

# El Régimen de Especialización Industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?

---

**Pablo Sirlin**

*Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES),  
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*

La combinación de una apertura comercial acelerada con una aguda apreciación del tipo de cambio fue el contexto, a partir de 1991, en que la industria argentina tuvo que desarrollar su proceso de reestructuración productiva. La insuficiencia de las fuerzas espontáneas del mercado para catalizar este proceso de transformación llevó al gobierno argentino a aplicar una serie de medidas tendientes a corregir por vía fiscal el problema de los precios relativos y a alentar el proceso de reestructuración. En este marco se estableció el Régimen de Especialización Industrial (REI), cuyo objetivo principal era fomentar la especialización exportadora de las firmas industriales. Este régimen se basaba en un subsidio a las exportaciones incrementales que operaba bajo la forma de un acceso con aranceles preferenciales a la importación de bienes similares a los exportados o que formaban parte de una misma cadena de producción de bienes complejos. El objeto de este artículo es examinar teórica y empíricamente este instrumento de política (en su doble dimensión de política de reestructuración y de subsidio a las exportaciones), analizando los fundamentos teóricos que lo sostienen, las cuestiones vinculadas al diseño, aplicación y control del instrumento y, por último, sus efectos sobre el sector industrial.

# I

## Introducción

Desde inicios del decenio de 1990, el gobierno argentino impulsó simultáneamente un plan de estabilización macroeconómica y un amplio proceso de reformas estructurales, entre las que destaca una rápida e indiscriminada apertura comercial. Al mismo tiempo, el cambio de signo de las corrientes internacionales de capital y el crecimiento acelerado del gasto (principalmente en bienes de consumo) que alentaron esas corrientes, se tradujeron en una fuerte apreciación cambiaria.

Fieles a los preceptos del Consenso de Washington, las autoridades de política confiaron ciegamente en que las fuerzas espontáneas del mercado provocarían los ajustes necesarios tanto a nivel macroeconómico (deflación de precios nominales) como en relación con la asignación de recursos (desarrollo de sectores con ventajas comparadas, incrementos generalizados de la productividad).

Sin embargo, la reconversión no se produjo con la intensidad y la celeridad previstas. El balance comercial se tornó rápidamente negativo y el déficit empezó a subir en forma ininterrumpida. Los sectores transables de la economía (sobre todo las industrias textil y de confecciones, de calzado y de bienes de capital) se vieron sometidos a una fuerte presión competitiva, producto de la combinación de apertura comercial con tipo de cambio bajo.

Hacia fines de 1992 esta situación se volvió insostenible y el gobierno argentino empezó a poner en práctica una serie de medidas tendientes a corregir el problema de los precios relativos por la vía fiscal y a fomentar el proceso de reestructuración. En primer lugar, se echó pie atrás parcialmente en el proceso de apertura comercial, subiendo la tasa de estadística sobre las importaciones (del 3% al 10%) y aplicando distintas medidas paraarancelarias (derechos específicos, cuotas, etc.). En segundo lugar, se elevaron los tipos de cambio efectivos reales de exportación gracias a un alza de los reintegros a la exportación y la reducción de algunos impuestos que pesaban sobre los sectores transables (entre ellos, los aportes patronales).

Por último, el gobierno dejó de lado la postura ultraortodoxa y lanzó una serie de programas de política comercial e industrial dirigidos a facilitar el proceso de reestructuración productiva. Los ejes centrales de esta nueva política industrial eran abaratar la

incorporación de bienes de capital y fomentar la especialización productiva. Para el primer objetivo se instauró una nueva política de bienes de capital (que combinaba la eliminación de aranceles con el reintegro a los productores locales de bienes de capital)<sup>1</sup> y un régimen de subsidio de tasa para el financiamiento de las adquisiciones de bienes de capital por parte de las empresas pequeñas y medianas.

Para la consecución del segundo de los objetivos, se estableció el Régimen de Especialización Industrial (REI), con una modalidad similar (aunque con menos beneficios) a la del Régimen Automotriz Argentino. Este programa se convirtió, hasta su suspensión en agosto de 1996, en uno de los puntales de la política industrial en la gestión del ministro de economía Domingo Cavallo.

El objetivo general del REI podría definirse como la promoción de una secuencia de procesos económicos: especialización en la producción de un número más acotado de bienes por empresa (reducción de la variedad de productos que entran en su producción) —> aprovechamiento de economías de escala y organización del trabajo —> reducción de costos —> aumento de la capacidad de competencia en los mercados interno e internacional —> mayor inserción en el comercio internacional —> acceso a nuevas tecnologías.<sup>2</sup>

En contraste con esta multiplicidad de objetivos y la ambición que los caracteriza, el REI contó con un incentivo único: un subsidio a las exportaciones incrementales que opera bajo la forma de acceso con aranceles preferenciales a la importación de bienes similares a los exportados o que forman parte de una misma cadena de producción de bienes complejos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Véase un análisis crítico de esta política de bienes de capital en Sirlin (1997 a).

<sup>2</sup> En los considerandos de la normativa que dio origen al REI estos objetivos aparecían en forma desordenada y desarticulada.

<sup>3</sup> Esta modalidad de incentivo es similar a la del Régimen Automotriz Argentino (único instrumento de carácter sectorial que mantuvo la nueva conducción económica) y en su propaganda para el nuevo régimen el gobierno sostuvo que se trataba de una generalización del tratamiento especial que recibía la industria automotriz. Sin embargo, son importantes las diferencias entre ambos regímenes. Aunque el sector automotriz también goza de una fuerte protección por cupos de importación, se le exigen compromisos concretos en términos de inversión y organización de la producción que están ausentes en el REI.

El objeto de este artículo es examinar teórica y empíricamente este instrumento de política (en su doble dimensión de política de reestructuración y de subsidio a las exportaciones), analizar los fundamentos teóricos que la sostienen, las cuestiones vinculadas con el diseño, aplicación y control del instrumento y, por último, sus efectos sobre el sector industrial. Aunque el régimen ya no está vigente, consideramos que es esencial su análisis crítico para ayudar a mejorar la capacidad de diseño, ejecución y control de la política industrial en general.

En la sección II se estudiarán los fundamentos teóricos de los incentivos a la especialización produc-

tiva y, en general, de los subsidios a la exportación. Se mostrará, asimismo, cómo el diseño y la forma de ejecución de estas políticas varían considerablemente según la concepción general de política industrial que tengan las autoridades. En la sección III se presentarán las características del Régimen de Especialización Industrial argentino y se analizará su congruencia con los fundamentos teóricos señalados en la sección anterior. En la sección IV se efectuará una evaluación del impacto que tuvo el Régimen en sus primeros tres años de existencia y en la sección V se presentarán las conclusiones principales.

