

**Política pyme y estructuras estatales
en Argentina (2003-2015): vínculos
opacos y sombras inexploradas**

**Cristhian Rubén Seiler y
Víctor Ramiro Fernández**

Cristhian Rubén Seiler

Investigador del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET-Universidad Nacional del Litoral). Profesor de la cátedra Globalización y Desarrollo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos, con beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y licenciado en Ciencia Política por la misma Universidad. Sus principales líneas de investigación son las estructuras estatales y las políticas públicas de desarrollo en el contexto latinoamericano.

Víctor Ramiro Fernández

Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral y de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina; doctor en Ciencias Políticas, Sociología y Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Realizó estudios posdoctorales en el Department of Geography, Centre for the Study of Cities and Regions, Universidad de Durham (Reino Unido) y en el Department of Geography, University of British Columbia (Canadá). Es miembro de la Carrera de Investigador Científico como investigador independiente del CONICET, e Investigador Categoría I en el Sistema de Evaluación Universitaria. Es profesor de grado y posgrado en universidades de Argentina, Brasil, México y Colombia. Ha publicado más de 50 artículos científicos en español, portugués e inglés, y más de 15 libros (como autor y coautor).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: cristhianseiler@gmail.com; cseiler@fcjs.unl.edu.ar
rfernand@fcjs.unl.edu.ar

Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): vínculos opacos y sombras inexploradas*

Este trabajo analiza el modo en que la implementación de políticas y programas pyme (PPP) provenientes y/o financiados por organismos de financiamiento internacional (OFI) (particularmente, BID y PNUD) promueve características neoliberales en la estructura y la implicación estatal pyme, que debilitan el carácter estratégico del Estado en el desarrollo. Para ello, admitiendo el carácter disputado y la fragilidad institucional del Estado en Latinoamérica, el documento se interesa en advertir que las PPP implementadas se constituyeron en tecnologías de poder con capacidad no solo para viabilizar y profundizar la fragmentación organizacional de las estructuras estatales pyme y la competencia entre estas, sino también para difundir ideas y marcos conceptuales que configuraron una implicación estatal que prioriza la inserción global por sobre un proyecto nacional de desarrollo. La investigación centró su análisis en la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y en dos de las más importantes PPP (Programa de Reconversión Empresarial/Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad, y el Programa Sistemas Productivos Locales) implementadas en Argentina (2003-2015).

Palabras clave: Estado; Política Pública; Pequeñas Empresas; Empresas Medianas; Proceso de Desarrollo; Argentina

SME Policies and State Structures in Argentina (2003-2015): Opaque Links and Unexplored Shadows

This work analyzes the way in which the implementation of SME policies and programs (SPP) coming from and/or financed by international financing agencies (particularly IDB and UNDP) promotes neoliberal characteristics in SME structure and involvement that weakening the strategic character of the State in development. In order to do so, by acknowledging the disputed nature and the institutional fragility

Recibido: 28-02-2017. Aceptado: 09-05-2017.

(*) Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto CAI+D 2011 de la Universidad Nacional del Litoral "Estructuras estatales, política pública orientada a pyme y desarrollo en la Argentina pos-convertibilidad (2002-2012)" y del Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (N° 112-201101-00421/2012) "Estructuras estatales y políticas para pyme en el Sistema Social de Producción (SSP) argentino 1990/2010". Ambos proyectos dirigidos por Víctor Ramiro Fernández y radicados en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

of the State in Latin America, the document is interested in noting that the implemented SPPs were constituted in technologies of power with capacity not only to make feasible and deepen the organizational fragmentation of SME state structures and competition between them, but also to disseminate ideas and conceptual frameworks that shaped a state involvement that prioritizes global insertion over a national development project. The research focused its analysis on the Small and Medium Enterprise and Regional Development Secretariat and on two of the most important SPPs (Business Reconversion Program / Program to Support Credit and Competitiveness, and the Local Productive Systems Program) implemented in Argentina (2003-2015).

