.
- Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006 y modificatorios).
- Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (Decreto 2.098/2008 y modificatorios).
- Decreto N°2.025/2008 - Sustitúyanse artículos de la Ley de Ministerios. Creación del MINISTERIO DE PRODUCCION
- Decreto N°919/2010 - Sustitúyanse artículos de la Ley de Ministerios. La denominación del Ministerio de Industria y Turismo deberá considerarse sustituida, a todo efecto, por MINISTERIO DE INDUSTRIA y MINISTERIO DE TURISMO

- Decreto N°2.082/2011 - Modifica la Ley de Ministerios en su art. 1° y en las competencias establecidas a través de los artículos 18, 20 y 20 bis (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Industria)
- Decreto N°2.085/2011 - Modificase el Decreto N° 357/2002 relacionado con el organigrama de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Finanzas Públicas y de Industria.
- Ley 26.393 - LEY DE DESARROLLO Y CONSOLIDACION DEL SECTOR AUTOPARTISTA NACIONAL. REGIMEN DE FORTALECIMIENTO DEL AUTOPARTISMO ARGENTINO
- Resolución N°25/2008 - BENEFICIOS LEY N° 26.393 - REQUISITOS
- Resolución N°25/2009 SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA, REGIMEN DE FORTALECIMIENTO DEL AUTOPARTISMO ARGENTINO
- Decreto N°379/2001 - BIENES DE CAPITAL INFORMATICA Y TELECOMUNICACIONES INCENTIVO PARA PROMOCION DE FABRICACION NACIONAL. Régimen de incentivo destinado a promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones mediante la emisión de un bono fiscal, para fabricantes que contaren con establecimientos industriales radicados en el territorio nacional.
- Decreto N° 594/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.), 13-may-2004 BIENES DE CAPITAL INCENTIVO FISCAL – CONDICIONES
- Resolución N°76/2007 SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA; 28-feb-2007, REQUISITOS PARA SOLICITAR INCENTIVO.

ANEXO 1

CAPACIDADES ESTATALES Y POLITICA INDUSTRIAL **El caso de la Subsecretaria de Industria de la Nación (2009-2015)**

A continuación, encontrará una serie de preguntas destinadas a conocer su opinión sobre diversos aspectos de la Subsecretaria de Industria entre los años 2009 y 2015.

El cuestionario está diseñado con el objetivo de captar un conjunto de atributos que podrían demostrar la mayor o menor presencia de capacidad en la Subsecretaria de Industria.

Por favor lea cada una de las preguntas y conteste (*marcar con una x*) la alternativa que más se acerca a lo que usted piensa. Sus respuestas son confidenciales y serán reunidas junto a las respuestas de muchos otros de sus colegas. En ningún caso los datos proporcionados serán divulgados o utilizados de manera individual.

La finalidad de la presente investigación es exclusivamente académica.

¡Muchas gracias!

1. ¿Cuál es su opinión acerca de la misión de la Subsecretaria de Industria? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias.

- Una misión específica orienta las actividades de la organización, es ampliamente conocida por el público y se revisa periódicamente. (5)
- Una misión específica orienta las actividades de la organización y ha sido articulada por el personal y los directivos. (4)
- Una misión específica y concentrada ya ha sido articulada por el personal. (3)
- Una misión específica y concentrada expresa claramente el propósito central de la organización. (2)
- Una misión imprecisa o muy amplia no brinda una clara orientación para la organización. (1)

2. ¿Qué piensa Ud. sobre el Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- El plan estratégico es actualizado periódicamente como resultado de un proceso participativo en el cual intervienen el personal, los directivos y asesores externos (incluyendo otras organizaciones) (5)
 - El personal usa el plan estratégico actual a fin de orientar las principales decisiones programáticas. (4)
 - El personal tiene familiaridad con el plan estratégico existente. (3)
 - El plan estratégico no está actualizado o está en preparación. (2)
 - No existe plan estratégico alguno. (1)
- 3. Planificación Operativa. ¿durante los años 2009-2015 qué puede decir Ud. acerca de la planificación operativa en la Subsecretaría? Elija solo una de las siguientes referencias:**
- Sobre la base de la planificación estratégica, se completaron planes operativos anuales para cada programa y para la organización en conjunto, que incluyeron las proyecciones de costos e ingresos anuales, por lo menos para dos años consecutivos. (5)
 - Sobre la base de la planificación estratégica, se completó un plan operativo anual para cada programa y para la organización en conjunto, que incluyó las proyecciones de costos e ingresos anuales, durante el año anterior. (4)
 - Se completaron planes operativos anuales, incluidas las proyecciones de costos e ingresos anuales, para la mayoría de los programas, durante el año anterior. (3)
 - Planes operativos anuales incompletos para la mayoría de los programas. (2)
 - No se completaron planes operativos para los programas. (1)
- 4. ¿Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca del liderazgo ejercido en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:**
- El liderazgo estimuló los cambios y la innovación en la organización y revisó y actualizó sus estrategias, estructura y procedimientos. (5)
 - El liderazgo no se resistió a los cambios de la organización y habitualmente revisó y actualizó sus planes estratégicos. (4)
 - El liderazgo reconoció la necesidad de cambios en la organización y habitualmente se comprometió en la planificación estratégica. (3)
 - El liderazgo tendió a favorecer la inercia de la organización y se comprometió con la planificación estratégica sólo cuando fue absolutamente necesario. (2)
 - El liderazgo prefirió abiertamente el status quo y se resistió a las ideas internas y externas con respecto a los cambios en la organización. (1)
- 5. Estructura de la organización. ¿qué opinión tiene Ud. acerca de la estructura vigente durante 2009-2015 en la Subsecretaría de Industria? Elija solo una de las siguientes referencias:**
- Todo el personal está familiarizado con el organigrama y éste refleja los flujos reales de comunicación, delegación y subordinación. El organigrama se actualiza regularmente, en la medida necesaria. (5)
 - Todo el personal está familiarizado con el organigrama y éste refleja los flujos reales de comunicación, delegación y subordinación. (4)

- O Algunos miembros del personal están familiarizados con el organigrama, pero los flujos reales de comunicación, delegación y subordinación con frecuencia siguen cauces distintos. (3)
- O La mayoría de los miembros del personal no conocen el organigrama; los flujos reales de comunicación, delegación y subordinación con frecuencia siguen cauces distintos. (2)
- O No existe una estructura clara de la organización para facilitar los flujos correctos de comunicación, delegación y subordinación. (1)

6. ¿Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca de las comunicaciones internas en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O Además de la comunicación cotidiana, hay canales de comunicación formal que facilitan la visión de largo alcance mediante la integración constante de una serie de mecanismos de comunicación verbal y escrita. (5)
- O Existe una serie de canales de comunicación formal, como por ejemplo reuniones regulares y programáticas del personal, retiros periódicos y visitas de campo. Toda la información pertinente es documentada y distribuida con regularidad. (4)
- O Los canales formales de comunicación establecidos incluyen reuniones regulares y programáticas del personal. La organización documenta y distribuye por escrito la mayoría de la información pertinente. (3)
- O Existen algunos canales formales de comunicación, como por ejemplo reuniones de personal ocasionales o reuniones programáticas concertadas. La organización documenta por escrito algunas informaciones importantes. (2)
- O No existen canales formales de comunicación, como por ejemplo reuniones de personal o programáticas; sólo existen comunicaciones informales internas entre el personal. (1)

