

Capítulo 2

Ministerio de Producción y modelo de desarrollo en la gestión de Cambiemos (2015-2019)

Por Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

Introducción

El 11 de diciembre del año 2015, asume la Presidencia de la Nación por la alianza “Cambiemos” Mauricio Macri, luego de resultar victorioso en *ballotage* frente al candidato oficialista Daniel Scioli. Este resultado electoral puso fin a 12 años de Gobierno del Frente para la Victoria, dando lugar no solo a una alternancia de liderazgo político, sino también del partido gobernante y, fundamentalmente, del modelo de desarrollo.

Se define al modelo de desarrollo como la estrategia mediante la cual una sociedad busca en un contexto histórico específico lograr crecimiento económico con inclusión social, es decir, implicando no solo crecimiento productivo sino también mejores condiciones de vida para los ciudadanos producto de la distribución del ingreso generado (Arroyo, 2003). En concordancia con lo sostenido por Busso (2016), consideramos que toda estrategia de desarrollo se estructura en torno a una inserción internacional específica, es decir, está relacionada con la forma mediante la cual un país se enlaza política y comercialmente con el mundo.

A su vez, esta inserción internacional determina -y es también influenciada- por la estructura productiva existente, definida como “el entramado de actividades económicas de un país determinado” (Schteingart y Coatz, 2015). La decisión de insertarse al mercado mundial priorizando las ven-

tajas competitivas naturales o de imponer barreras aduaneras al ingreso de determinados bienes y/o servicios son determinantes para la configuración que asuma este entramado productivo, resultando de esta forma claro el vínculo entre ambas variables. Una última dimensión a considerar de todo modelo de desarrollo es la estructura social, concebida en un sentido acotado como estructura de clases o sistema de estratificación social (Adelantado, Noguera y Saez, 2000), la cual se configura mediante la distribución de la renta y la estructura del mercado de trabajo a partir de la inserción internacional y la estructura productiva (Cardoso y Faletto, 1999).

El triunfo de Cambiemos se enmarca en lo que Vázquez Salazar (2019) denomina “Restauración conservadora”, en alusión a una oleada de victorias electorales en América Latina de fuerzas conservadoras en reemplazo de partidos progresistas, los cuales habían sido predominantes en la región durante gran parte de la primera década del siglo XXI. Los denominados gobiernos “kirchneristas” -desde 2003 hasta 2015-, pertenecientes a la mencionada marea progresista de principios de siglo¹, se caracterizaron por la implementación de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013), también denominado *neodesarrollista* (Ghibaud y Raccanello, 2021). Este, se centró en la presencia de un Estado activo con una primacía de la política por sobre la economía y el mercado. Se impulsó de esta forma desde el poder estatal un nuevo modelo de acumulación, con una política económica *neokeynesiana* de estímulo a la demanda que, complementándose con una política social redistributiva, dieron lugar a un proceso de crecimiento inclusivo (Pucciarelli y Castellani, 2017).

A diferencia de otras experiencias de la región, a pesar del alza del precio internacional de las materias primas como fuerza “desindustrializante” -incentivaba a los países a fortalecer su especialización productiva primaria-, en Argentina se dió durante la primera década del siglo un incremento del peso de la industria sobre el producto, siendo un sector que traccionó el crecimiento económico

1 Se denominó *marea rosa* o *progresista* al triunfo electoral y posterior ascenso al poder de diferentes líderes políticos pertenecientes a partidos de izquierda o socialdemócratas. Este ciclo histórico “comenzó en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, y siguió con el arribo al gobierno de candidatos de izquierda o centroizquierda en casi todos los países de América del Sur (con la excepción de Colombia) y en diversos países de América Central” (Pereira Da Silva, 2018).

(Mancini, 2011). Al activo rol del Estado con medidas económicas de fortalecimiento del mercado interno a través del gasto público y el crecimiento del salario real, se sumaron también políticas deliberadas -principalmente comerciales- que buscaron alterar el régimen económico local con una industria en expansión (Ghibaudo y Raccanello, 2021). Este período de industrialización fue precedido por otro que se caracterizó por una caída de la producción industrial tanto per cápita -10%- como en términos absolutos -6%-, aunque con una preservación del empleo². Los autores atribuyen entre las principales causales de este declive a la ausencia de una estrategia y un plan de desarrollo industrial, lo que llevó al agotamiento de un crecimiento inicial impulsado por la recuperación económica y un aumento de la demanda que no alteró significativamente la estructura productiva (Aspiazu y Schorr, 2010; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014; Castells y Schorr, 2015; Kulfas, 2016).

Esta visión del desarrollo presente durante los Gobiernos kirchneristas da cuenta de una gestión con marcado perfil industrialista, que buscó proteger la producción local e impulsar desde las políticas públicas el agregado de valor y el aumento de las capacidades tecnológicas nacionales para transformar el aparato productivo. Este enfoque, se combinó con una inserción internacional tendiente a priorizar la integración regional, las relaciones sur-sur y con una fuerte oposición a los tratados de libre comercio (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013)

La salida del poder por parte del kirchnerismo luego del deterioro del modelo económico vigente dio lugar a un fuerte cambio en el perfil del desarrollo impulsado desde el Estado Nacional. La victoria de Cambiemos significó, en línea con lo planteado por García Delgado y Gradín (2017), la puesta en marcha de un modelo político, social, económico y cultural denominado “neoliberalismo tardío”. Los autores definen a este como un retorno al clásico modelo neoliberal imperante desde mediados de los '70 hasta fines de los '90, caracterizado por un predominio del mercado sobre el Estado, una inserción internacional agroexportadora y una redistribución regresiva del ingreso, pero en un contexto tanto nacional como internacional radicalmente distinto. A diferencia del neoliberalismo tradicional, impuesto en Argentina ante la crisis terminal del modelo de industrialización

2 “El eterno retorno de la desindustrialización”, en El Cenital, 31 Agosto 2019, disponible en: <https://cenital.com/el-eterno-retorno-de-la-desindustrializacion/>

por sustitución de importaciones y enmarcado a nivel global en un mundo unipolar aperturista, este nuevo neoliberalismo surgió socialmente deslegitimado y en un sistema internacional multipolar, recesivo y proteccionista, lo que permite definirlo como *tardío*.

Macri comenzó su gobierno con fuertes críticas a la gestión saliente y al modelo llevado adelante por el ciclo anterior. En el año 2015, mediante el documento denominado el “Estado del Estado” se enfatizó la necesidad de volver a insertar la economía argentina en el mercado internacional y arreglar juicios pendientes con acreedores para acceder al crédito internacional. Por otra parte, se criticó el excesivo crecimiento del gasto público como principal causa de la inflación, como también, la utilización del Banco Central para financiarlo y atender los servicios de la deuda, mediante la emisión de pesos y el uso de sus reservas³.