Key words: State; Public Policy; Small Enterprises; Medium Enterprises; Development Process; Argentina

Introducción

Luego de la crisis de 2001-2002, y a raíz de los resultados socioeconómicos negativos provocados por la implementación del Consenso de Washington (CW), el Estado asumió un papel protagónico en la dinámica del desarrollo industrial, lo cual fue señalado como la característica más notable de la Argentina “neodesarrollista” (Grugel y Riggirozzi, 2007; Wylde, 2016; Gaitán y Boschi, 2015).

No obstante las tasas de crecimiento de cerca de dos dígitos de los primeros años, tras la crisis financiera internacional en 2008 y los límites de la estrategia inicial (Moreira y Barbosa, 2011; Katz, 2013), el Estado recurrió a “cualificar” institucionalmente su intervención en el desarrollo industrial a través de la jerarquización de organismos estatales (en particular, el Ministerio de Industria en 2009) y de la ampliación del menú de diversas políticas públicas pyme (PPP) orientadas a estimular y dinamizar la “industria nacional” (Alfini, 2015; Sztulwark, 2010).

Sin embargo, la implementación de estos instrumentos y cambios institucionales no logró revertir o al menos atenuar los problemas económico-estructurales, sino que tendió a convivir con la continuidad de un patrón de acumulación (PA) concentrado, transnacional y orientado a procesar recursos naturales, agudizando la heterogeneidad estructural y la desarticulación de buena parte de los entramados productivos domésticos (Porta, 2015; Wainer y Schorr, 2014; Félix, 2014), en el cual las pyme (principalmente las industriales) mostraron un discreto desempeño que profundizó su lugar marginal en el PA (Fernández y Seiler, 2016; Mancini, 2015).

Las PPP son analizadas como *tecnologías de poder*, las cuales operan viabilizando la actuación de actores externos sobre las características que asumieron la estructura y la implicación estatal pyme del Estado nacional.

Asumiendo que tales resultados son fruto de la falta -o fallas- de coordinación y articulación estatal de las políticas públicas pymes (PPP) o de la ausencia de instancias reales de planeamiento (Barletta, Moori-Koering y Yoguel, 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Fernández y Cardozo, 2012; Sztulwark, 2010; Boschi y Gaitán, 2008), este trabajo se interroga acerca de qué aspectos problemáticos a nivel de las estructuras estatales darían cuenta de esas inconsistencias institucionales en un contexto de explícita presencia estatal. Para brindar una respuesta tentativa se propone evitar caer en el error de tomar las políticas y programas pyme (PPP) como algo dado y, por el contrario, traerlas a un primer plano y observar su incidencia en el Estado¹.

Básicamente, considerando que el entramado institucional del Estado es intrínsecamente disputado (Jessop, 1990 y 2014) y que ello representa un aspecto aún más problemático frente a la fragilidad institucional que caracteriza a los Estados latinoamericanos (Faletto, 2014; Thwaites Rey, 2010), el documento se interesa en advertir el modo en que -de manera poco neutral- las PPP implementadas se constituyeron en un mecanismo clave de esa disputa. Desde este punto de vista, las PPP son analizadas como *tecnologías de poder* (TDP), las cuales operan viabilizando particularmente la actuación de actores externos (organismos de financiamiento internacional, OFI, que las difunden y, en muchos casos, financian) sobre las características que asumieron la estructura y la implicación estatal pyme del Estado nacional.

Bajo este enfoque, las PPP (inicialmente, implementadas a mediados de 1990 bajo el CW, pero continuadas bajo el período neodesarrollista argentino) se comprenden como un mecanismo por el cual se introducen propiedades neoliberales en el ámbito estatal en general, y pyme en particular (SePyMEyDR). Los OFI (BID y PNUD)² que financiaron las PPP analizadas, insistieron (no sin que mediara la aceptación y legitimación local) no solo en la instalación de una forma de organización estructural estanca, aislada y estructuralmente fragmentada e inclinada a la eficiencia (Unidades Ejecutoras de Programa, UEP, y prácticas y actores asociados a ellas -consultores, expertos, etc.-), sino también en la difusión de ideas y esquemas conceptuales (políticas de asociación de empresas -*clusters*- compatibles con la “inserción rápida” en las *cadena globales de valor*, CGV) que construyeron una modalidad de implicación pyme que resultó compatible con la ampliación del capital transnacional y no necesariamente con la profundización de un programa *nacional* de desarrollo. De este modo, las PPP no solo debilitaron el papel del