7. Considerando el periodo 2009-2015, ¿qué recuerda Ud. acerca de las políticas y procedimientos en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O El manual de reglamentos y sistemas de operación es publicado y usado ampliamente como referencia; reglamentos y sistemas de operación individuales son revisados regularmente por la organización para que reflejen los cambios legales, estructurales y organizacionales. (5)
- O En la mayoría de los casos, la organización consulta el manual de operaciones estándar a medida que se van tomando las decisiones y éste contiene una variedad de reglamentos y sistemas de operación; el personal está familiarizado con el manual y sabe cómo usarlo. (4)
- O La organización usualmente sigue los reglamentos y sistemas de operación establecidos; el manual de reglamentos y sistemas de operación no se revisa o actualiza y contiene alguna información irrelevante y anticuada. (3)
- O Los procedimientos informales y las prácticas estándares para la toma de decisiones se acuerdan de manera unánime con el personal de la organización, aunque no hay documentación al respecto o no es revisada regularmente. (2)

- No existen reglamentos y sistemas de operación estándares; para tomar decisiones se recurre a la planificación informal y ad hoc. (1)

8. Procedimiento de contratación. ¿durante los años 2009-2015 qué percepción tiene Ud. acerca del procedimiento de contratación en la Subsecretaría de Industria? Elija solo una de las siguientes referencias:

- Las necesidades de personal se proyectan en base a un plan estratégico; existen descripciones de tareas para todo el personal, son utilizadas sistemáticamente en el proceso de contratación y son actualizadas periódicamente. (5)
- Los cargos generalmente se desarrollan en base a las necesidades estratégicas; existen descripciones de tareas para todos los trabajos y se utilizan sistemáticamente en el proceso de contratación. (4)
- Algunos cargos son creados en base a las necesidades estratégicas de la organización, existen descripciones de tareas para la mayoría de los trabajos y para todo el personal. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (3)
- Pocos cargos son diseñados en base a un plan estratégico; existen descripciones de tareas para algunos de los trabajos. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (2)
- Los cargos son desarrollados arbitrariamente; no se realizan descripciones de tareas. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (1)

9. Desarrollo y orientación del personal ¿qué opinión tiene Ud. acerca del compromiso de la Subsecretaría de Industria para con el desarrollo del personal a su cargo durante 2009-2015? Elija solo una de las siguientes referencias:

- La organización planifica, destina recursos y ofrece a todo su personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones (incluidas las gerenciales). La organización instruye al personal en forma continua de acuerdo con sus objetivos anuales, consignados por escrito. (5)
- La organización destina recursos y ofrece a la mayoría del personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones (incluidas las gerenciales). (4)
- La organización destina recursos y ofrece a parte del personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones. (3)
- La organización ofrece acceso a la orientación y la capacitación en forma oportunista y aleatoria a algunos miembros del personal. (2)
- La organización ofrece escaso acceso a la orientación y la capacitación. (1)

10. Evaluación de desempeño. Emita su opinión seleccionando solo una de las siguientes referencias considerando exclusivamente el periodo 2009-2015:

- O Hay un proceso institucionalizado y sistemático de supervisión y evaluación, relacionado con las decisiones en materia de remuneración, asignación de funciones y promociones, que se actualiza en forma regular. (5)
- O Uso generalizado de un proceso sistemático de supervisión y evaluación, relacionado con las decisiones en materia de remuneración, asignación de funciones y promociones. (4)
- O La organización proporciona a los directivos ciertas pautas de supervisión, evaluación y examen anual del desempeño del personal supervisado. (3)
- O Los directivos supervisan y evalúan en forma esporádica o llevan a cabo exámenes informales e irregulares del desempeño del personal supervisado. (2)
- O La supervisión y evaluación por parte de los directivos es escasa o inexistente, y tampoco hay un sistema de examen del desempeño. (1)

11. Remuneraciones ¿qué opinión tiene Ud. acerca de los sueldos y compensaciones durante 2009-2015? Elija solo una de las siguientes referencias:

- O Los sueldos y beneficios son competitivos con respecto a los de organizaciones similares y se basan en una escala que refleja equidad a través de la clasificación del trabajo y de nivel a nivel. (5)
- O Los sueldos y beneficios son generalmente comparables con los de organizaciones similares y su escala de sueldos es razonablemente justa. (4)
- O Los sueldos y beneficios son a veces comparables con los de organizaciones similares y su escala de sueldos es moderadamente justa. (3)
- O Los sueldos y beneficios generalmente no son comparables con los de organizaciones similares y la escala de sueldos no es justa. (2)
- O Los sueldos y beneficios están por debajo de los de organizaciones similares y no existe una escala de sueldos. (1)

12. Considerando el periodo 2009-2015, ¿qué recuerda Ud. acerca del equipamiento de TIC`s (hardware, software, redes, etc.) para realizar sus funciones? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O El equipamiento era adecuado y estaba completo. (5)
- O El equipamiento era adecuado y estaba completo. Pero se requería algún equipamiento adicional que mejore su calidad del trabajo (4)
- O En general, el equipamiento era bueno, pero unas pocas maquinas debían cambiarse. (3)
- O Faltaba equipamiento y el equipamiento existente era adecuado o no faltaba equipamiento y lo que había no era adecuado. (2)
- O Faltaba equipamiento y lo que había, no era adecuado. (1)

13. Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca de la dirección de programas y proyectos en la Subsecretaría de Industria. En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O La organización demuestra buena calidad en la ejecución de sus programas y proyectos incluyendo la verificación del progreso hacia el logro de los objetivos y la habilidad para hacer ajustes. (5)
- O La organización generalmente demuestra calidad en la ejecución de programas y proyectos incluyendo la verificación del progreso hacia el logro de los objetivos y la habilidad para hacer ajustes. (4)
- O La organización demuestra poca calidad en la ejecución de programas y proyectos y a veces incluye una verificación del progreso hacia el logro de los objetivos y la habilidad para hacer ajustes. (3)
- O La organización demuestra calidad inconsistente en la ejecución de programas y proyectos y a veces incluye una verificación del progreso hacia el logro de los objetivos y la habilidad para hacer ajustes. (2)
- O La organización demuestra una pobre calidad en la ejecución de programas y proyectos y rara vez incluye una verificación del progreso hacia el logro de los objetivos y la habilidad para hacer ajustes. (1)

14. Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca de la verificación de progreso e impacto de los regímenes a cargo de la Subsecretaría de Industria. En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O La organización es capaz de evaluar el impacto, la relevancia y la escala de sus programas y los beneficiarios de sus proyectos. (5)
- O La organización generalmente es capaz de evaluar el impacto, la relevancia y la escala de sus programas y los beneficiarios de sus proyectos. (4)
- O La organización a veces es capaz de evaluar el impacto, la relevancia y la escala de sus programas y los beneficiarios de sus proyectos. (3)
- O La organización tiene dificultades en evaluar el impacto, la relevancia y la escala de sus programas y los beneficiarios de sus proyectos. (2)
- O La organización es incapaz de evaluar el impacto, la relevancia y la escala de sus programas y los beneficiarios de sus proyectos. (1)

ANEXO 2

CAPACIDADES ESTATALES Y POLITICA INDUSTRIAL **El caso de la Subsecretaria de Industria de la Nación (2009-2015)**

A continuación, encontrará una serie de preguntas destinadas a conocer su opinión sobre diversos aspectos de la Subsecretaria de Industria entre los años 2009 y 2015.