A diferencia de lo propuesto por el modelo productivo-inclusivo, la propuesta “ideal” de Cambiemos apuntó a un crecimiento “hacia afuera”, impulsado por las exportaciones agroindustriales, y con inversiones provenientes del ahorro externo bajo la idea de una “lluvia de inversiones”. Con este objetivo, se instrumentó una liberalización del comercio exterior, del mercado cambiario y de los flujos de capitales (Cantamutto y Constatino, 2020).

Bajo este enfoque de crecimiento vía exportaciones y con la llegada de capitales extranjeros, se dio un cambio de patrón de acumulación que fue altamente perjudicial para el sector industrial, más particularmente para la fracción del mismo orientada al mercado interno. Según datos del Ministerio de Producción y Trabajo, la industria manufacturera fue el sector productivo que más puestos de trabajo destruyó entre 2015 y 2019 -casi 140.000 empleos-⁴, y también en el mismo período, Argentina fue el país que más se desindustrializó en el mundo (Schteingart y Tavosnanska, 2021)⁵.

3 Presidencia de La Nación. (2015). El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública Nacional en Diciembre de 2015. https://www.casarosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

4 “Empleo: qué sectores ganaron con Cambiemos y cuáles perdieron”, en Chequeado, consultado en línea el 18/01/2022 <https://chequeado.com/el-explicador/empleo-que-sectores-ganaron-con-cambiemos-y-cuales-perdieron/>

5 Según datos del Banco Mundial, el PBI industrial per cápita argentino cayó en el período consignado un 17,2%, siendo precedido a nivel internacional por Australia y Brasil - con caídas de producción per cápita del 5,7 y 4,9% respectivamente-.

Los cambios “internos” propuestos por Cambiemos sobre la estructura socioeconómica local no se circunscriben solo a la esfera doméstica, sino que también se vinculan con una estrategia que tiene como objetivo un rol diferente de Argentina en el mundo. Partiendo del diagnóstico de una economía cerrada, se buscó la apertura de la misma insertándose globalmente especializada en la provisión de materias primas y productos agroindustriales. Tal como expresó la Vicepresidenta Gabriela Michetti, se buscaba que el país sea “el supermercado del mundo” (García Delgado y Gradín, 2017; Schteingart y Tavošnanska, 2021).

El objetivo del presente capítulo será analizar mediante un método cualitativo el modelo de desarrollo propio de la gestión de Cambiemos y su impacto sobre el Ministerio de Producción, teniendo en cuenta tanto su estructura como las políticas desarrolladas por éste durante los años 2015-2019. Para ello, en primer lugar, se caracterizarán las transformaciones de la burocracia del Ministerio de Producción, mediante una revisión de fuentes secundarias de información, basadas principalmente en la composición del organigrama ministerial, las resoluciones publicadas en el Boletín Oficial y el perfil de los funcionarios a partir de biografías oficiales. En segundo lugar, se analizarán las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio mediante las resoluciones de creación de los programas, los presupuestos asignados y ejecutados, como así también, una revisión de fuentes bibliográficas.

Se parte de considerar a la *burocracia pública* en consonancia con lo sostenido por Oszlak (2006) como la expresión material del Estado y su brazo ejecutor, siendo un atributo principal del mismo. La formación de ésta no es parte de un proceso racional y planificado en términos weberianos, sino que es el resultado de la política misma. En otras palabras, la burocracia es lo que el Estado hace, es decir, es dependiente de la naturaleza de las políticas públicas que ejecuta.

Una *política pública o estatal*, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), es un conjunto de acciones y omisiones, que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada. Al alterarse la posición del Estado respecto al desarrollo en general y al sector productivo en particular, las políticas públicas cristalizan estos cambios de concepción. De esta forma, la industria manufacturera y el mercado interno dejaron de ser el eje a impul-

sar por parte de la acción estatal, cambiando la posición del poder público frente al sector productivo y su rol en el crecimiento económico.

El trabajo se inserta dentro de la literatura que analiza la vinculación entre los modelos de desarrollo y la estructura estatal (García Delgado, 2017; Cao, Rey y Laguado Duca, 2018), buscando desde este enfoque teórico analizar el caso particular ya detallado. En torno a la gestión de Cambiemos y la estructura estatal, múltiples publicaciones han abordado las transformaciones de la administración pública (Caravaca, Daniel, Lenarduzzi y Mattina, 2020; García Delgado, 2017), y el perfil característico de los funcionarios (De Piero y Astarita, 2017; Gené, 2018)

Respecto a trabajos sobre el Ministerio de Producción hay estudios que han abordado al antecedente inmediato del mismo, el Ministerio de Industria durante la gestión kirchnerista, analizando la vinculación entre la estructura del Ministerio y sus capacidades estatales con el desarrollo industrial (Fernández y Seiler, 2019; Seiler, 2020;). Paralelamente, otros trabajos se concentraron en el perfil de los funcionarios de la cartera (Donatello y Obradovich, 2018; 2020). Específicamente en la gestión de Cambiemos, hay estudios sobre las políticas productivas, pero sin poner el enfoque en la administración pública (Tavosnanska, 2018; Manzanelli y Calvo, 2020; Schteingart y Tavosnanska, 2021; Giammarino, 2021; Langard, Arturi y Lucero, 2021).

El trabajo comienza como un primer apartado en el cual se analizarán los cambios producidos en la estructura administrativa del Ministerio de Producción durante la gestión de Cambiemos. Luego, se abordarán las principales políticas públicas emanadas del Ministerio y el enfoque o modelo de desarrollo sostenido por las mismas. En un apartado final se procederán a esbozar las principales conclusiones del trabajo y algunos comentarios finales.

Estructura, y funcionarios del nuevo Ministerio

Una de las características de economías subdesarrolladas y periféricas como la argentina, es la existencia de una estructura productiva heterogénea, también denominada por los autores clásicos como *desequilibrada* (Diamand, 1972) o *dual* (Furtado, 2005) en la cual conviven sectores de alta productividad e insertos internacionalmente generando de divisas, junto a otros de menor desarrollo y defici-

tarios para la balanza comercial, pero con alto impacto social en la generación de empleo. Esto genera una tendencia crónica a la falta de divisas, lo que se denomina como *restricción externa*. Cuando la economía crece y crecen los sectores orientados al mercado interno que expanden el empleo –principalmente la industria-, rápidamente se produce una escasez de dólares que demanda este sector deficitario. Esto necesariamente culmina con una devaluación del tipo de cambio, caída de la actividad y retorno del desempleo, retornando a un equilibrio parcial con desempleo y bajos salarios.