# I

## Subsidios a la exportación e incentivos a la reconversión y a la especialización productiva: justificaciones, beneficios y costos

### 1. La especialización productiva

El objetivo del REI era inducir la reestructuración de las empresas industriales mediante su especialización productiva. Cabe preguntarse ante todo por qué si la especialización productiva es considerada eficiente no la inducen espontáneamente las fuerzas del mercado. En otras palabras, ¿cuáles son las fallas del mercado o de las reglamentaciones que conducen a una integración vertical y a una falta de especialización de la producción?

Para responder a estas interrogantes es preciso diferenciar lo que podríamos llamar determinantes “eficientes” y “no eficientes” en las decisiones empresariales en materia de composición productiva. Esto es, diferenciar aquellos casos en los que la no especialización responde a una optimización microeconómica de los procesos productivos y aquellos casos en que es fruto de distorsiones que afectan la eficiencia productiva y que merecen la aplicación de políticas correctivas.

Entre los determinantes eficientes figuran aquellos procesos productivos cuyas funciones de producción determinan la existencia de economías de indiferenciación. Más allá de aquellas que provienen de la función de producción concebida en sentido restringido, también se puede deducir este tipo de economías

de las indivisibilidades y economías de escala presentes en otras actividades de la empresa como las tareas de diseño, transporte, y comercialización de los bienes, así como la explotación de marcas comerciales. En todos estos casos, la especialización productiva no mejora la eficiencia microeconómica.

Por su parte, los determinantes no eficientes de las decisiones empresariales sobre la composición productiva pueden originarse en señales de precios inadecuadas o en la adaptación microeconómica a contextos macroeconómicos altamente inestables o sistemas jurídicos ineficientes.

La inestabilidad macroeconómica fomenta la integración vertical excesiva ya que los agentes buscan minimizar los costos de transacción implícitos en un sistema productivo más especializado y complementado con la subcontratación externa.<sup>4</sup> Por su parte en una abundante bibliografía institucionalista se señala que cuando los derechos de propiedad no se hallan claramente especificados y protegidos los agentes se abstienen de desarrollar todos los contratos e inversiones específicas que requiere una estructura productiva más especializada (North, 1993, y Williamson, 1994).

<sup>4</sup> Sobre la interacción entre los desequilibrios macroeconómicos y los patrones de comportamiento microeconómicos, véase Fanelli y Frenkel (1994).

Las señales de precios inadecuadas pueden originarse también en distorsiones inducidas por el sector público o en fallas del mercado. La principal (aunque no la única) fuente de las señales de precios erradas es la presencia de un sesgo antiexportador.

Cuando se satura la demanda interna de un bien aparece la disyuntiva entre extender el campo de operaciones de la empresa al mercado externo o iniciar una expansión horizontal ampliando la composición de la producción y ocupando nuevos nichos del mercado interno (Katz, 1993). La existencia del sesgo antiexportador crea, en efecto, un medio en el que conviene vender en el mercado interno y propicia la estrategia de expansión horizontal que conduce a una diversificación excesiva de la composición de los productos.

Ese sesgo surge de:

i) Los instrumentos de política comercial (arancelarios y paraarancelarios) que elevan el tipo de cambio efectivo de importación por sobre el tipo de cambio efectivo de exportación.

ii) La dispersión arancelaria cuando ésta tiende a proteger a los sectores con desventajas comparadas. Una estructura arancelaria de este tipo (aunque compense, para cada bien, los aranceles con subsidios a la exportación) genera un sesgo antiexportador ya que, al desincentivar las importaciones de los bienes con desventaja comparativa, tiende a deprimir el tipo de cambio real de equilibrio.<sup>5</sup>

iii) Las normas regulatorias y tributarias que suponen la exportación de tributos y sobrecostos y que actúan, en la práctica, como impuestos a la exportación.

iv) La incidencia diferencial de las deficiencias del mercado. En efecto, las imperfecciones de información y del mercado crediticio referidas a las operaciones de exportación suelen ser mucho mayores que las que enfrentan las empresas en sus operaciones de abastecimiento al mercado interno (Bekerman y Sirlin, 1995).

Cabe también preguntarse en qué medida los subsidios a la exportación constituyen la forma más adecuada de corregir o eliminar los factores no eficientes

que inciden negativamente en las decisiones empresariales en materia de especialización productiva.

La derivación clásica de la teoría subóptimalista es que las respuestas óptimas a estos problemas suponen atacarlos en su fuente (Corden, 1978). Esto es, estabilizar la macroeconomía, agilizar el funcionamiento del sistema judicial, eliminar las políticas distorsionantes (como la protección comercial) y desarrollar políticas industriales óptimas (asistencia financiera e informativa) que corrijan las fallas del mercado que afectan las actividades de exportación. Cuando ello no es posible a corto plazo o cuando las políticas distorsionantes actúan como instrumentos subóptimos para solucionar otras fallas de mercado, los subsidios a la exportación pueden ser utilizados para reducir los costos sociales implícitos.<sup>6</sup>

A su vez, estos subsidios deben tener alguna selectividad sectorial. Efectivamente, cuando el sesgo antiexportador en cuestión es generado por sobrecostos impositivos o arancelarios, las tasas de subsidio deben reflejar el impacto sectorialmente diferenciado de estos costos.

Cuando el subsidio a la exportación busca contrarrestar el sesgo antiexportador generado por fallas de mercado, debe también presentar cierta selectividad aunque, en este caso, derivada de la naturaleza de las fallas en cuestión. De esta manera, se puede afirmar que los subsidios a la exportación deberían concentrarse en los sectores productores de bienes más diferenciados (que son los que más fallas de información enfrentan) y en las empresas pequeñas y medianas (porque las economías de escala inherentes a la búsqueda de información y a la gestión comercial y financiera de las operaciones de exportación hacen aún más complicados los esfuerzos exportadores de estas empresas). Además, algunos de estos sobrecostos actúan más bien como barreras al ingreso (individuales y sectoriales) a la actividad exportadora que como sobrecostos permanentes. De ello se deriva que los incentivos deben privilegiar a los sectores con menor tradición exportadora y, además, ser decrecientes en el tiempo.

<sup>5</sup> No se trata más que de una aplicación del conocido teorema de la simetría de Lerner por el cual los impuestos a la importación operan, en un contexto de equilibrio general, en forma equivalente a los impuestos a la exportación. Diversos trabajos heterodoxos sobre las experiencias del sudeste asiático (como los de Wade, 1990 o Amsden, 1989) no advierten esta cuestión cuando plantean, sin aclaraciones adicionales, que el gobierno de dichos países promovía las exportaciones y, a la vez, la sustitución de importaciones en diferentes industrias (Rodrick, 1995).