El cuestionario está diseñado con el objetivo de captar un conjunto de atributos que podrían demostrar la mayor o menor presencia de capacidad en la Subsecretaria de Industria.

Por favor lea cada una de las preguntas y conteste (*marcar con una x*) la alternativa que más se acerca a lo que usted piensa. Sus respuestas son confidenciales y serán reunidas junto a las respuestas de muchos otros de sus compañeros de trabajo. En ningún caso los datos proporcionados serán divulgados o utilizados de manera individual.

La finalidad de la presente investigación es exclusivamente académica.

¡Muchas gracias!

Datos Generales del Encuestado/a

Género: Femenino / Masculino

Situación Escalafón: Nivel ____ y Grado _____

Antigüedad en la Unidad Organizativa _____ años

Antigüedad en la Administración Pública Nacional _____ años

Modalidad de vinculación: Planta Permanente, Planta transitoria, Ley Marco, Otra.
Especificar _____

Nivel de educación formal:

Secundario *Incompleto* *Completo* (orientación: _____, año _____)

Terciario *Incompleto* *Completo* (orientación: _____, año _____)

Universitario *Incompleto* *Completo* (orientación: _____, año _____)

Posgrado *Incompleto* *Completo* (orientación: _____, año _____)

* Otros (Especificar : _____, año _____)

1. Procedimiento de contratación. ¿durante los años 2009-2015 qué percepción tiene Ud. acerca del procedimiento de contratación en la Subsecretaría de Industria? Elija solo una de las siguientes referencias:

- Las necesidades de personal se proyectan en base a un plan estratégico; existen descripciones de tareas para todo el personal, son utilizadas sistemáticamente en el proceso de contratación y son actualizadas periódicamente. (5)
- Los cargos generalmente se desarrollan en base a las necesidades estratégicas; existen descripciones de tareas para todos los trabajos y se utilizan sistemáticamente en el proceso de contratación. (4)
- Algunos cargos son creados en base a las necesidades estratégicas de la organización, existen descripciones de tareas para la mayoría de los trabajos y para todo el personal. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (3)
- Pocos cargos son diseñados en base a un plan estratégico; existen descripciones de tareas para algunos de los trabajos. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (2)
- Los cargos son desarrollados arbitrariamente; no se realizan descripciones de tareas. Las contrataciones se extienden más allá de los contactos existentes. (1)

2. Desarrollo y orientación del personal ¿qué opinión tiene Ud. acerca del compromiso de la Subsecretaría de Industria para con el desarrollo del personal a su cargo durante 2009-2015? Elija solo una de las siguientes referencias:

- La organización planifica, destina recursos y ofrece a todo su personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones (incluidas las gerenciales). La organización instruye al personal en forma continua de acuerdo con sus objetivos anuales, consignados por escrito. (5)
- La organización destina recursos y ofrece a la mayoría del personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones (incluidas las gerenciales). (4)
- La organización destina recursos y ofrece a parte del personal orientación y capacitación en materias relacionadas con sus funciones. (3)
- La organización ofrece acceso a la orientación y la capacitación en forma oportunista y aleatoria a algunos miembros del personal. (2)
- La organización ofrece escaso acceso a la orientación y la capacitación. (1)

3. Evaluación de desempeño. Emita su opinión seleccionando solo una de las siguientes referencias considerando exclusivamente el periodo 2009-2015:

- Hay un proceso institucionalizado y sistemático de supervisión y evaluación, relacionado con las decisiones en materia de remuneración, asignación de funciones y promociones, que se actualiza en forma regular. (5)
- Uso generalizado de un proceso sistemático de supervisión y evaluación, relacionado con las decisiones en materia de remuneración, asignación de funciones y promociones. (4)
- La organización proporciona a los directivos ciertas pautas de supervisión, evaluación y examen anual del desempeño del personal supervisado. (3)

- Los directivos supervisan y evalúan en forma esporádica o llevan a cabo exámenes informales e irregulares del desempeño del personal supervisado. (2)
 - La supervisión y evaluación por parte de los directivos es escasa o inexistente, y tampoco hay un sistema de examen del desempeño. (1)
- 4. Remuneraciones ¿qué opinión tiene Ud. acerca de los sueldos y compensaciones durante 2009-2015? Elija solo una de las siguientes referencias:**
- Los sueldos y beneficios son competitivos con respecto a los de organizaciones similares y se basan en una escala que refleja equidad a través de la clasificación del trabajo y de nivel a nivel. (5)
 - Los sueldos y beneficios son generalmente comparables con los de organizaciones similares y su escala de sueldos es razonablemente justa. (4)
 - Los sueldos y beneficios son a veces comparables con los de organizaciones similares y su escala de sueldos es moderadamente justa. (3)
 - Los sueldos y beneficios generalmente no son comparables con los de organizaciones similares y la escala de sueldos no es justa. (2)
 - Los sueldos y beneficios están por debajo de los de organizaciones similares y no existe una escala de sueldos. (1)
- 5. ¿Cuál es su opinión acerca de la misión de la Subsecretaría de Industria? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias.**
- Una misión específica orienta las actividades de la organización, es ampliamente conocida por el público y se revisa periódicamente. (5)
 - Una misión específica orienta las actividades de la organización y ha sido articulada por el personal y los directivos. (4)
 - Una misión específica y concentrada ya ha sido articulada por el personal. (3)
 - Una misión específica y concentrada expresa claramente el propósito central de la organización. (2)
 - Una misión imprecisa o muy amplia no brinda una clara orientación para la organización. (1)
- 6. ¿Qué piensa Ud. sobre el Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:**
- El plan estratégico es actualizado periódicamente como resultado de un proceso participativo en el cual intervienen el personal, los directivos y asesores externos (incluyendo otras organizaciones) (5)
 - El personal usa el plan estratégico actual a fin de orientar las principales decisiones programáticas. (4)
 - El personal tiene familiaridad con el plan estratégico existente. (3)
 - El plan estratégico no está actualizado o está en preparación. (2)
 - No existe plan estratégico alguno. (1)
- 7. ¿Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca del liderazgo ejercido en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:**

- O El liderazgo estimuló los cambios y la innovación en la organización y revisó y actualizó sus estrategias, estructura y procedimientos. (5)
- O El liderazgo no se resistió a los cambios de la organización y habitualmente revisó y actualizó sus planes estratégicos. (4)
- O El liderazgo reconoció la necesidad de cambios en la organización y habitualmente se comprometió en la planificación estratégica. (3)
- O El liderazgo tendió a favorecer la inercia de la organización y se comprometió con la planificación estratégica sólo cuando fue absolutamente necesario. (2)
- O El liderazgo prefirió abiertamente el status quo y se resistió a las ideas internas y externas con respecto a los cambios en la organización.