Partiendo de este diagnóstico, el modelo de desarrollo propuesto por los gobiernos kirchneristas buscaba impulsar mediante la intervención estatal el desarrollo del sector industrial, aumentando su competitividad y sustituyendo importaciones para disminuir el déficit comercial. Esta visión se apoya en la experiencia de rápido desarrollo de los países sudeste asiático, los cuales han transformado su estructura productiva mediante una estrategia industrial respaldada por instituciones públicas relativamente fuertes que posicionaron a las capacidades del Estado como condición necesaria (Chang, 2002). Por lo tanto, desde esta perspectiva, se torna una condición necesaria la existencia de instancias específicas que tengan a su cargo la función de estimular la transformación industrial (Lavarello y Sarabia, 2015).

En sintonía con esta estrategia, en el año 2009 la por entonces Presidenta Cristina Fernández anuncia la creación del Ministerio de Industria (en adelante MI), dando lugar a que por primera vez en la historia del país el sector industrial contara con un ministerio exclusivo (Seiler y Fernández, 2019). Esta iniciativa dio lugar a la cristalización institucional del modelo de desarrollo en una cartera específica encargada de promover el crecimiento del sector y su transformación estructural. No obstante, tal como sostienen algunos trabajos, esta jerarquización del área gubernamental encargada de la política industrial no implicó un aumento de las capacidades estatales consistente con la elevación de su rango institucional, tanto en lo vinculado al financiamiento y estímulo de la actividad industrial, como en lo que respecta al personal implicado en el organismo (Seiler, 2020).

Con la llegada de Cambiemos al Gobierno, se produjo una amplia reestructuración de toda la estructura ministerial. Mediante el decreto 13/2015 de modificación al artículo primero de la Ley de

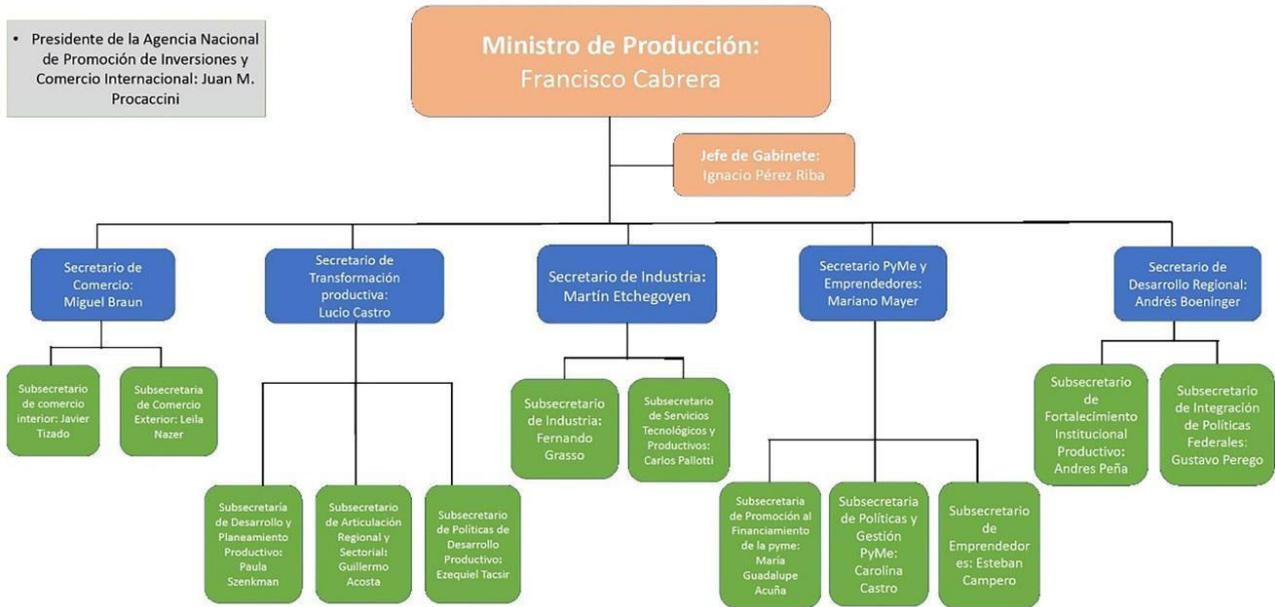
Ministerios⁶, se estableció que el gabinete de la nueva gestión aumentaría el número de Ministerios de los 16 preexistentes a 20 –sin contar la Secretaría de Presidencia ni la Jefatura de Gabinete-, junto a un aumento en el número de estructuras jerárquicas –secretarías y subsecretarías-. Además, hubo un cambio de la denominación de algunas carteras –en relación con la reasignación de funciones y objetivos-, una fragmentación del área económica y también del extinto Ministerio de Planificación (Canelo y Castellani, 2016).

Con la nueva estructura ministerial, quedó finalmente extinta la cartera de Industria, dando lugar al surgimiento del nuevo Ministerio de Producción (en adelante MP). Además, también tuvo lugar la constitución del Ministerio de Agroindustria como organismo específico para las “industrias naturales”, separándolas del resto de las ramas industriales. Esta novedad institucional surgió en consonancia con la pretensión de insertar al país en el comercio internacional a partir del agregado de valor de materias primas pertenecientes al complejo agroindustrial (Bascur y Coviello, 2021).

El MP, tal como establece el Decreto, asumió las funciones de la ex área encargada de la política industrial, siendo su sucesor inmediato. No obstante, sumó a las atribuciones que tenía su antecesor el manejo de la Secretaría de Comercio, la cual estaba al final de la gestión kirchnerista bajo la órbita del Ministerio de Economía. Esto permite a primera vista observar una relativa recuperación de atribuciones del MP respecto al MI, el cual había quedado dentro de la anterior estructura ministerial como la cartera con menores funciones y áreas dentro de su esfera (Seiler, 2020).

6 Decreto 13/2015. (2015). Modificación Ley de Ministerios. P.E.N. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/138140/20151211>

Organigrama 1. Ministerio de Producción (2015-2018).



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

Dentro del MP una de las principales novedades fue la creación de la Secretaría de Transformación Productiva. Esta, tuvo como función principal la promoción del desarrollo y el aumento de la competitividad de la estructura productiva mediante un proceso de “transformación” de la misma, procurando articular para esta finalidad los lineamientos nacionales con las políticas de los demás gobiernos y abriendo espacios de discusión con el sector privado⁷. Tal como veremos plasmado en el segundo apartado del presente capítulo, esta noción de transformación de la matriz económica nacional, enunciada como una idea abstracta de cambio, tomará un sentido específico en la principal política de esta Secretaría: el Programa Nacional de la Transformación Productiva.