<sup>6</sup> La diferencia entre la protección comercial no compensada con subsidios a la exportación y la protección comercial compensada ha sido descrita por Little, Scitovsky y Scott (1970) como la diferencia entre la mera protección y una verdadera promoción de la industria. Esta distinción conceptual resulta fundamental para entender los resultados tan distintos alcanzados por las políticas de industrialización hacia afuera de los países del sudeste asiático y las de industrialización hacia adentro de muchos países latinoamericanos.

Así también conviene investigar los efectos que puede tener la forma particular que asumieron los subsidios a la exportación del REI, esto es las reducciones arancelarias para las importaciones de las firmas.<sup>7</sup>

Un subsidio a la exportación típico tiene un efecto indiferente sobre la realización de la complementación productiva (fruto del proceso de especialización de la firma) con firmas locales o con firmas extranjeras. En cambio, el subsidio a la exportación por reducciones arancelarias genera un sesgo artificial a favor de la complementación con firmas extranjeras. Esto es, las firmas tienen más incentivos para especializarse y complementar su producción con insumos importados que con insumos locales. Este sesgo puede ser fuente de importantes ineficiencias no sólo por constituir una distorsión más en la asignación de recursos sino por atentar contra uno de los factores de competitividad sistémica más importantes: el fortalecimiento de encadenamientos productivos locales y de redes de subcontratación local.

Por otro lado, el subsidio por reducciones arancelarias especiales supone la anarquización de la estructura de protección sectorial efectiva.<sup>8</sup>

## 2. Los subsidios a la exportación

Aunque el REI fue presentado como un instrumento de política industrial destinado a fomentar la reestructuración productiva, su principal razón de ser en realidad era corregir la distorsión de precios relativos existente en la economía a partir de un incremento en el tipo de cambio efectivo de exportación. Por este motivo, es conveniente en el análisis de esta política estudiar globalmente las distintas justificaciones teóricas que avalan la utilización de los subsidios a la exportación.

Sobre dos grandes líneas —una microeconómica y otra macroeconómica— se basan los argumentos para

justificar el empleo de subsidios para la exportación. La línea microeconómica se asienta en modelos de equilibrio general en los que se supone, al menos implícitamente, que los mecanismos de ajuste vía los precios (en este caso, el tipo de cambio real) permiten excluir la posibilidad de fallas de coordinación de naturaleza agregada que se manifiesten en saldos comerciales globales no deseados. La atención se concentra, pues, exclusivamente en aspectos de asignación.

El primer caso y el más importante, es el de la utilización de subsidios a la exportación como forma de compensar el sesgo antiexportador. Una segunda fundamentación de naturaleza microeconómica de los subsidios a la exportación puede derivarse de los argumentos que destacan las ventajas de un sesgo a favor del comercio. Las razones de tal extensión de la política de subsidio a las exportaciones se hallarían en las externalidades que genera una mayor integración en el comercio mundial. Entre ellas se destaca la posibilidad de captar una mayor afluencia de tecnología, sobre todo de tecnologías blandas. En efecto, las actividades de exportación llevan implícitos aprendizajes en términos de control de calidad, capacidad de diseño y empaquetamiento, que luego se propagan al mercado interno al influjo de las mejoras en los productos vendidos localmente y la difusión de estas nuevas tecnologías al resto del aparato productivo a través de las relaciones con los proveedores. Como estas externalidades son muy importantes en las etapas iniciales de un modelo exportador —momento en el que las empresas deben acometer el proceso de reestructuración productiva y organizacional— los subsidios a la exportación justificados de esta manera también deben ser de carácter transitorio.

Un tercer argumento microeconómico puede buscarse en la nueva teoría del comercio internacional. En los modelos de esta teoría<sup>9</sup> los subsidios a la exportación pueden permitirle a las empresas locales apropiarse de mayores ganancias supranormales en aquellos mercados internacionales caracterizados por altos grados de concentración e importantes barreras a la entrada. Aunque este argumento difícilmente sería aplicable a los países subdesarrollados (que no cuentan con empresas lo suficientemente grandes como para entrar en competencias estratégicas de mercados con empresas foráneas), puede asumir gran importancia la competencia al interior de un mercado regional (Bekerman

<sup>7</sup> La principal ventaja de un sistema como el elegido es, en realidad, su menor visibilidad como subsidio ante las posibles reclamaciones externas (OMC, gobierno de Estados Unidos). Desde la óptica gubernamental, aparecía otra ventaja: en el REI no se ponía dinero público sino que solamente se sacrificaban ingresos arancelarios (Magariños, Díaz Pérez y Sierra, 1995). Esta ventaja de dudosa validez conceptual sólo puede ser entendida en el marco de las presiones existentes para reducir el gasto público impuestas por los organismos internacionales e incorporadas en el llamado Consenso de Washington.

<sup>8</sup> Licuando, a su vez, las preferencias arancelarias otorgadas en el marco del Mercosur y permitiéndole a Brasil, por lo tanto, fortalecer su posición negociadora en otras áreas problemáticas (como el régimen automotor, las restricciones para arancelarias, etc.).

<sup>9</sup> Un buen resumen de esta argumentación puede hallarse en Brander (1987).

y Sirlin, 1994). En estos casos los subsidios deben ser altamente selectivos y adecuadamente dosificados en función de las características particulares de cada mercado.<sup>10</sup>

Todos estos argumentos se encuadran en un marco teórico de equilibrio general en el que el tipo de cambio real se ajusta espontáneamente a su nivel de equilibrio. El saldo comercial está determinado exclusivamente por variables macroeconómicas y una reducción de las importaciones generada por la protección comercial o un incremento de las exportaciones inducida por subsidios llevan a una apreciación del tipo de cambio real que deja el saldo comercial inalterado.<sup>11</sup>

Creemos, sin embargo, que los desequilibrios de naturaleza global (y su interacción con instrumentos de política microeconómicos) son demasiado importantes en la teoría y en la práctica como para dejarlos fuera del análisis. Aquí se imponen dos grandes líneas argumentales que justifican la utilización de subsidios a la exportación como complemento de las políticas macroeconómicas.

En primer lugar, pueden presentarse rigideces que impidan el ajuste de los precios relativos (por ejemplo, el tipo de cambio real) a sus valores de equilibrio. En un caso extremo de rigidez, el ajuste a choques negativos externos se traduce en cambios en el nivel de actividad interna (o movimientos de capitales compensatorios). En este contexto, la discusión rebasa la esfera de los efectos de asignación de la política comercial para incluir el problema más general del grado de utilización de los recursos productivos. Las políticas de reforma del gasto (como los aranceles a la importación y los subsidios a la exportación) recobran, aquí, su eficacia macroeconómica. En efecto, esos instrumentos permiten tanto elevar el nivel de actividad local dado el nivel de desequilibrio externo, como corregir ese desequilibrio dejando inalterado el nivel de actividad interna. Se convierten, pues, en instrumentos subóptimos para corregir problemas macroeconómicos de precios relativos (Bekerman y Sirlin, 1995).