8. ¿Considerando el periodo 2009-2015, qué opinión tiene Ud. acerca de las comunicaciones internas en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O Además de la comunicación cotidiana, hay canales de comunicación formal que facilitan la visión de largo alcance mediante la integración constante de una serie de mecanismos de comunicación verbal y escrita. (5)
- O Existe una serie de canales de comunicación formal, como por ejemplo reuniones regulares y programáticas del personal, retiros periódicos y visitas de campo. Toda la información pertinente es documentada y distribuida con regularidad. (4)
- O Los canales formales de comunicación establecidos incluyen reuniones regulares y programáticas del personal. La organización documenta y distribuye por escrito la mayoría de la información pertinente. (3)
- O Existen algunos canales formales de comunicación, como por ejemplo reuniones de personal ocasionales o reuniones programáticas concertadas. La organización documenta por escrito algunas informaciones importantes. (2)
- O No existen canales formales de comunicación, como por ejemplo reuniones de personal o programáticas; sólo existen comunicaciones informales internas entre el personal. (1)

9. ¿Considerando el periodo 2009-2015, qué recuerda Ud. acerca de las políticas y procedimientos en dichos años? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- O El manual de reglamentos y sistemas de operación es publicado y usado ampliamente como referencia; reglamentos y sistemas de operación individuales son revisados regularmente por la organización para que reflejen los cambios legales, estructurales y organizacionales. (5)
- O En la mayoría de los casos, la organización consulta el manual de operaciones estándar a medida que se van tomando las decisiones y éste contiene una variedad de reglamentos y sistemas de operación; el personal está familiarizado con el manual y sabe cómo usarlo. (4)
- O La organización usualmente sigue los reglamentos y sistemas de operación establecidos; el manual de reglamentos y sistemas de operación no se revisa o actualiza y contiene alguna información irrelevante y anticuada. (3)

- Los procedimientos informales y las prácticas estándares para la toma de decisiones se acuerdan de manera unánime con el personal de la organización, aunque no hay documentación al respecto o no es revisada regularmente. (2)
- No existen reglamentos y sistemas de operación estándares; para tomar decisiones se recurre a la planificación informal y ad hoc. (1)

10. Considerando el periodo 2009-2015, ¿qué recuerda Ud. acerca del equipamiento de TIC`s (hardware, software, redes, etc.) para realizar sus funciones? En base a su experiencia, elija solo una de las siguientes referencias:

- El equipamiento era adecuado y estaba completo. (5)
- El equipamiento era adecuado y estaba completo. Pero se requería algún equipamiento adicional que mejore su calidad del trabajo (4)
- En general, el equipamiento era bueno, pero unas pocas maquinas debían cambiarse. (3)
- Faltaba equipamiento y el equipamiento existente era adecuado o no faltaba equipamiento y lo que había no era adecuado. (2)
- Faltaba equipamiento y lo que había, no era adecuado. (1)

ANEXO 3

Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015); un órgano rector de la política industrial

Si bien se hallan antecedentes de la existencia del Ministerio de Producción o Ministerio de Industria, en lo que atañe a la presente investigación nos limitamos al periodo 2009-2015 a partir de la sanción del DNU 2025/2008³⁸ de fecha 25 de noviembre de 2008.

Dicha norma sostiene que considerando la trascendencia que la producción constituye para el progreso y el desarrollo de la economía nacional, se hace necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular y que esté destinada a fomentar, entre otros aspectos, el sector industrial, el sector agropecuario, así como la actividad turística, a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados. En tal sentido, establece la incorporación del MINISTERIO DE PRODUCCION para permitir perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, concretar las metas políticas diagramadas y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia la producción.

Son competencias del MINISTERIO DE PRODUCCION asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política de producción, al comercio exterior, a la industria, a la agricultura, ganadería y pesca, al turismo. Es decir, el nuevo ministerio que se desprende de la órbita del ex – MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, contempla tanto actividades industriales como actividades primarias y del sector turístico.

Entre las particularidades de las competencias asignadas al Ministerio, este trabajo hace foco en el punto 6 donde se señala que es una de sus competencias *“Entender en la elaboración del régimen de promoción de actividades industriales o de cualquier otro sector, en el ámbito de su competencia”*.

Más allá de lo señalado, y fundado en el análisis y evaluación de las funciones indelegables del Estado Nacional, poco menos de un año después de la modificación institucional del gobierno nacional se produce un nuevo reordenamiento estratégico con la eliminación del

³⁸El citado DNU se declara valido por Resolución N°1637/2009 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, B.O. 22/12/2009, página 20.-

Ministerio de Producción y la creación del Ministerio de Industria, por un lado, y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por otro.

Según el Artículo 20 bis de la LEY DE MINISTERIOS, Ley 22.520 - TEXTO ORDENADO POR DECRETO 438/92 y modificado por Dec.Nº919/2010, Dec.Nº192/2011 y Dec.Nº2082/2011, “*compete al MINISTERIO DE INDUSTRIA asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la industria*”, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL;
3. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan, en el ámbito de su competencia;
4. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia;
5. Intervenir en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área;
6. Entender en la elaboración del régimen de promoción de actividades industriales, en el ámbito de su competencia;
7. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales acorde con la política nacional de ordenamiento territorial;
8. Entender en la normalización y control de calidad de la producción industrial;
9. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de patentes y marcas y en la legislación concordante;
10. Entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior;

11. Intervenir en el ámbito de su competencia en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior;

12. Entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en el ámbito de su competencia;

13. Intervenir en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación vinculados con su competencia;

14. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo en el ámbito de su competencia;

15. Participar en la política laboral y tributaria vinculada a las unidades de producción en el ámbito de su competencia;

16. Participar en la elaboración de políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las Cooperativas y Mutuales, así como también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados en el ámbito de su competencia.

La creación del MINISTERIO DE INDUSTRIA –incorporando las áreas de Industria, Comercio y Pymes- se formalizó a través del Decreto N°1366/2009 publicado en el Boletín Oficial el día 2 de octubre de 2009, dando comienzo a una nueva etapa en la gestión de la política industrial en nuestro país.

ANEXO 4

Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial – PEI 2020

En el marco del proyecto de gobierno 2009-2015 señalado en el capítulo 5, con preminencia del mercado interno, la sustitución de importaciones y el incremento de capacidad por incremento de la demanda, a través del Decreto N°2085/2011 del mes de diciembre de 2011, se incorpora en la estructura organizativa del entonces MINISTERIO DE INDUSTRIA la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL junto con la SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL.