La estructura ministerial descrita sufrió una modificación en septiembre del año 2018, producto –entre otras cuestiones- de la crisis económica que acuciaba al Gobierno y la necesidad de reducir

7 Decreto 1/2016. (2016). Modificación Administración Pública Nacional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257508/norma.htm>

el déficit fiscal. Esto llevó a que solamente queden 10 Ministerios, degradándose muchas carteras a Secretarías, tales como Trabajo, Turismo, Medio Ambiente y Salud, entre otros⁸.

Con estos cambios, también se vieron fuertemente alteradas las funciones y la composición del MP, el cual también cambió su denominación y pasó a llamarse Ministerio de Producción y Trabajo. Al igual que sucedió con otros Ministerios, su estructura se amplió notoriamente absorbiendo de forma integral al ex Ministerio de Trabajo –salvo en sus funciones relacionadas a la seguridad social- y también al de Agroindustria. Estos dos se transformaron en Secretarías de Gobierno, teniendo a su cargo las dependencias que integraban previamente sus respectivos Ministerios. Además, se sumaron a la esfera del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo la Secretaría de Política Minera –proveniente del ex Ministerio de Energía- y se crearon tanto una Unidad como una Secretaría de Coordinación producto de la dificultad de articular el funcionamiento, objetivos y la distribución de recursos entre las diversas áreas (Organigrama 2).

Organigrama 2. Ministerio de Producción y Trabajo (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

8 Decreto 801/2018. (2018). Modificación Ley de Ministerios. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm>

Se destaca dentro del reestructurado Ministerio de Producción y Trabajo el surgimiento de la Secretaría de Simplificación Productiva, la cual según un comunicado del propio Ministerio⁹, tiene como objetivo simplificar las trabas burocráticas que afectan la productividad y competitividad de empresas y emprendimientos. De esta forma, queda en claro una concepción del Estado ya no como impulsor, sino como una *traba* al desarrollo, siendo un *peso* a sacarle de encima al sector privado para su despegue. Tal como sostiene García Delgado (2017), dentro del modelo de desarrollo neoliberal tardío propuesto por Cambiemos, se buscó una reforma del aparato estatal tendiente a *desburocratizar* bajo la idea de mayor eficacia y transparencia.

El nuevo gabinete tuvo como uno de sus aspectos más relevantes la presencia de una proporción inédita en la historia nacional de funcionarios provenientes de altos cargos en el sector privado, lo que la literatura conceptualizó como *Gobierno de los CEO's* o *Ceocracia* (Astarita y De Piero, 2017; Gené, 2018). Este fenómeno fue promovido por Cambiemos como una renovación en la gestión de lo público respecto a quiénes tradicionalmente habían asumidos estas tareas, siendo personas idóneas y desinteresadas que venían por vocación a replicar su éxito privado en el Estado.

Desde la literatura, esta particular conformación sociológica del funcionariado fue analizada como un intento de *despolitizar* la administración del Estado a través de una lógica gerencial (Astarita y De Piero, 2017), implicando en realidad un avance de las élites económicas sobre el poder político. En sintonía con este enfoque, se ha planteado que la presencia de funcionarios claves dentro del gabinete provenientes de diferentes grupos económicos conlleva implica una exposición a conflictos de intereses y fuerte erosión de la autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas (Castellani y Motta, 2020).

También con esta premisa de un manejo *desideologizado* de lo público, se apeló a la convocatoria para ocupar altos cargos de expertos provenientes de fundaciones o *think thanks*, y desde diferentes

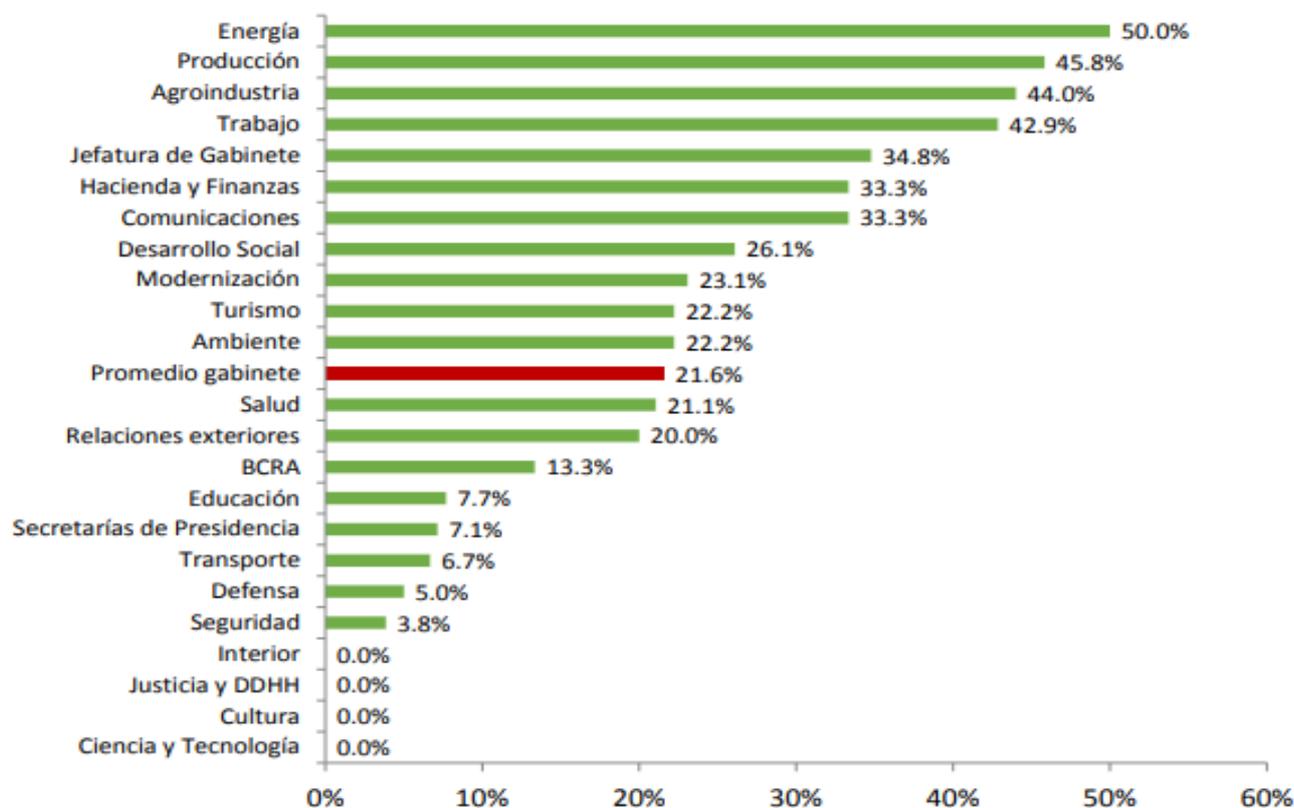
9 “Oficializan la creación de la Secretaría de Simplificación Productiva”, en eLeVe, 22 de Enero de 2018, Disponible en: https://www.ele-ve.com.ar/Oficializan-la-creacion-de-la-Secretaria-de-Simplificacion-Productiva.html?var_mode=recalcul