En segundo lugar, pueden establecerse interacciones específicas entre las corrientes reales y las corrientes financieras que también hacen eficaces las

políticas comerciales en el plano macroeconómico. El ejemplo más claro lo constituyen los créditos comerciales atados a las operaciones de compraventa de bienes. Por ejemplo, si se reduce la importación de bienes de capital (por un alza de los aranceles) se reducirá al mismo tiempo la entrada de los capitales desde el exterior que financian esa operación (desactivando las presiones a la apreciación que surgirían en el caso de los modelos neoclásicos analizados antes). De la misma manera, un subsidio a las exportaciones que se acompaña de una exportación de capitales (por ejemplo, incorporados en créditos comerciales o inversiones extranjeras directas) también tendrá un impacto efectivo sobre el balance comercial.

Podría argumentarse que, en este último caso, se logra alterar el saldo de la balanza comercial pero no el del balance de pagos (ya que los movimientos reales y financieros se compensan), por lo que los efectos macroeconómicos carecen de significación.

Sin embargo, esa compensación entre cuenta comercial y cuenta de capital cobra especial significación cuando los agentes financieros internacionales consideran a las exportaciones y al saldo comercial como determinantes de sus expectativas sobre la capacidad de cumplimiento de las obligaciones externas de las economías muy endeudadas. Es decir, esas variables se convierten en indicadores influyentes que emplean los agentes para analizar el grado de sustentabilidad externa de los programas económicos de estabilización y reforma estructural. En este sentido, se puede sostener que el precio sombra del dólar que entra por la cuenta comercial es mayor que el correspondiente al dólar que entra por la cuenta de capital.

Los subsidios a la exportación pueden encontrar distintas justificaciones tanto en la esfera microeconómica como en la esfera macroeconómica.<sup>12</sup> En el segundo caso, la política comercial actúa como instrumento subóptimo para corregir problemas generales de precios relativos, por lo que se debe evitar todo tipo de selectividad sectorial. En el primer caso, en cambio, la política comercial actúa como instrumento de primer o segundo orden para corregir distorsiones microeconómicas. Por ello son importantes los efectos de asignación de recursos de la política y ésta debe tener una selectividad determinada por los objetivos particulares de cada medida.

<sup>10</sup> Las derivaciones activistas de la nueva teoría han sido objeto de fuertes críticas. Grossman (1987) resume las principales deficiencias del argumento, entre ellas la falta de solidez (ante cambios marginales de los supuestos), la no inclusión de posibles represalias comerciales, los problemas de información implícitos en la instrumentación de las políticas y los importantes problemas de economía política que se plantean en intervenciones tan discrecionales.

<sup>11</sup> Véase Krueger (1990) y su versión local en Rodríguez (1994).

<sup>12</sup> Una segunda área de interacción entre los aspectos microeconómicos y macroeconómicos implícitos en la utilización de los subsidios a la exportación se relaciona con sus efectos fiscales en contextos de restricción fiscal. Este tema ha sido analizado en Sirlin (1997a).

### 3. Enfoque ofertista o integral de la política industrial

En los dos apartados anteriores se han presentado los argumentos teóricos que justifican la utilización de subsidios a la exportación como instrumentos de política industrial o como complemento de la política macroeconómica.

Ahora bien, ¿cuál es el nivel adecuado de los incentivos?, ¿Deben tener como correlación algún compromiso concreto por parte de los agentes privados que sea supervigilado por el gobierno? ¿Es necesario complementar los incentivos otorgados con otro tipo de políticas? La respuesta a estas interrogantes será muy diferente según sea la concepción teórica que se tenga del funcionamiento de la economía y, como consecuencia, del papel que cumple la política industrial. En este sentido, consideramos pertinente distinguir entre dos grandes concepciones de la política industrial a las que llamaremos ofertista e integral (cuadro 1).

En el marco del primer enfoque, bien representado por la teoría suboptimalista y la nueva teoría del

comercio internacional, los agentes privados son perfectamente racionales y el problema surge de las señales de precios equivocadas que éstos enfrentan. Con sólo corregirlas, los agentes ajustarán espontáneamente sus decisiones de manera de alcanzar el óptimo social.

Si el sistema de incentivos está bien diseñado, la cuestión de las medidas para hacerlo cumplir pierde importancia; no tiene sentido exigir un programa de incremento de exportaciones o exigir y vigilar el proceso de reestructuración productiva de las empresas beneficiarias porque esos resultados serán fruto de la respuesta maximizadora de los propios agentes privados.

Desde otra perspectiva, que hemos denominado integral, la respuesta a las interrogantes planteadas al comienzo de esta sección varía significativamente. Se parte de microfundamentos diferentes en los que los empresarios tienen racionalidad limitada y, por lo tanto, pueden tener dificultades para percibir, asimilar y responder a los cambios en las señales de precios. Ya no estamos en presencia de una maximización global y absoluta sino de una maximización local en la que

CUADRO 1

#### Enfoques alternativos de la política industrial

|                                                     | Ofertista                                                                                                                                              | Integral                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Supuestos críticos                                  | Microfundamentos neoclásicos: el empresario responde espontáneamente ante cambios en las señales de precios.<br>Inexistencia de costos de transacción. | Microfundamentos evolucionistas: el empresario puede ser incapaz de percibir, procesar y responder a los cambios en las señales de precios.<br>Existencia de costos de transacción.<br>Importancia del marco institucional.                                                                        |
| Problemas detectados que justifican la intervención | Señales de precios distorsionadas por fallas de mercado y distorsiones derivadas de la política.                                                       | Señales de precios distorsionadas más:<br>Fallas de coordinación inducidas por los costos de transacción.<br>Capacidad empresarial limitada.<br>Necesidad de modificar patrones de comportamiento microeconómico socialmente ineficientes.                                                         |
| Tipo de políticas aplicadas                         | Modificación de señales de precios.                                                                                                                    | Modificación de señales de precios más:<br>Exigencia concreta de compromisos a cambio de los incentivos.<br>Extensionismo industrial dirigido a fortalecer la capacidad empresarial de toma de decisiones y a propiciar soluciones coordinadas en el marco de procesos de reconversión colectivos. |
| Requerimientos institucionales                      | Bajos requerimientos institucionales (diseño, aplicación y auditoría de políticas ofertistas).                                                         | Altos requerimientos institucionales:<br>Mayor importancia del control para reducir costos de transacción.<br>Instituciones públicas y mixtas articuladas con las redes productivas.                                                                                                               |

Fuente: Sirlin (1997b).

los agentes tienden a tomar decisiones que mejoran su situación pero no explotan al máximo necesariamente todas las alternativas posibles.