Dicha secretaria tuvo por objetivos:

1. Asistir a la Ministra en lo referente a las políticas públicas referidas a la industria nacional, con una mirada estratégica de mediano y largo plazo.
2. Realizar los estudios y análisis necesarios previos a la implementación de políticas públicas industriales, con una perspectiva regional y/o sectorial y/o de cadenas de valor.
3. Realizar los estudios y análisis necesarios previos a la implementación de políticas públicas industriales, a fin de lograr la competitividad industrial sostenida en la agregación de valor, la eficiencia productiva, la innovación, la investigación y el desarrollo y el diseño.
4. Convocar y coordinar los Foros Estratégicos en el marco del Plan Estratégico Industrial 20-20, buscando el alcance de los objetivos allí propuestos.
5. Llevar el control de la implementación de los planes estratégicos de los distintos sectores, así como su revisión y actualización.
6. Elaborar proyectos normativos o programas para el desarrollo industrial equilibrado del país.
7. Desarrollar y proponer herramientas de promoción industrial.
8. Definir y ejecutar la política nacional de parques industriales.
9. Definir el conjunto de reglas que aseguren una decisión óptima, en cada circunstancia y sector productivo, que permita un mayor desarrollo industrial.
10. Intervenir y coordinar en todos los temas atinentes a los objetivos de esta Secretaría.

No obstante, no se observan datos presupuestarios de dichas dependencias sino hasta el año 2013. La política de industrialización seguida por la administración del gobierno nacional durante los años 2009-2015, se dispara con la creación del MINISTERIO DE INDUSTRIA en el final del año 2008 y se profundiza con el diseño y la difusión del PEI 2020 durante el año 2011 pero solo 24 meses después se verifica la formalización de una entidad encargada de su gestión.

Tampoco se asignan créditos presupuestarios inmediatamente con la creación de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL ni se observa una estructura orgánica que sostenga sus objetivos de gestión. La carencia de una estructura impide determinar en forma cierta las funciones y responsabilidades asignadas a dicha secretaria.

Tabla 15–PROGRAMA PRESUPUESTARIO 09 - Actividades Comunes a la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial 2013-2015 – JURISDICCION 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA

CONCEPTO/AÑO	2013	2014	2015
Cargos (cantidad)	2	2	2
Créditos (\$)	\$ 8.503.444	\$ 10.759.281	\$ 11.914.703
Gastos en Personal	\$ 4.373.444	\$ 5.803.280	\$ 7.244.235
Bienes de Consumo	\$ 30.000	\$ 36.000	\$ 60.000
Servicios No Personales	\$ 4.000.000	\$ 4.800.001	\$ 4.534.928
Bienes de uso	\$ 100.000	\$ 120.000	\$ 75.540

Fuente: Elaboración Propia con base en las planillas anexas, Jurisdicción 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA, al Artículo 1° de la Ley de Presupuesto de cada periodo fiscal.

De la revisión documental se detecta que la participación de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL en el total del crédito presupuestario asignado al MINISTERIO DE INDUSTRIA no supero el 1% durante el periodo 2013-2015, siendo en promedio un 0,7%.

Respecto a la **Tabla 15**, cabe enfatizar que no se comprueba la existencia de una estructura orgánica formalizada en términos presupuestarios y un 31% *promedio* del total de créditos asignados a Gastos en Personal tiene por objeto del gasto la contratación de personal mientras que *en promedio* un 67% de los Servicios No Personales tiene por objeto del gasto los servicios técnicos y profesionales. Siendo los 2 (DOS) cargos identificados en la **Tabla 15** los correspondientes a Secretario y Subsecretario de Estado.

En tal sentido, se puede deducir que las misiones y funciones de la dependencia encargada de la planificación estratégica industrial se realizarían fundamentalmente con el aporte de personal contratado o a través de la tercerización de procesos, no observándose la presencia directa de personal de la planta permanente del Ministerio.

Por todo lo expuesto en este anexo, cabe recordar lo señalado por Berretta y Kaufmann (2016), cuando afirman que para que un plan se convierta en políticas efectivamente implementadas resulta necesario que se definan los responsables de los objetivos y se asignen los recursos financieros suficientes. En parte, esto sucedió con el PEI 2020 porque se establecieron los responsables a través del Decreto N°2085/11 y en los presupuestos 2013, 2014 y 2015 se asignaron recursos financieros, aunque no podamos sostener que hayan sido suficientes para las metas propuestas. Lo que puede inferirse al revisar las planillas anexas al presupuesto anual *-donde constan las políticas presupuestarias y créditos asignados a las jurisdicciones del sector público nacional no financiero-* es que tanto en la SUBSECRETARIA como en la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO INDUSTRIAL no constan metas físicas de producción que puedan propiciar la realización del monitoreo y evaluación de las gestiones de ambas dependencias.

Llegado este punto, cabe destacar que “para saber si estamos ante un verdadero proyecto institucional, esto es, una voluntad puesta en acto capaz de configurar las rutinas, los procesos, las actividades y los resultados a obtener, debemos relevar su presencia en la vida de la institución. Para conocer su real implicancia en la vida institucional (esto es, que no sea una pieza meramente declamativa), deberá evaluarse si los resultados institucionales obtenidos se corresponden, en calidad, cantidad y alcance, a los objetivos expresados” (Bernazza, Comotto y Longo; 2015:21)

Logros de la gestión 2014

Mesas de Implementación para Cadenas de valor

- 10 (diez) mesas de implementación para cada cadena de valor, con la participación de más de 100 entidades empresarias, representantes gremiales, funcionarios y técnicos de organismos públicos nacionales y provinciales, universidades e institutos tecnológicos de organismos públicos y privados provinciales.
- En relación a los Convenios Marcos con Cadenas de Valor Estratégicas suscriptos por la Jefatura de Gabinete de Ministros, se elaboraron los **estudios de coyuntura y metas cuantitativas** para los sectores Aluminio, Línea Blanca, Madera y Muebles, **Maquinaria Agrícola**, Porcinos, Textil e Indumentaria, Papel y gráfica, y Software y Servicios informáticos, celebrándose en 2014 las mesas interministeriales de cada uno de estos sectores.
- Con relación con el Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota, se concretaron la incorporación de 101 empresas, alcanzándose en lo que va de vigencia del programa un total de 241 firmas y 16.000 productos.
- Se continuó desarrollando los análisis de los casos de empresas que requieren asistencia en el marco del Programa de Recuperación Productiva (REPRO).