Estado para elaborar e implementar una estrategia industrial que altere el PA y cualifique articuladamente la trama pyme, sino que también operaron como un dispositivo de variable individualización/*clusterización* de las empresas que mantuvo -cuando no abonó- la fragmentación y desarticulación de la estructura productiva.

El trabajo se desarrolla seguidamente en cuatro partes y una conclusión final. La primera contextualiza el surgimiento de las primeras PPP en el proceso de transformación estatal neoliberal durante la década de 1990. La segunda y tercera parte consideran el modo en que las PPP afectan la estructura organizativa y la forma de implicación estatal. La cuarta parte, como producto del análisis documental y las entrevistas realizadas a funcionarios y personal técnico de la SePyMEyDR, ilustra el planteo presentando el caso de dos importantes PPP (Programa de Reconversión Productiva, PRE, y Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyMEs, PACC, y el Programa Sistemas Productivos Locales, SPL). Para concluir, se desarrollan algunas consideraciones finales.

Estado, neoliberalismo y las políticas y programas pyme (PPP)

El contexto de transformación estatal y la emergencia de las PPP

Durante el último cuarto del siglo XX, la emergencia de un escenario intelectual y político neoliberal a escala global tuvo un gran impacto en la transformación funcional del Estado, con un claro compromiso con la reproducción y ampliación geográfica del capital (Jessop, 2008; Weiss, 1997). En Argentina en particular, y en América Latina en general, este contexto dio lugar a las ya conocidas transformaciones del Estado bajo el CW. Si bien la literatura académica se ha encargado de analizarlas en detalle, es preciso traerlas a colación para precisar en este análisis la congruencia (política y teórica) con las PPP surgidas en la década de 1990 (Baruj y Porta, 2006).

Se ha establecido que las transformaciones estatales operaron en dos fases complementarias: una de tipo desmantelatoria de las estructuras estatales (introducidas desde fines de 1970 y profundizada a principio de 1990) considerando al “Estado como problema”; y la otra, resignificando la modalidad de gestionar (d)el Estado (mediados de 1990) considerando al “Estado como solución”. En la primera de ellas se cercenaron actividades y funciones que para el contexto ideológico

Luego de la crisis del Consenso de Washington, si bien la experiencia argentina produjo un giro importante en la relación Estado-mercado-sociedad, el papel y presencia de los OFI como difusores de PPP tendió a ser mayor.

resultaban ilegítimas, y en la segunda se produjeron cambios e incorporaron nuevas forma de gestionar (Oszlak, 1999a y 1999b; Fernández, Güemes y Vigil, 2006a).

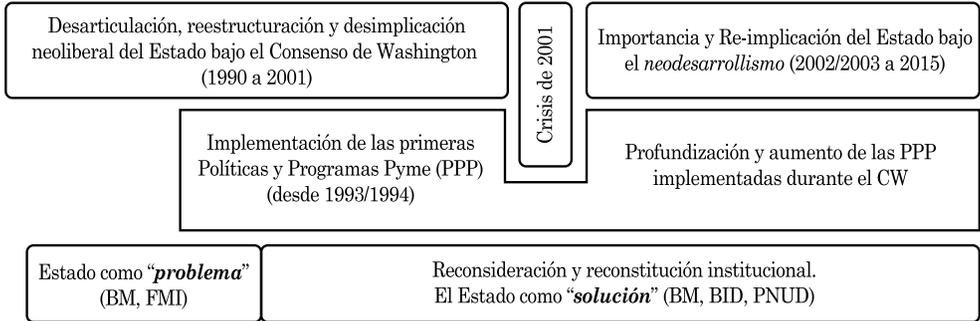
Si bien ambas fases avanzaron en reconfigurar el papel del Estado en el desarrollo, es particularmente importante señalar el intrincado vínculo entre la segunda fase y la emergencia de las PPP, donde estas no solo se constituyeron en beneficio para las pyme, sino también en propulsoras y potenciadoras de la *nueva* forma de gestionar (del Estado (Fernández, Güemes y Vigil, 2006a y 2006b). Este vínculo se apoyó en la reconsideración y admisión de la importancia de fortalecer “institucionalmente” el Estado³ hecha por parte de los OFI, dando centralidad a ideas nucleadas en la heterogénea perspectiva sobre la modernización del Estado (*new public management*, NPM).