Entre las consecuencias que trae aparejado ese cambio de supuestos figuran las siguientes:

i) Puede resultar necesario exagerar los incentivos de manera de señalar en forma más perentoria el tipo de respuestas que se quiere inducir.<sup>13</sup> En el caso que estamos discutiendo se trataría, por ejemplo, de generar un sesgo a favor de las exportaciones y no sólo eliminar el sesgo antiexportador.

ii) La maximización local de los empresarios puede no coincidir con las reacciones socialmente óptimas que se quería inducir con la política. Un incentivo como el otorgado por el REI, por ejemplo, puede ser utilizado para obtener rentas ocasionales en el mercado de exportación y no para financiar un proceso de reestructuración productiva que fortalezca estructuralmente la capacidad exportadora de las empresas. La

exigencia de compromisos de exportación e inversión y el control adecuado de su cumplimiento pueden resultar esenciales para alcanzar los objetivos de la política.<sup>14</sup>

iii) El empresario puede tener dificultades para ejecutar los cambios inducidos por los incentivos otorgados por el sector público. Esas dificultades pueden provenir tanto de la existencia de otras distorsiones de precios (fallas en el mercado de capitales, por ejemplo) como de deficiencias en materia de la capacidad y el conocimiento requeridos para llevar adelante los procesos de reestructuración. La complementación del cambio en las señales de precios con otras políticas que refuercen la capacidad de reacción puede ser la clave del éxito para los sistemas de incentivos aplicados.

En un enfoque integral, los requisitos institucionales aumentan considerablemente, sobre todo en lo que hace a las tareas de controlar el cumplimiento de las disposiciones.

### III

## El Régimen de Especialización Industrial argentino (REI)

### 1. Descripción del instrumento

El REI opera de la manera que se describe a continuación.

Las empresas acuerdan con la Secretaría de Industria cronogramas (anuales o plurianuales) de incremento de las exportaciones de determinados productos industriales. Cada empresa puede presentar más de un programa e incluir en cada uno distintos productos.

El año base es, en todos los casos, 1992. El valor de las exportaciones se considera neto de componentes importados.

Por el mismo monto del incremento de exportaciones las empresas se hacen acreedoras a certificados de desgravación arancelaria que les permiten importar bienes con un arancel diferencial del 2% y con una tasa

de estadística del 3%.<sup>15</sup> A partir de 1997 se inició un proceso de reducción gradual de los incentivos con una convergencia con los aranceles vigentes que se completará en el año 2000.

Los compromisos asumidos no son obligatorios y las empresas reciben los incentivos por el monto de incremento de exportaciones sea éste menor, igual o superior al comprometido. Asimismo, las empresas pueden no solicitar los incentivos en años en que no se efectúan exportaciones mayores a las del año base y volver a solicitarlos en los años subsiguientes cuando cumplen con esa condición.

Son posibles de importación con arancel diferencial los productos correspondientes al mismo sector productivo del bien exportado y que correspondan al mismo capítulo de la nomenclatura de comercio exte-

<sup>13</sup> La señalización cobra importancia en los contextos de fuerte incertidumbre ya que aporta información sobre el rumbo que las autoridades de política quieren imprimir al proceso de transformación.

<sup>14</sup> Ello es así en tanto se entienda la política industrial no como un instrumento para beneficiar a los industriales sino como un mecanismo para inducirlos a tomar decisiones socialmente eficientes.

<sup>15</sup> En el momento de establecer el REI, la tasa de estadística había sido elevada del 3% al 10% para la mayoría de los productos.

rior. Así también en los programas que involucren bienes complejos (despiezables) podrán incluirse importaciones de ese mismo tipo de bienes o de sus partes, o subconjuntos componentes. Cuando los programas supongan la exportación de partes y piezas, las importaciones podrán incluir los bienes complejos que incorporen dichos componentes.

Cuando se exporten bienes complejos se deberá cumplir con un requisito adicional: que el producto por exportar tenga un mínimo de 25% de insumos o partes de proveedor independiente (el decreto original estipulaba que esos proveedores debían ser locales, exigencia que desapareció con una resolución modificatoria posterior).

En todos los casos las empresas deben solicitar la aprobación de los bienes que importarán por parte de las cámaras empresariales. El criterio clave para esta aprobación es la existencia de producción nacional de los bienes por importar y del daño potencial a los productores nacionales. En algunos casos, y tras la mediación de la Secretaría, se llega a acuerdos de transacción en cuanto a las cantidades, precios o destino de las mercaderías importadas.<sup>16</sup>

Los beneficios concedidos por este régimen se suman a los provistos por el régimen de reintegros y el de exención y devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a las exportaciones. Sumando los niveles promedios de reintegros y de reducción arancelaria correspondientes a los programas del REI, el incentivo total por unidad de exportación incremental ascendía a más del 30% (resultante de la suma del 13%, promedio de reintegros a la exportación, y del 18%, promedio de reducciones arancelarias). Dicho valor nos indica la presencia de un sesgo a favor de la exportación toda vez que difícilmente los tributos y sobrecostos que soportaba la actividad exportadora llegaban a ese nivel.

## 2. El REI como incentivo a la reestructuración productiva y como incentivo a las exportaciones

Hacia comienzos del presente decenio había un consenso generalizado en cuanto a las deficiencias microeconómicas que caracterizaban a la industria argen-

na: atraso tecnológico, escalas pequeñas de producción, diversificación excesiva de la producción y escaso desarrollo de las redes interempresariales (especialmente las de subcontratación).<sup>17</sup>

La administración Cavallo intentó, desde un comienzo, atacar estos problemas, reduciendo lo que se concebía como uno de sus principales causantes: el sesgo antiexportador. La reducción de los aranceles, la eliminación de impuestos distorsionantes y la desregulación económica, la igualación de los reintegros a la exportación y los aranceles a la importación, y la reinstalación del sistema de admisión temporal constituyeron las principales medidas adoptadas al respecto.

El Régimen de Especialización Industrial (REI) fue presentado como una prolongación de esta estrategia y como un instrumento eficaz para alentar un proceso de reestructuración por la vía de la especialización productiva. Se reconocía que el REI por sí mismo no podía transformar la estructura productiva argentina pero sí podría “generar conductas empresariales de referencia válidas, a seguir por el resto” (Magariños, Díaz Pérez y Sierra, 1995).

Ahora bien, ¿cómo se pensaba inducir este proceso?

Por un lado, se terminaba de eliminar —y hasta se llegaba a invertir— el sesgo antiexportador considerado como uno de los factores estructurales causantes de la excesiva diversificación de la producción. Por otro lado, se suponía que el REI le permitiría a los empresarios captar rentas comerciales (extrayéndoselas de los distribuidores de productos importados) que serían utilizadas para financiar los procesos de inversión y reestructuración necesarios.