organizaciones de la sociedad civil. Según los datos generados por el Observatorio de Élités, el 45,4% de todos los funcionarios del Gobierno de Cambiemos han participado en ONG's o fundaciones.

El Ministerio de Producción no fue la excepción ante esta particular trayectoria que caracterizó a gran parte del plantel de funcionarios de las primeras líneas de gestión. En realidad, este fenómeno se vio acentuado en el área. Tal como analizaron Castellani y Canelo (2016), el MP fue la segunda dependencia en la que mayor proporción de funcionarios con trayectorias “privadas puras” hubo, representando el 45,8% del total de los mismos en el área (Gráfico 1). Además, del total de altos cargos en todo el gabinete con recorrido exclusivo dentro del mundo privado, el mayor número de estos se concentró en el MP -13.9% del total-.

Gráfico 1. Porcentaje de funcionarios con “trayectorias privadas-puras”

Gráfico 17: Porcentaje de funcionarios con trayectorias “privadas puras” por dependencia.



Fuente: Castellani y Canelo (2016).

Asimismo el 39,1% de los principales cargos del MP fueron ocupados CEO's, superando el promedio de su presencia en los diferentes Ministerios. Respecto al total del gabinete, el 25% de los CEO's pertenecieron a esta área. Además, el MP también fue en el cuál se localizó la mayor proporción de todos los funcionarios con recorrido previo en fundaciones y ONG's –incluyó en sus filas al 8,4% de estos-.

Profundizando en el análisis específico de la trayectoria de los principales dirigentes del MP, podemos observar que tienen trayectoria dentro del mundo privado o provienen de *think thanks*. El Ministro del área, Francisco Cabrera, provenía del sector bancario y fue fundador de “Máxima” AFJP. Paralelamente, tanto el Jefe de Gabinete del Ministerio como el Secretario de Comercio y el de Desarrollo Regional pertenecían a la Fundación Pensar. Además, cabe destacar la trayectoria de Martín Etchegoyen, Secretario de Industria desde el inicio de la gestión hasta principios de 2018, quién había sido Director de la Unión Industrial Argentino (Cuadro 1).

Cuadro 1. Trayectoria Funcionarios/as Ministerio de Producción 2015-2018

| Funcionario/a (2015-2018) | Cargo | Antecedente |
|---------------------------|---|--|
| Francisco Cabrera | Ministro de Producción | HSBC /AFJP |
| Ignacio Pérez Riba | Jefe de Gabinete | Fund. Siena/Fund. Pensar |
| Miguel Braun | Secretario de Comercio | Banco Ciudad/Fund. Pensar/Dueño de cadena La Anónima |
| Lucio Castro | Secretario de Transformación Productiva | Organismos Internacionales Banco Mundial/BID/CIPPEC |
| Martin Etchegoyen | Secretario de Industria | UIA |
| Mariano Mayer | Secretario PYME y emprendedores | Estudio Tanoira Cassaigne/Bosch |
| Andres Boegniger | Secretario de Desarrollo Regional | Fund. Educando/Fund. Pensar |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al “segundo momento” que atravesó esta dependencia durante la gestión de Cambiemos, la trayectoria de gran parte de sus funcionarios no se vio alterada a nivel agregado. Siguió coexis-

tiendo en su gran mayoría dirigentes con experiencia dentro de la gestión privada junto a otros provenientes de sectores de la sociedad civil, sumándose también como novedad un cuadro político proveniente de las filas del PRO, Jorge Triaca, como Secretario de Gobierno de Trabajo y Empleo. El nuevo Ministro, Dante Sica, tuvo pasado como consultor privado y como asesor del sector automotriz. Se destaca también dentro del nuevo gabinete la llegada de dirigentes de la Fundación ExportAr a las áreas de comercio, y la continuidad en el manejo de la Secretaría de Industria de un hombre fuerte del sector, Fernando Félix Grasso, Director de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (Cuadro 2).

La presencia de representantes de sectores considerados como “no prioritarios” para el modelo de desarrollo propuesto por la gestión de Macri se vincula a la necesidad del gobierno de lograr legitimidad en la élite empresarial-industrial. La misma se sentía ideológicamente representada por la prédica “pro empresa” del gobierno pero con tensiones producto de sus políticas “antiindustriales” (Schteingart y Tavošnanska, 2021).

Cuadro 2. Trayectoria Funcionarios/as Ministerio de Producción y Trabajo 2018-2019

| Funcionario/a (2018-2019) | Cargo | Antecedente |
|---------------------------|--|--|
| Dante Sica | Ministro de Producción y Trabajo | Consultor ABECEB/Consultor Automotriz |
| Ignacio Pérez Riba | Unidad de Coordinación General | Fund. Siena/Fund. Pensar |
| Roberto Alberto Sbarra | Secretario de Coordinación | Consultor externo INTA |
| Fernando Félix Grasso | Secretario de Industria | Director ADIMRA |
| Mariano Mayer | Secretario PYME y emprendedores | Estudio Tanoira Cassaagne/Bosch |
| Diana Carolina Sánchez | Secretaria de Política Minera | ABECEB/INTI Jujuy/Especialista en gestión ambiental. |
| Juan Pedro Inchauspe | Secretario de Simplificación Productiva | Asesor del sector privado finanzas, agroindustria y gastronomía. |
| Jorge Triaca | Secretario de Gobierno de Trabajo y Empleo | PRO |
| Luis Etchevehere | Secretario de Gobierno de Agroindustria | Presidente de la Sociedad Rural Argentina |
| Ignacio Werner | Secretario de Comercio Interior | Colegio de Abogados de la CABA/Fund. Directorio Legislativo/Estudio Brons & Salas. |
| Delia Marisa Bircher | Secretaria de Comercio Exterior | Fund. Export.Ar/Fund. Argentina Global |
| Paula Mariana Szenkman | Secretaria de Transformación Productiva | CIPPEC/Fund. Export.Ar |

Fuente: Elaboración propia.