Jornadas de difusión de programas y herramientas del Ministerio de Industria

- Realización de una jornada de difusión en la Cámara de la Industria Química y Petroquímica (CIQyP) dirigida a radicación de empresas en Parques Industriales, exponiéndose los diversos beneficios de la radicación en estos agrupamientos.
- Realización de Jornada de Capacitación sobre herramientas de promoción y fortalecimiento de Grupos Asociativos en Castelli (Bs. As.), en la reunión de la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (APYMEL).
- Realización de la Jornada de difusión del Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación y Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) en la Cámara Argentina de Productores de Medicamentos Genéricos y de uso Hospitalario (CAPGEN) con el objetivo de incrementar el valor agregado a través de la capacitación de recursos humanos.
- Realización de una difusión con participación de las cámaras de la cadena Medicamentos para uso humano y Centro INTI Química para presentar capacidades actuales y futuras del centro sobre desarrollo de procesos sintéticos de principios activos (IFAs), síntesis por encargo, desarrollo de formulaciones no convencionales y capacidades analíticas.
- Jornadas de difusión al sector productivo en la XXXII Jornada de Actualización Técnica de la Asociación Argentina de Hormigón Elaborado (AAHE) en Resistencia (Chaco) exponiendo los programas PACC, Sistemas Productivos Locales (SPL) y

Experto PyME, y difusión de la nueva herramienta de crédito para el sector productivo FONDEAR.

- Difusión de programas y herramientas de mejora y ampliación del acceso al financiamiento dirigida a PyMES de la cadena Textil e Indumentaria con principales programas de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME) y de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR).

Mesas de Implementación del PEI 2020 para cadenas de valor seleccionadas a nivel regional, con el objetivo de relevar demandas sectoriales locales

- Realización de una Mesa Regional en Villa del Rosario (Córdoba) del PEI 2020, con la visita técnica a cinco plantas industriales, con representantes de empresas, asociaciones empresarias y funcionarios locales con la presentación del PEI 2020, el INTI madera y Muebles y las líneas de asistencia del programa SPL.

Mesas de trabajo de las cadenas de valor integrantes del PEI 2020

- Realización de dos mesas de trabajo sobre estandarización de partes para maquinaria agrícola en las localidades de Rosario, Granadero Baigorria y Las Parejas (Santa Fe) con el INTI y lanzamiento de la Plataforma Virtual para actividades de capacitación, difusión y foros de discusión.
- En el marco del convenio con la Secretaría de Políticas Universitarias, con la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) y Universidades Nacionales de Rosario y Córdoba, lanzamiento de trabajos para ampliar la oferta educativa pública tanto de tecnicaturas como de especializaciones referidas a la mecanización de maquinaria agrícola nacional.
- Realización de la 1era. Jornada sobre Sustitución de Importaciones en la Cadena Química y Petroquímica presentando el detalle de oportunidades comerciales regionales sustitutivas, exponiendo también herramientas del INTI, Banco de Proyectos de Inversión de la Cancillería y del Ministerio de Ciencia y tecnología (FONTAR).
- Avance de los trabajos conjuntos entre INTI, Cámara Industriales Fundidores (CIFRA) y Asociación Argentina de Bloques de Hormigón (AABH), efectuándose estudios sobre arenas de descarte de fundición para determinar la viabilidad de emplear estas en la elaboración de bloques y adoquines de hormigón.
- Realización de una Jornada de Trabajo para las cámaras integrantes de la Federación Argentina de la Industria Maderera y Afines (FAIMA) con el objetivo de promover mejoras en la cadena de valor y la conformación de grupos asociativos.
- *Realización de dos Mesas de Integración y Competitividad en la Cadena Automotriz – Autopartista asistiendo más de 180 autopartistas a fin de aumentar las vinculaciones terminales Automotriz – Autopartista y mayor provisión local, matrices y moldes, mazos de cable, cajas de velocidad, transmisión, suspensión, amortiguación, dirección y freno, sistema eléctrico y electrónico y grupo motor.*

- ***Confeción y lanzamiento de la Encuesta de Bienes de Capital, en conjunto con el Centro de Estudios para la Producción (CEP) e INTI, para el relevamiento de información referente al parque de maquinarias existentes y necesidades de inversión dirigida a PyMES lácteas asociadas a APYMEL.***
- Desarrollo de un formulario único del Programa PACC para acceso de empresas pertenecientes a la Cámara Argentina de Moldes y Matrices (CAMYM), para el desarrollo de matrices y moldes que sustituyan importaciones, lográndose un total de 12 proyectos financiados por un monto total de \$3,1 millones.
- Desarrollo con la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina (CAEHFA), la Asociación de industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) y el Centro INTI Electrónica e Informática de un formulario único del programa PACC para asistencia técnico-financiera en ensayos de certificación de equipamiento médico y hospitalario nacional, exigidos por la ANMAT.
- Lanzamiento del Programa de Vinculación Universidad – Empresa en la Cadena Textil e Indumentaria a partir del cual los alumnos realizan visitas a plantas industriales y elaboran colecciones de tejidos textiles innovadora con énfasis en la sustitución de importaciones.
- Realización del Programa de Vinculación Diseñador – Empresa en el cual el Plan nacional de Diseño asesora a 10 diseñadores profesionales en el desarrollo de la colección de prendas de 10 empresas de la Cadena Textil e Indumentaria.
- Lanzamiento de la 1° etapa del Estudio Antropométrico en la Cadena Textil e Indumentaria con la adquisición del INTI del escáner instalado en Tecnopolis para la realización de pruebas.
- ***En el marco del convenio con la Cámara de Empresas del Software y Servicios Informáticos (CESSI) – ADIMRA, se realizó un relevamiento de técnicos de la CESSI y de CADDIEL en empresas de Bienes de Capital y de Maquinaria Agrícola para detectar necesidades de software de proceso y sistemas embebidos.***
- Organización de un taller de difusión brindado por técnicos de la CESSI para empresas socias de ADIMRA con el objetivo de mejorar el conocimiento de software y tecnología en los procesos productivos de empresas de las cadenas metalmeccánicas.
- Lanzamiento del proyecto “La empresa va a la universidad” con el Ministerio de Educación y de Planificación Federal para instalación de centros de desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) con adhesiones de las universidades nacionales de La Matanza y Jauretche para la instalación de cinco empresas en etapa de proyecto piloto y financiamiento de obras de infraestructura en un total de seis universidades nacionales por un total de \$10 millones.

Jornadas de difusión sobre herramientas para financiamiento de proyectos en las cadenas de valor del PEI 2020

- Celebración de ocho jornadas de difusión sobre herramientas de financiamiento, tanto del sector público como de la banca pública, dirigidas a grandes y PyMES de las cadenas química y petroquímica, textil y confecciones, medicamentos para uso humano, bienes de capital, foresto industria, materiales para la construcción y alimentos (mascotas y lácteos).
- Jornada de promoción de inversiones celebrada en la Casa de Chaco (CABA) para radicación de inversiones en la cadena textil e indumentaria con la participación de más de 20 representantes de empresas.

Jornadas de difusión sobre herramientas de inserción laboral en las cadenas de valor del PEI 2020

- Realización de cuatro jornadas de difusión del Programa de Inserción Laboral y nuevo Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude laboral (Ley 26.940) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de difundir los beneficios que este programa provee a las cadenas de valor cuero, calzado y marroquinería, medicamentos para uso humano, materiales para la construcción y textil e indumentaria.