El diseño del instrumento reflejó algunos aspectos de la concepción integral de la política industrial antes mencionada: la voluntad de “señalar” el proceso de transformación y la exageración de los incentivos (que, como se mencionó en el apartado anterior, superaron en magnitud cualquier sesgo antiexportador posible).

Sin embargo, el REI como incentivo a la reestructuración fue básicamente un instrumento ofertista y sesgado.

i) No se exigió ningún compromiso de inversión o de modificación de la composición de los productos (lo que marcaba una diferencia crucial con el Régimen

<sup>16</sup> Sin embargo, las consultas con las cámaras no eran vinculantes, ya que no incluían las etapas previas (por el problema de la sustitución de insumos). Fuentes privadas señalan que los resultados dependían de la fuerza relativa de las negociaciones y que ha habido casos de programas que han sido aprobados aun con el rechazo de las cámaras (Entrevista con F. Martínez, representante de la Asociación de Industriales Textiles).

<sup>17</sup> A dicho consenso contribuyeron significativamente los estudios realizados en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires por J. Katz y B. Kosacoff. Una síntesis de esos estudios se presenta en Katz (1993).

Automotriz). Por el contrario, se confió en que los empresarios "maximizarían" utilizando las rentas generadas por el REI para optimizar su producción.

ii) No se exigió que las partidas que debían importar las empresas fueran efectivamente producidas previamente por la empresa, por lo que la especialización productiva podía hacerse a expensas de los subcontratistas locales. A su vez, las firmas podían beneficiarse exportando todos los bienes previamente producidos o, peor aún, exportando en un año un determinado conjunto de bienes y en otro año un conjunto diferente de productos (siempre que fueran inscritos en programas diferentes de la misma empresa). En ambos casos la especialización productiva no aparecía como una condición necesaria para poder cumplir con las condiciones exigidas para recibir los incentivos.

iii) No se acompañó el REI con otros instrumentos, especialmente dirigidos a las industrias pequeñas y medianas, que contribuyeran a facilitar y hacer efectivos los procesos de reestructuración que se quería inducir. De esta manera, los principales beneficiarios del REI fueron grandes empresas cuyo proceso de reestructuración productiva y de inserción internacional ya estaba consolidado y no necesitaba este tipo de incentivos. Esta falencia fue detectada por un temprano trabajo de evaluación de la misma Secretaría de Industria en la que se apuntaba a la necesidad de generar un programa de atención permanente a las industrias pequeñas y medianas para promocionar su inclusión al REI, y que se articulase con las actividades promocionales de la Fundación ExportAr y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (Argentina, Dirección de Estudios Industriales, 1994). Estas recomendaciones no derivaron, sin embargo, en solución alguna al problema.

iv) Se prestó escasa atención a los requisitos institucionales necesarios para difundir (fundamentalmente entre las empresas pequeñas y medianas), gestionar y controlar el REI. En ese sentido, por ejemplo, algunos requisitos exigidos por él, como la contratación de al menos un 25% de partes y piezas a proveedores independientes, no fueron controlados en absoluto.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La escasez de recursos institucionales para gestionar la política también se manifestó en la falta de información actualizada y precisa sobre el funcionamiento del régimen. Por otro lado, la debilidad de los mecanismos de control puede haber permitido fraudes contra el régimen, como la reintroducción al territorio nacional de exportaciones acogidas.

El REI fue aplicado más bien como un incentivo fiscal para las exportaciones que como una política de reconversión. Hacia fines de 1992 los procesos simultáneos de apreciación cambiaria y auge del consumo daban lugar a un déficit comercial que crecía con rapidez. Por este motivo, el gobierno inició una estrategia de corrección por vía fiscal de los precios relativos que tuvo como uno de sus principales instrumentos el aumento de los reintegros a la exportación. El REI constituyó un mecanismo más en esta estrategia.

Sin embargo, en su papel de incentivo a las exportaciones, el REI también muestra un enfoque ofertista y, además, importantes fallas de diseño:

i) El compromiso de exportaciones no era obligatorio. En realidad, estos compromisos no tenían ninguna función real.<sup>19</sup>

ii) Para las empresas con más de un programa aprobado era factible recibir beneficios aun sin incrementar sus exportaciones totales.<sup>20</sup>

iii) Las firmas podían solicitar incentivos en los años en los que superaban las exportaciones del año base y no tener ninguna penalización o compensación en los años en que no cumplían. Con esto no sólo se premiaban los esfuerzos exportadores genuinos, sino también los buenos resultados de carácter coyuntural.<sup>21</sup>

iv) La base fija en el año 1992 generó ciertos sesgos indeseables. Se castigaba a las firmas que ya habían realizado un esfuerzo exportador importante (aun a pérdida) durante el año 1992. Además, se premiaba más a aquellas que registraban un avance espectacular pero sólo una vez (ya que recibían el mismo incentivo todos los años del programa) que a las firmas que realizaban un esfuerzo exportador sostenido (incrementando sus exportaciones año a año). Este problema se hubiera solucionado usando una base móvil.

<sup>19</sup> En efecto, salvo su utilización publicitaria, los compromisos sólo servían para la liquidación proporcional de los beneficios durante el primer año de cada programa. A partir del segundo año, los incentivos se otorgaban sólo con posterioridad a la cobertura de las exportaciones del año base y por el monto de las ventas incrementales (fueran estas menores, iguales o mayores que las comprometidas).

<sup>20</sup> Tómese como caso estilizado una empresa que presenta dos programas por los productos A y B, respectivamente, de los cuales había exportado \$ 50 de cada producto en el año base (o sea, \$ 100 en total). Si al año siguiente esta empresa exporta \$ 60 del bien A y \$ 0 del bien B, podrá solicitar beneficios por \$ 10 (en el programa del bien A) aun cuando sus exportaciones totales se redujeron en \$ 40.

<sup>21</sup> A lo que se suma el hecho de que las empresas pueden maniobrar para inflar las exportaciones de un año a costa de otro manejando las fechas de facturación.

v) Las firmas podían presentar sus programas después de haber iniciado o aumentado sus exportaciones.

vi) Las reducciones arancelarias no eran proporcionales a los derechos de importación existentes sino que todos eran reducidos al mismo valor del 2%. De esta manera, el incentivo era mayor cuanto mayor fuese el arancel vigente para los bienes por importar. Y, en el sistema arancelario argentino, los mayores aranceles tienden a coincidir con los bienes de mayor grado de elaboración.

Lo dicho tiende a indicar que, en muchos casos, el REI operó más bien como un premio redundante a los que espontáneamente habían incrementado las exportaciones, que como un incentivo para realizar esfuerzos exportadores adicionales. Por sus diversos vicios de diseño, cobra fuerza la presunción de que gran parte de los incrementos de la exportación inscritos en los programas del REI se hubieran realizado en todo caso sin los incentivos del régimen en estudio.