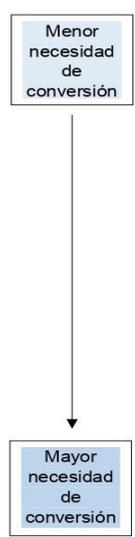
De este modo se puede concluir este primer apartado, en primer lugar, afirmando que las transformaciones en la estructura ministerial evidenciaron la cristalización institucional del modelo de desarrollo predominante en la gestión de Cambiemos. En este sentido, las modificaciones que se llevaron a cabo en la cartera durante los años 2015-2019 se dieron en consonancia con los objetivos predominantes del proyecto político. En segundo lugar, que los perfiles de los funcionarios de primera línea del MP en su

mayoría tenían antecedentes y trayectorias del mundo privado y organizaciones del tercer sector, lo cuál evidencia una composición del gabinete ministerial propia de lo que la literatura denominó como *Gobierno de los CEO's*.

Políticas productivas y modelo de desarrollo

El plan productivo de Cambiemos fue presentado en el año 2016 por parte del propio MP, estableciendo los lineamientos generales que guiaron durante la gestión los diferentes programas implementados por el área. Este, tal como describieron los investigadores Schteingart y Tavosnanska (2021), planteaba un horizonte que podía resumirse en tres ideas centrales: una inserción internacional inteligente, el “plan Australia” y la idea de transformar a la Argentina en el supermercado del mundo. Estas nociones sintetizaban la búsqueda de fomentar una estrategia de apertura gradual y reconversión productiva hacia la exportación de recursos naturales.

Cuadro 3. Clasificación de sectores según Plan Productivo Nacional (2016)



| | Sector | Actividades | Estrategia Especifica |
|-------------------------------|---------------------|---|--|
| Menor necesidad de conversión | Competitivos | Aceites de origen vegetal Productos de molinería Lácteos y carnes | Apertura de mercados Promoción de exportación Atracción de IED Financiamiento para operaciones en el exterior |
| | Nichos competitivos | Biotecnología Turismo Software Servicios Profesionales | Instrumentos anteriores junto con: Financiamiento a nichos con potencial Certificaciones Internacionales y sellos de calidad |
| | Latentes | Automóviles y autopartes Maquina Agrícola | Apoyo a pioneros exportadores y prácticas de desarrollo exportador Mecanismos de pre y post financiación de exportaciones Mejoras de gestión |
| Mayor necesidad de conversión | Sensibles | Hilandería, tejeduría y confección textil Calzado Electrónica de consumo Muebles | Reconversión laboral Financiamiento para mejora de la productividad y reconversión Apertura gradual |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Productivo Nacional (2016).

En la búsqueda de alcanzar tales objetivos, el plan clasificó en forma de diagnóstico a los diferentes sectores productivos en torno a cuatro tipos. Los dos primeros grupos, el de actividades “competitivas” y el de “nichos competitivos”, son aquellos sectores a los cuales se propuso fomentar con políticas activas por parte del Estado. Las actividades competitivas son casi de forma exclusiva las pertenecientes al complejo agroindustrial, las cuales están insertas internacionalmente sin necesidad de protección alguna. Estas se buscaban impulsar principalmente con políticas de apertura de mercados y la llegada de capitales extranjeros. Por otra parte, los nichos competitivos –tales como la industria biotecnológica, del software, entre otros- debían sumar a estas políticas un fortalecimiento del capital humano, financiamiento y acciones tendientes a ampliar su acceso a certificaciones internacionales de calidad.

En el otro grupo de sectores, se plantea la presencia de otros dos tipos de actividades productivas a “reconvertir”, agrupándolas en sectores “latentes” y “sensibles”. Las primeras presentan una reducida inserción internacional y una productividad intermedia, por lo que necesitan contar con cierta protección estatal para sostener su nivel de actividad. Se caracterizan también por tener inserción exportadora pero con gran demanda de importaciones, generando de forma sostenida saldos comerciales negativos. En la visión del Plan Productivo, este sector cuenta con potencial exportador, el cual se debe apuntar a promover, pero a su vez se admite la necesidad de reconvertir cerca de un tercio de los trabajadores que empleaba.

Por último, las industrias sensibles integran el grupo que presenta menor inserción internacional, pero que son fundamentales dado su carácter de generadoras de gran cantidad de empleo de baja calificación. Requieren así de elevada protección producto de su contribución social, siendo sus principales competidores originarios de Asia. En la visión de Cambiemos, este sector integrado –entre otras- por empresas textiles y del calzado, electrónica de consumo y muebles, debía ser expuesto a mayor competencia internacional promoviendo su reconversión con apoyo por parte del Estado.

Dentro de este Plan Productivo como lineamiento general de la política ministerial, se lanzó en noviembre de 2016 el Programa Nacional de la Transformación Productiva, siendo creado de forma conjunta por el Ministerio de Producción y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el “objetivo de potenciar la productividad y competitividad de empresas a través de su transforma-

ción productiva” (Artículo 1, Resolución conjunta 1E/2016)¹⁰. Tal como establece la resolución de su creación, el mismo quedó bajo la ejecución de la Secretaría que lleva su mismo nombre.

Este programa, en sintonía con el diagnóstico esbozado por el área, parte de diferenciar a las empresas entre aquellas con dificultades competitivas y/o productividad declinante, a las cuales denomina como “Empresas de Transformación Productiva”, y las que considera como “Empresas Dinámicas” producto de su capacidad para competir en el mercado generando empleos de calidad. Se apunta a que las empresas del primer grupo, es decir las que desarrollan actividades de poca competitividad, mejoren sus procesos o redireccionen su actividad, pudiendo para esto integrarse a otra u otras empresas con el objeto de potenciar su desempeño.

En búsqueda de lograr los objetivos propuestos, el artículo 5 del Decreto establece que el Estado otorgaba a las empresas inscriptas en el programa beneficios crediticios y prestaciones dinerarias, además de asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos de transformación productiva. Por otra parte, también se brindaba a los trabajadores en situación de desempleo producto de estos proyectos de reestructuración una prestación dineraria, apoyando también monetariamente su reinserción laboral y brindando capacitaciones de formación profesional para potenciar sus condiciones de empleabilidad.