Jornadas de difusión y capacitaciones vinculadas a normas de calidad, certificación de procesos, protección de patentes y mejoras en la gestión productiva y empresarial

- Organización de cuatro jornadas de capacitación para PyMES de cadena de valor cuero, calzado y marroquinería a fin que introduzcan mejoras en aspectos de su gestión operativa y comercial en costos y marketing.
- 2 (dos) jornadas de sensibilización sobre adopción del sello de calidad INTI-AABH-ICPA por parte de productores de bloques y adoquines de hormigón y su importancia sobre la mejora en calidad y mayor eficiencia en esquemas de producción.
- Una jornada sobre mecanismos de protección de la propiedad industrial con disertaciones de profesionales expertos del INPI dirigido a las cadenas de valor de maquinaria agrícola, cuero, calzado y marroquinería y textil e indumentaria.
- Jornada de relanzamiento del Sello de Calidad INTI-AABH-ICPA para la certificación de bloques y adoquines de hormigón, difundir requisitos técnicos que deben cumplir las empresas para obtener esta certificación y las ventajas de su implementación.
- Jornada de capacitación en la ADIMRA sobre selección de software de gestión (ERP) en PyMES de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la CABA dictada por la CESSI.
- *Jornada de sensibilización sobre sistemas electrónicos embebidos en el Centro Industrial Las Parejas (Santa Fe), presentándose la primera Computadora industrial*

Abierta Argentina (CIAA) y sus aplicaciones a empresas de las cadenas maquinaria agrícola y bienes de capital.

- *Celebración con la SEPYME de una jornada sobre conformación de grupos asociativos en la cadena de bienes de capital en la Cámara Argentina de Servicios, Desarrollo e Industrias Ferroviarias (CASDIF), para promover su conformación y la sustitución de importaciones.*

Logros de la gestión 2013

- 11 (ONCE) mesas de implementación para cada cadena de valor, con la participación de más de 100 entidades empresarias, representantes gremiales, funcionarios y técnicos de organismos públicos nacionales y provinciales, universidades e institutos tecnológicos de organismos públicos y privados provinciales.
- Foro regional de materiales para la construcción en la provincia de Salta.
- Foro regional de Textil y Confecciones en la provincia de Santiago del Estero.
- Foro regional de Software y Servicios Informáticos en la provincia de Córdoba.
- 4 (cuatro) mesas de trabajo junto con el INTI sobre estandarización de partes para maquinaria agrícola con fabricantes en las localidades de Rosario, Granadero Baigorria y Las Parejas en la provincia de Santa Fe.
- Realización de la actividad de vinculación Diseñador – Empresa del Programa Nacional de Diseño para 10 empresas del sector Calzado.
- 8 (ocho) jornadas de difusión sobre herramientas de financiamiento, tanto del sector público como de la banca pública, dirigidas a PyMEs de las cadenas de valor química y petroquímica, textil y confecciones, medicamentos para uso humano, automotriz y autopartista, bienes de capital, foresto industria y materiales para la construcción.
- Realización de cuatro jornadas de difusión del Programa de Inserción Laboral y nuevo Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude laboral (Ley 26.940) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de difundir los beneficios que este programa provee a las cadenas de valor del PEI 2020 cuero, calzado y marroquinería, medicamentos para uso humano, materiales para la construcción y foresto industrial.
- Jornada sobre mecanismos de protección de la propiedad industrial con disertaciones de profesionales expertos del INPI
- Una jornada sobre mecanismos de protección de la propiedad industrial con disertaciones de profesionales expertos del INPI dirigido a las cadenas de valor de maquinaria agrícola, cuero, calzado y marroquinería y textil e indumentaria.

- Jornada de relanzamiento del Sello de Calidad INTI-AABH-ICPA para la certificación de bloques y adoquines de hormigón, difundir requisitos técnicos que deben cumplir las empresas para obtener esta certificación y las ventajas de su implementación.
- Organización de jornadas de capacitación para PyMEs de cadena de valor cuero, calzado y marroquinería a fin que introduzcan mejoras en aspectos de su gestión operativa y comercial en costos y marketing.
- Suscripción de acuerdos con organismos estatales y entre el sector privado para articulación de lineamientos operativos del PEI 2020:
 - Acuerdo entre el Ministerio de Industria y el Ministerio de Educación dirigido a la puesta en marcha de proyectos y actividades cooperativas y coordinadas entre ambos organismos, con la finalidad de asegurar la formación de recursos humanos y el desarrollo de actividades de investigación y transferencia del conocimiento.
 - Acuerdo entre el Ministerio de Industria, ADIMRA y la CESSI con el objetivo de identificar las demandas de TICs finalidad de asegurar la formación de recursos humanos y el desarrollo de actividades de investigación y transferencia del conocimiento.
 - Convenio con la Secretaria de Políticas Universitarias, la CAPGEN y el Consejo Federal de Decanos de Ingeniería con el objetivo de proveer recursos humanos calificados a la industria y realizar proyectos científicos – tecnológicos.
 - Convenio con la Cámara Argentina de la industria del Aluminio y Metales Afines (CAIAMA) con el objetivo de asegurar la adecuada producción de semielaborados de aluminio, que permitan mantener e incrementar el desarrollo de las cadenas de valor identificadas en el PEI 2020.
 - Convenio con el Ministerio de Trabajo, el INTI y la AABH con el objeto de promover el Programa de Calidad INTI-AABH-ICPA para la certificación de bloques y adoquines de hormigón y el Sello de Calidad INTI.
 - Acuerdo con la FAIMA, la CIMA y la CESSI con el objeto de identificar las demandas de TICs en el sector de calzado y marroquinería y las capacidades de desarrollo local de las mismas.
- Programa de Financiamiento Productivo. El Ministerio de Industria es una ventanilla de recepción de proyectos y evalúa su elegibilidad en el marco del PEI 2020.
- Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota. El Ministerio de Industria a través de la Secretaria de Planeamiento Estratégico Industrial evaluaba la producción nacional de los bienes participantes y su efectiva integración de partes locales en la producción, como así también la elegibilidad de los fabricantes.