## IV

### El impacto del Régimen de Especialización Industrial (REI)

Cuando se suspendió, en agosto de 1996, el REI contaba con más de 300 programas aprobados, de los cuales alrededor de 190 ya habían dado lugar a la emisión de certificados de desgravación arancelaria. En el período 1993-1995 las exportaciones incrementales alcanzaron los 440 millones de dólares, y dada una preferencia arancelaria media del 18%,<sup>22</sup> el costo fiscal presunto ascendía a alrededor de los 80 millones de dólares.

Como ya se ha señalado, el REI sólo actúa como incentivo para la reconversión y especialización productiva en forma muy indirecta. La ausencia de compromisos en esta materia por parte de las firmas beneficiarias hace que sea más difícil verificar los cambios microeconómicos realizados al amparo del REI.

En una encuesta efectuada por la Secretaría de Industria en el primer semestre de 1996, a tres años de la puesta en marcha del REI, se constató que 87% de las empresas había realizado inversiones con posterioridad a su inclusión en el REI, y que el destino de la mayor parte de estas inversiones era el reequipamiento. Gran proporción de las empresas (61%) efectuaron modificaciones en ingeniería de proceso y de organización y 48% amplió su escala de producción. Además, el mismo porcentaje de firmas ha intensificado las tareas de control de calidad, en vistas de las nue-

vas exigencias de los mercados externos. Un 35% de las empresas afirma haber realizado "procesos que implican una tendencia hacia una mayor especialización, mientras que el 39% demuestra una especialización orientada hacia productos más complejos o de mayor valor agregado" (Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, 1996).

Estos resultados no permiten, sin embargo, llegar a ninguna conclusión importante. En el período 1992-1996 el proceso de inversión y reequipamiento fue generalizado en la industria argentina, igual que los cambios en la ingeniería de procesos y de organización y el incremento en las escalas de producción (como lo atestigua el incremento en los niveles globales de actividad industrial). Por último, el 35% de firmas que han tendido a especializarse no deja de ser un índice modesto para un régimen que explícitamente propugna la especialización productiva. En todos los casos, tampoco se logra precisar el tipo de causalidad entre el comportamiento microeconómico de las firmas y su inclusión en el REI.

Independientemente de las distintas críticas que ha recibido el REI como instrumento de política industrial, ha tendido a consolidarse un consenso relativo a su eficacia como impulsor de las exportaciones manufactureras, consenso estimulado por la publicidad masiva que la Secretaría de Industria ha hecho de sus resultados. Se ha señalado, asimismo, que los incrementos de exportaciones han sido mayores que los comprometidos (cuadro 2).

La información ofrecida por la Secretaría de Industria destaca que, a partir del REI, se han generado

<sup>22</sup> Este margen de preferencia medio incluía la reducción de siete puntos en la tasa de estadística. A partir de 1995 cuando la tasa de estadística retornó a su nivel original del 3%, el margen preferencial otorgado por el REI se redujo proporcionalmente.

CUADRO 2

**Argentina: Exportaciones de los programas que obtuvieron certificados cada año en el Régimen de Especialización Industrial (REI)**  
(Millones de dólares)

| Exportaciones                                                         | 1993  | 1994  | 1995  |
|-----------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| En el año base 1992                                                   | 389.8 | 163.2 | 337.5 |
| Total anual                                                           | 492.0 | 344.7 | 508.5 |
| Incremento anual                                                      | 92.3  | 172.0 | 175.9 |
| Exportaciones REI / Exportaciones manufactureras de origen industrial | 13.4% | 7.4%  | 7.8%  |

Fuente: Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior (1996).

430 millones de dólares de exportaciones en el período 1993-1995. Sin embargo, esta información difícilmente refleja los resultados relativos de las firmas inscritas en el REI. Para ello es conveniente comparar las tasas de incremento de las exportaciones del REI con las correspondientes al resto de las manufacturas.

El cuadro 3 indica que la tasa de crecimiento de las exportaciones de los programas del REI fue casi igual que la del total de manufacturas de origen industrial en 1993, mucho mayor en 1994 y muy inferior en 1995.<sup>23</sup> Al sustraer de las exportaciones de manufacturas de origen industrial aquellas correspondientes a las automotoras (que gozan de un régimen especial) y a las de oro y sus manufacturas (infladas por un multimillonario fraude contra el Estado) el panorama cambia, destacándose algo más la dinámica de las exportaciones del REI en los años 1993 y 1994. Aún así, tomado en consideración el promedio del período 1993-1995 los resultados de tales exportaciones son inferiores a los de las manufacturas de origen industrial, excluidas las exportaciones automotoras y de oro.<sup>24</sup>

La evaluación del REI resulta mucho más adversa si se tiene en cuenta que las cifras oficiales sobre incrementos de exportaciones en virtud de este régimen sólo toman en cuenta las ventas externas de las em-

presas que solicitaron en cada año certificados de desgravación. Esto es, sólo se consideran las empresas que tuvieron exportaciones mayores a las del año base 1992 y que, por lo tanto, pudieron solicitar los beneficios del régimen. Se excluyen, en cambio, las empresas que no recibieron beneficios en cada año, presumiblemente por no haber cumplido con la meta de alcanzar el nivel de exportaciones del año base.<sup>25</sup> Lamentablemente no existe información sobre el comportamiento de las exportaciones de las empresas inscritas en el REI pero que no presentaron solicitudes de beneficios en cada año.

Una idea indirecta de la proporción de los programas que no han logrado acceder en cada año a los incentivos la da la relación entre el nivel de exportaciones inicial de los programas que recibieron beneficios y el nivel de exportaciones inicial de todos los programas que presentaron compromisos para cada año. Esta relación es del 72% para 1993, de sólo el 24% para 1994 y de 48% para 1995.

Esta información indica que una gran proporción de los programas (estimada a partir de su participación en las exportaciones iniciales) no pudo recibir beneficios. La proporción es muy alta para 1994, precisamente el año en que el dinamismo del REI aparecía como más destacado. Este carácter errático de la presentación de solicitudes también abona la hipótesis de que el REI ha premiado resultados exportadores coyunturales más que esfuerzos sistemáticos de exportación.

Algunas consideraciones particulares merece la distribución sectorial, geográfica, y por tamaño de empresa de los programas del REI. Desde el punto de vista sectorial, destaca la siderurgia, con 27% de las exportaciones incrementales; los neumáticos, el 15%; los químicos y las autopartes, el 9% cada uno; y el calzado con el 7% (Bermúdez, 1996). Una mayor concentración se observa en el origen geográfico de estas exportaciones: Buenos Aires aporta el 64%, Santa Fe el 12% y la Capital Federal el 7%.