A pesar del bajo alcance del programa –se inscribieron apenas alrededor de 200 empresas entre ambos grupos-, este estuvo enfocado primordialmente en la reubicación de los trabajadores despedidos de las empresas afectadas por la apertura comercial (Tavosnanska, 2018). En el marco del mismo, hubo alrededor de 8.000 despidos que fueron “recompensados” mediante el seguro de desempleo dispuesto por el Programa. Tal como plantea Phillip (2019), en su proceso de implementación el instrumento funcionó en realidad principalmente como un mecanismo para atemperar los conflictos sociales generados por este proceso de reconversión de sectores poco competitivos de la estructura productiva. Hubo mediante estas compensaciones una “socialización” de los costos de las reestructuraciones empresariales.

10 Resolución conjunta 1-E/2016. (2016). Ministerio de Producción y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/153974/20161115?busqueda=1>

A través de lo descripto, se puede evidenciar que la concepción del modelo de desarrollo propuesto por la gestión de Cambiemos fue transversal al Plan Productivo del MP y al Programa de Transformación Productiva. La noción de transformación se plantea en sintonía con lo sostenido por el modelo de desarrollo “neoliberalismo tardío”, el cual promueve un proceso de “reconversión” de aquellas empresas incapaces de competir con países con menores costos de producción (García Delgado, 2017). Esta propuesta busca una nueva forma de inserción internacional basada en la exportación de materias primas como el sector naturalmente más competitivo, reestructurando el aparato productivo nacional e impactando de forma directa sobre la estructura social, lo que busca ser temporalmente compensado por el programa abordado.

Con el objetivo de lograr esta reconfiguración de la estructura productiva, la estrategia se basaba, además de la mayor exposición a la competencia externa, en la aplicación de políticas *horizontales*, es decir, políticas que apuntaban a impactar a todos los sectores sin fomentar ninguno en específico –apertura de mercados, capital humano, ampliación de financiamiento generalizado, obras de infraestructura- (Schteingart y Tavosnanska, 2021). Tal como sostiene Lavarello (2017), toda política industrial es en cierto sentido selectiva, solo que algunas lo hacen *ex ante* –eligiendo ramas específicas sobre los cuales actúa el instrumento- y otras *ex post*, producto de que los sectores las logran aprovechar de forma diferencial dada la estructura existente. Las primeras son propuestas para orientar la estructura productiva hacia la creación de *ventajas competitivas*, mientras que las segundas tienden a reproducirlas potenciando las *ventajas comparativas* o *naturales*.

En sintonía con esta idea, como ya se ha abordado en el primer apartado, se creó en el año 2018 la Secretaría de Simplificación Productiva, la cual tuvo como tarea principal implementar el Programa de Gestión de la Simplificación Productiva. Este tenía como objetivo lograr la simplificación de los diferentes trámites en los que el sector productivo -sin discriminar sector alguno dado su carácter *horizontal*- interactúa con el Estado¹¹. De este modo, se buscaba la puesta en marcha de un sistema que digitalice y sobre todo logre *desburocratizar* los trámites.

11 Documento de presupuesto. (2019). *Jurisdicción 51, Ministerio de Producción y Trabajo*. Consultado en línea el 15/10/2021 en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J51.pdf>

En el marco del programa, en primer lugar, se implementó un sistema de Trámites a Distancia (TAD), el cual significó un gran ahorro de tiempo para los diferentes tipos de gestiones que deben realizar las organizaciones privadas con el Estado. Otra herramienta central fue la creación de la figura de “Sociedad de Acciones Simplificada (SAS)”, las que permitieron la creación de firmas de forma online en tan solo 24hs. Por último, también con esta misma lógica se implementó la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como otra herramienta que facilitó el “papeleo” necesario para poder exportar e implicó un ahorro significativo tanto de tiempo como de costos económicos para las empresas.

Para citar otro ejemplo, la misma perspectiva de estas iniciativas se vió plasmada en el Programa de Promoción de la Productividad y Competitividad PYME, el cual buscó de simplificar el entorno normativo en el cual se desenvuelven las empresas, tanto en el plano societario y tributario, como en lo laboral, financiero y en su expansión hacia el mercado externo¹².

Estas acciones y propuestas para facilitar los procedimientos que deben realizar las empresas en su vinculación con el Estado fueron una premisa transversal a los múltiples programas implementados por el Ministerio, permeando las diferentes áreas de la estructura ministerial.

No obstante, hubo algunas iniciativas del MP que no fueron consecuentes con el modelo de desarrollo *ideal* sostenido por Cambiemos dado que tendieron a otorgar marcos regulatorios e incentivos *selectivos* a ciertos sectores no considerados como naturalmente competitivos dentro la estructura productiva nacional. Un claro ejemplo que contrarrestó esta tendencia horizontalista fue la Ley Autopartista Nacional, la cual buscó incentivar mediante el otorgamiento de importantes créditos fiscales la producción local de autopartes y la mayor inserción internacional de la industria –sumándose a los cuantiosos beneficios que ya tenía el sector y se sostuvieron con la nueva gestión- (Tavosnanska, 2018). En este mismo sentido, la Ley de biotecnología apuntó a fortalecer mediante políticas preferenciales para el sector su crecimiento y competitividad. Además, a pesar del cambio de paradigma, otras políticas sectoriales tales como el régimen de Tierra del Fuego, el de biocombustibles y el de bienes de capital se sostuvieron (Tavosnanska y Schteingart, 2021).

12 Documento de presupuesto. (2019). *Jurisdicción 51, Ministerio de Producción y Trabajo*. Consultado en línea el 15/10/2021 en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J51.pdf>

Estas nuevas iniciativas y la continuidad de las mencionadas que apuntaron a sostener beneficios para sectores no considerados a priori como dinámicos pueden explicarse como necesarias para sostener cuantiosos empleos de sectores con elevada afiliación sindical, conteniendo así la conflictividad social. Se optó así por una apertura que *pretendió ser gradual* y por una reconversión de puestos de trabajo amortiguada por políticas compensatorias.

Además, también resulta relevante relacionar estas políticas con la importante presencia dentro de la estructura ministerial del empresariado industrial, más particularmente de la Unión Industrial Argentina (UIA). Como se ha desarrollado en el primer apartado, la Secretaría de Industria se encontraba bajo la dirección de Martín Etchegoyen, quién era por entonces el Director de la UIA. Numerosos cuadros técnicos pertenecientes a esta organización empresarial ingresaron bajo su gestión al MP (Tavosnanska y Schteingart, 2021), influenciando de esta forma las políticas implementadas con una orientación diferente a la que emanaba de los lineamientos generales del Plan Productivo.