Logros de la gestión 2012

Mesas de Implementación para Cadenas de valor

- Realización de 11 (ONCE) mesas de implementación para cada cadena de valor, con la participación de más de 100 entidades empresarias, representantes gremiales, funcionarios y técnicos de organismos públicos nacionales y provinciales, universidades e institutos tecnológicos de organismos públicos y privados provinciales.
- Elaboración del Plan de Acción Sectorial para cada una de las 11 cadenas de valor seleccionadas en el PEI 2020.
- Realización de 2 (dos) plenarios anuales para comunicar el avance de acciones estratégicas acordadas a los representantes de las cadenas de valor seleccionadas.
- Otorgamiento de certificados de elegibilidad a 491 proyectos de inversión que serán financiados por el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario préstamos por un total de \$10.058 millones, y alcanzan en total inversiones por \$15.883 millones.
- Lanzamiento del Programa de Financiamiento para la Ampliación y renovación de Flota con el objeto de promover la adquisición de vehículos, acoplados, remolques y semirremolques nuevos o usados de fabricación nacional para el transporte de cargas.
- Análisis de la oferta nacional de bienes de capital orientada a los sistemas de riego con el objetivo de ampliar la frontera agropecuaria y aumentar así la producción primaria y su procesamiento industrial.
- Realización de un diagnóstico económico del estado de situación de cada una de las 11 cadenas de valor seleccionadas en el PEI 2020 a partir del análisis de la competitividad de diferentes economías regionales.
- Análisis de las condiciones de las empresas que requiere la asistencia del REPRO en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Participación en la mesa de coordinación de los planes estratégicos formulados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Participación en la promoción de mercados externos de productos agroindustriales.

ANEXO 5

Cadenas de Valor, PEI 2020

En el marco del PEI 2020, las *cadenas de valor* fueron seleccionadas a partir de seis (6) criterios; a saber.

- | | |
|---|---|
| 1. Importancia en el Producto Bruto Industrial y trayectoria en la industria argentina, | 3. Entramado productivo, |
| 2. Recurso natural altamente competitivo, | 4. Difusión de tecnología, |
| | 5. Mercado interno, |
| | 6. Balanza comercio e inserción internacional |

Con relación a los objetivos de la presente investigación, concentramos la atención en la cadena *automotriz-autopartes* y en la cadena de valor de *bienes de capital*.

Cadena de valor automotriz-autopartes

El Ministerio de Industria de la Nación escogió este sector para su Plan fundamentalmente por las siguientes características:

- a. Peso en el producto industrial.
- b. Impacto en el comercio exterior y en la balanza comercial.
- c. Dinamismo del sector y oportunidades de expansión por antigüedad del parque y el crecimiento de la región frente a la falta de demanda del mundo desarrollado.
- d. Capacidad de difundir innovación en el resto del sector industrial.

Los lineamientos para cada eslabón de la cadena son:

- **Autopartes:** i) Aumentar la provisión de partes locales de forma competitiva. ii) Formar parte de cadenas globales/regionales de proveedores de terminales. iii) Desarrollo de nuevas autopartes y con mayor complejidad tecnológica.
- **Vehículos:** i) Desarrollo y producción local de mayor número de modelos globales. ii) Diversificación de mercados a fin de que Argentina logre ser un proveedor global de vehículos y autopartes. ii) Desarrollo de nuevas tecnologías (híbridos, electrónica, nuevos materiales).

Cadena de valor bienes de capital

El Ministerio de Industria de la Nación escogió a esta cadena de valor para su Plan fundamentalmente por las siguientes características:

- a. Capacidad de difusión de tecnología y abastecimiento local de los nichos vacíos.
- b. Factor clave para mejoramiento de la competitividad de la economía y sostenedor de una tasa de inversión del 28% sin impacto negativo sobre balanza comercial.
- c. Impacto positivo sobre la balanza comercial.

Los lineamientos para esta cadena de valor se basan en cuatro ejes estratégicos:

- Estructura de la cadena de valor: abastecimiento de insumos y componentes; escala de producción y adecuación tecnológica; mejora de procesos productivos de partes y piezas.
- Abastecimiento del mercado interno por producción nacional: resguardo del mercado interno; sustitución de importaciones; articulación con grandes empresas.
- Salto exportador: formación y capacitación de recursos humanos; capacitación empresarial; certificación de normas; investigación y desarrollo.
- Agregación de valor: integración productiva y comercial regional; acceso a mercados no tradicionales; exportación de servicios de ingeniería/otros; internacionalización de las firmas

ANEXO 6

Presupuesto financiero

Tabla 16 - Ejecución financiera acumulada al IV trimestre – Programa 56 - Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria, Subsecretaría de Industria (2009-2015) -en millones de pesos (\$) y %

Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Credito devengado acumulado a diciembre	31,6	27,8	159,7	164,5	173,6	255,6	341,4
Diferencia Absoluta	3,6	-3,8	131,9	4,8	9,1	82,0	85,8
Diferencia %	12,9%	-12,0%	474,5%	3,0%	5,5%	47,2%	33,6%
Credito Vigente (en millones de \$)	63,8	55,7	206,7	272,8	276,4	282,7	372,4
% de Ejecución	49,5%	49,9%	77,3%	60,3%	62,8%	90,4%	91,7%

Fuente: Elaboración Propia con base en informes de Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional al Cuarto Trimestre de los años 2009-2015, elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). -

Tabla 17 - Distribución de Límites del Gasto, Asignación de créditos del Programa 56 - Formulación y Aplicación de Políticas Públicas, Subsecretaría de Industria de la Nación (2009-2015); en (\$) pesos

PROGRAMA 56, DETALLE POR AÑO, POR ACTIVIDAD ESPECIFICA	Unidad Ejecutora	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01. Formulación y Aplicación de Políticas para la Industria	Subsecretaría de Industria	\$ 17.884.496	\$ 20.139.058	\$ 29.115.408	\$ 44.603.375	\$ 43.275.000	\$ 54.399.392	\$ 55.914.205
02. Conducción de Políticas de la Secretaría de Industria	Secretaría de Industria				\$ 3.223.000	\$ 24.944.000	\$ 31.265.646	\$ 35.553.592
06. Reducción de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (BIRF OTF 22.013)	Unidad Ejecutora de la Donación BIRF OTF 22.013	\$ 8.887.700	\$ 8.342.100	\$ 3.868.100		\$ 11.104.000	\$ 15.244.177	\$ 14.344.000
07. Desarrollo Industrial Sustentable (BIRF P448-AR)	Secretaría de Industria	\$ 30.187.800	\$ 20.852.891	\$ 12.259.135	\$ 44.337.884	\$ 54.086.399		
08. Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales (Decreto N° 774/2005)	Subsecretaría de Industria				\$ 200.000.000	\$ 141.000.000	\$ 62.132.763	\$ 24.000.000
09. Régimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino (Ley N° 26.393)	Subsecretaría de Industria				\$ 20.000.000	\$ 90.000.000	\$ 214.582.224	\$ 198.287.000
10. Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales	Subsecretaría de Industria				\$ 60.000.000	\$ 47.000.000		\$ 25.000.000
11. Plan de Renovación de Transportes de Cargas	Subsecretaría de Industria				\$ 6.250.000			
12. Acciones del Plan Nacional de Diseño	Secretaría de Industria					\$ 1.000.000	\$ 4.090.254	\$ 4.815.000
TOTAL (\$)		\$ 56.959.996	\$ 49.334.049	\$ 45.242.643	\$ 378.414.259	\$ 412.409.399	\$ 381.714.456	\$ 357.913.797

Fuente: Elaboración Propia con base en las planillas anexas, Jurisdicción 51 – MINISTERIO DE INDUSTRIA, al Artículo 1° de la Ley de Presupuesto de cada periodo fiscal.