En cuanto al corte por tamaño de empresas, el 57% de las que percibieron certificados eran empresas pequeñas y medianas, muchas de las cuales iniciaron su actividad exportadora a través del REI. Estas han mostrado un mayor dinamismo que las empresas grandes inscritas en él (lo que se explica en parte por el bajo nivel de sus exportaciones iniciales). Sin embargo, su participación en las exportaciones incrementales apenas alcanzó al 15%, lo que indica que el REI constituyó, principalmente, un instrumento de política industrial para las grandes empresas.

<sup>23</sup> El punto de referencia válido está en las manufacturas de origen industrial y no en las manufacturas totales, ya que el perfil sectorial de los programas del REI muestra una participación relativamente baja de las manufacturas de origen agropecuario.

<sup>24</sup> Debido a la escasez y demora de los datos oficiales sobre las exportaciones del REI, un influyente trabajo de Cepeda (1995) sobreestima la contribución del REI al crecimiento de las exportaciones industriales en 1994. La estimación indirecta realizada por ese autor arrojaba una contribución de un 20% al crecimiento de las exportaciones manufactureras de origen industrial entre 1993 y 1994. La información definitiva permite establecer, en cambio, que la participación del REI sólo habría alcanzado a alrededor del 10% tanto entre 1992 y 1993 como entre 1992 y 1994.

<sup>25</sup> Este hecho resta validez a la afirmación de que los compromisos de exportación fueron superados, ya que sólo se refiere a este conjunto acotado y sesgado de programas.

CUADRO 3

**Argentina: Crecimiento de las exportaciones manufactureras y de las que han recibido certificados de desgravación en el Régimen de Especialización Industrial (REI)**  
(Porcentajes)

| Exportaciones manufactureras                                          | 1993-1992 | 1994-1992 | 1995-1992 | Promedio 1993-1995/1992 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|
| Con certificado de desgravación del REI                               | 26        | 110       | 51        | 49                      |
| De origen industrial                                                  | 29        | 61        | 126       | 72                      |
| De origen industrial, excluidas las automotoras y de oro <sup>a</sup> | 17        | 34        | 105       | 56                      |

*Fuente:* Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior (1996) para los datos del REI, y elaboración propia sobre datos del Instituto de Estadística y Censos para las exportaciones manufactureras.

<sup>a</sup> Se restaron las partidas 781, 782 y 784 de la CUCI, Rev. 2 (vehículos automotores y autopartes) y las partidas 772 y 897 (aparatos eléctricos para empalme... y joyas y objetos de orfebrería).

## V

### Conclusiones

El Régimen de Especialización Industrial formó parte de un pequeño conjunto de políticas activas puestas en práctica a partir de 1993 ante las fuertes presiones que ejercía el creciente déficit comercial y las dificultades que enfrentaban las empresas para desarrollar procesos de reestructuración productiva y tecnológica.

La insuficiencia de los incentivos ofrecidos, su desconexión con los instrumentos restantes de política industrial, así como la no exigencia de compromisos concretos de reconversión productiva, atentaron contra la eficacia del REI como instrumento de promoción de la reestructuración.

El régimen tampoco parece haber funcionado adecuadamente como incentivo para las exportaciones. En efecto, el dinamismo de las exportaciones de los programas del REI fue inferior al que exhibía el resto de las exportaciones de manufacturas de origen industrial. Por otro lado, por efecto de diversos aspectos del diseño del REI, una parte importante de los beneficios han recompensado buenos resultados coyunturales más que esfuerzos sostenidos de exportación.

Se puede concluir que, en general, los beneficios concedidos han sido redundantes, en el sentido de que

han premiado exportaciones que se hubieran realizado de todos modos y no se ha estimulado una corriente exportadora adicional significativa. Los principales beneficiarios han sido grandes empresas con larga tradición exportadora (notablemente las siderúrgicas).

En definitiva, la experiencia argentina con el Régimen de Especialización Industrial muestra las limitaciones del enfoque ofertista de la política industrial. Este caso ilustra cómo los sesgos teóricos del pensamiento ortodoxo no sólo han contribuido a determinar el rumbo que siguieron las reformas estructurales sino que también han tenido una influencia negativa sobre las formas en que se han diseñado y aplicado los instrumentos de política industrial. En particular, no se ha procedido a un fortalecimiento adecuado de la burocracia pública encargada del diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas, lo que aparece como una de las principales causas de que las nuevas políticas industriales sigan exhibiendo los mismos defectos que caracterizaron a las del período sustitutivo de importaciones.

## Bibliografía

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Argentina, Dirección de Estudios Industriales (1994): Régimen de Especialización Industrial, Buenos Aires, Secretaría de Industria y Comercio.
- Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior (1996): Régimen de reconversión y especialización industrial, Decreto 2641, Buenos Aires.
- Bekerman, M. y P. Sirlin (1994): Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos. *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 34, N° 134, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- (1995): Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bermúdez, Y. (1996): Balance del régimen de especialización. *Diario Clarín*, suplemento especial Día de la industria, Buenos Aires, 2 de septiembre.
- Brander, J. (1987): Rationales for strategic trade and Industrial policy, P. Krugman (ed), Introduction, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Cepeda, H. (1995): *Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen industrial*, Nota, N° 51, Buenos Aires, Fundación Unión Industrial Argentina, Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI).
- Corden, M. (1978): *Política comercial y bienestar económico*. Madrid, Ediciones ICE.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1994): Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Grossman, G. (1987): Strategic export promotion: A critique, P. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy in the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Katz, J. (1993): *Una interpretación global del proyecto de desarrollo industrial de la República Argentina*. Documento de Trabajo, N° 9, Buenos Aires, Fundación Unión Industrial Argentina, IDI.
- Krueger, A. (1990): Free trade is the best policy, R. Lawrence y C. Schultze (eds.), *An American Trade Strategy. Options for the 90's*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Little, Y., T. Scitovsky y M. Scott (1970): *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Magariños, C., J.L. Díaz Pérez y P. Sierra (1995): Política industrial en los años 90, *Boletín informativo Techint*, N° 282, Buenos Aires.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Rodrick, D. (1995): Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes, *Desarrollo económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 35, N° 138, Buenos Aires, IDES.
- Rodríguez, C. (1994): *El comercio exterior en la encrucijada*. Documento de trabajo, N° 101, Buenos Aires, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA).
- Sirlin, P. (1997a): Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 61, LC/G.1955-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1997b): Política industrial. Enfoque ofertista vs. enfoque integral, trabajo presentado al Consejo Académico de la Fundación Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, mimeo.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Williamson, O.E. (1994): The institutions and governance of economic development and reform, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, D.C., Banco Mundial.