Asimismo, luego de la transformación en la estructura ministerial y la salida de funcionarios como Martín Etchegoyen, el sector del empresariado industrial continuó teniendo presencia dentro del MP, con la llegada de Fernando Felix Grasso de la ADIMRA en la misma dependencia.

Conclusiones

El modelo de desarrollo puesto en marcha a partir de diciembre del año 2015 con la victoria de la Alianza Cambiemos impactó tanto sobre la estructura del Ministerio de Producción como sobre las políticas emanadas desde esta área. La propuesta de una nueva inserción internacional centrada en exportar recursos naturales y sus derivados se vio reflejada en la impronta del MP, el cual apuntó tanto en el Plan Productivo como en los diferentes programas instrumentados a reestructurar la matriz productiva nacional fomentando los sectores más competitivos y buscando reconvertir aquellos que crecieron a la sombra del proteccionismo estatal pero que han logrado incorporar a grandes estratos de la población económicamente activa de baja calificación laboral.

La decisión inicial de eliminar al Ministerio de Industria como cartera propia del sector y de jerarquizar a las agroindustrias con una dependencia propia dejaron en evidencia estas pretensio-

nes iniciales. También el surgimiento dentro del nuevo Ministerio de Producción de la Secretaría de Transformación Productiva, y posteriormente de la Secretaría de Simplificación Productiva, plasmó a nivel institucional la pretensión de alterar la estructura económica y una concepción del Estado como *obstáculo* para el despliegue de las fuerzas del mercado.

No obstante, tal como se ha descrito en el trabajo, la implementación de algunas políticas sectoriales específicas y el sostenimiento de otras permitió visualizar acciones contradictorias con el propio horizonte propuesto por Cambiemos, las cuales se vinculan tanto a necesidades de legitimación como a la presencia dentro del gabinete de dirigentes y cuadros técnicos provenientes de las principales entidades industriales del país.

Este hallazgo permite evidenciar como a la vez que la estructura estatal refleja el plan de gobierno propuesto por el partido gobernante, la propia burocracia y los diferentes actores que obtienen el control de sectores de la misma se constituyen como núcleos de poder que alteran la posición del Estado y buscan impulsar dentro de las propias instituciones públicas sus propias agendas e intereses.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J.A. y Rambla X. (2000). “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales” en Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Univ. Autónoma de Barcelona. Servei de Publicacions. Editorial Icaria.
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Astarita, M. y De Piero, S (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político - empresarial. En García Delgado D. y Gradin, A. (2017). El neoliberalismo tardío: teoría y praxis. 187-201. Flacso Argentina. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf
- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. Problemas del desarrollo, 41(161), 111-139.

- Bascur, O. y Coviello, R. (2021). Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica. En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. (449-495). Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Busso, A. (2016). (Comp.) *Modelo de Desarrollo e Inserción Internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. UNR Editora.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N°1. Observatorio de las Elites. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Cantamutto, F. J. y Constantino, M. A. (2020). *Economía política del desarrollo argentino reciente: La etapa Cambiemos*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; Plaza Pública; 13; 23; 7-2020; 82-102.
- Cao, H., Rey, M., Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina*. Prometeo.
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., y Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9 (1). doi: <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1999) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Castellani, A. y Motta, G. (2020). La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el Gabinete Nacional (Argentina, 2018). *Miríada*, 12 (16), 77-119
- Castells, M. J. y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1 (2).
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12 (45), 1-24. <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/05/Diamand-1972-La-estructura-productiva-desequilibrada.pdf>

- Donatello, L. y Obradovich, G. (2020). Los titulares de las carteras de Industria en la Argentina y Brasil, en las experiencias kirchnerista y del PT. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*. 12, (16), 55-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7567046>
- Furtado, C. (2005), *Formação Econômica do Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- García Delgado, D. (2017). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social. En Daniel García Delgado y Agustina Gradin (Eds.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (págs. 93-108). Documento de Trabajo N°5. FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el Cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1), 64-81. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646214_4-garcia-delgado-ruiz.pdf
- Ghibaud, F. y Raccanello, M. (2021) Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015). En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Giammarino, D. (2021). Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina. En Adriani, H., Suárez, M. y Murgier, N. (Coords.). (2021). *Abordajes de la actividad industrial argentina : Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos*. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos. *Revista Ensamblés*, (9). <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/143>
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI Editores.
- Langard, F.; Arturi, D. y Lucero, S. (2021). La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales. Rupturas y continuidades a partir de 2016. En Adriani, H., Suárez, M. y Murgier, N. (Coords.). (2021). *Abordajes de la actividad industrial argentina : Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la*

Alianza Cambiemos. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL: Santiago.

Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En: CEPAL (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. (55-109)

Mancini, M. (2011). La industria Argentina: Crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural. *Entrelíneas de la Política Económica*, 31 (5). http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15417/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Manzanelli, P. D., y Calvo, D. S. (2020). La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos. *Cuadernos De Economía Crítica*, 7(13), 97-214. Recuperado a partir de <http://cec.sociedadecriticacritica.org/index.php/cec/article/view/226>

Obradovich, G., & Donatello, L. (2018). Los secretarios de la industria durante el kirchnerismo. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Sudamérica : Revista de Ciencias Sociales*, 0(8), 195-213. Recuperado de <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/2551>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11).

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 555-584. Jefatura de Gabinete de Ministros

Pereira Da Silva, F. (2018). La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 5 (8). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558157>

Philipp, E. (2019). ¿Un parche exitoso? El programa de Nacional de Transformación Productiva y la redefinición de los mecanismos para facilitar la “salida” del empleo privado. XIII Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

- Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart D. (2014). Excedente y desarrollo industrial en Argentina: Situación y desafíos. CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 59.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Coord) (2017). Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI editores.
- Scheitengar, D. y Coatz, D. (2015). *¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?* Boletín Informativo Techint 349. Buenos Aires.
- Schteingart, D. y Tavosnanska, A. (2021). Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2015-2020). En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. (383-449). Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Seiler, C. (2020). La paradoja de la política industrial en Argentina. Jerarquización y ahuecamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015). *Colombia Internacional*, (104), 95-129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>
- Seiler, C. y Fernández, V.R. (2019). Estructuras estatales y desarrollo industrial. La jerarquización marginal del Ministerio de Industria de Argentina (2009-2015). *Economía y desarrollo*, 163 (3). Universidad de La Habana. <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/775>
- Tavosnanska, A. (2018). Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 2 (1). http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd/wp-content/uploads/2018/12/1_3.pdf
- Vazquez Salazar, C.O. (2019). La restauración conservadora en América Latina. *Nueva Época*, 14 (48) <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/909/pdf>