Desde mediados de 1990, al tiempo que el desmantelamiento de los mecanismos de promoción industrial se traducía en una estructura pyme desarticulada y poco propensa a resistir la apertura y liberalización económica (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001), las PPP difundidas y financiadas por los OFI (principalmente el BID) se consolidaban como alternativa de política de desarrollo solicitándole al Estado comportarse como un agente institucional coordinador y articulador *de* -y para gestionar *con*- un sector privado. Sin dotarle de atributos sobresalientes para direccionar el proceso de acumulación sino, por el contrario, solo para propiciar un “ambiente favorable” para los negocios (Fernández ...[et al], 2006b; Park y Vetterlein, 2010)⁴, el Estado fue inducido (no sin mediación de los agentes locales) a compatibilizar sus formas de gestionar con criterios de eficiencia y transparencia (asociadas al NPM) acompañando las urgencias fiscales y presupuestarias que pretendió resolver la primera fase de transformación (Oszlak, 1999a).

Luego de la crisis del CW (2001-2002), si bien la experiencia argentina produjo un giro importante en la relación Estado-mercado-sociedad, el papel y presencia de los OFI como difusores de PPP tendió a ser mayor. En general, la naturaleza de la segunda fase de transformación estatal configuró un escenario propenso a estimular mayor difusión y circulación de políticas públicas (Simmons, Dobbin y Garrett, 2007) bajo parámetros *neoliberalizados*, manteniendo la no centralidad del Estado en el direccionamiento del proceso de acumulación (Brenner, Peck y Theodore, 2010). La continua implementación de las PPP difundidas por los OFI permitió que lógicas neoliberales prosperen subterráneamente en el Estado más allá del colapso del CW (ver Figura 1).

Figura 1

Los OFI, la (re)consideración del papel del Estado y la emergencia de las Políticas y Programas Pyme (PPP) en Argentina



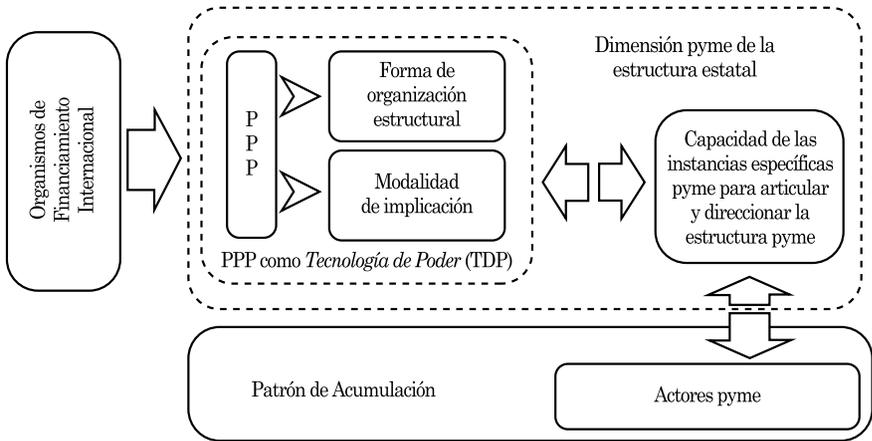
Fuente: elaboración propia.

La construcción estatal y las PPP como tecnologías de poder (TDP)

En este análisis, la construcción estatal es, básicamente, un conjunto de aparatos institucionales caracterizados por una particular configuración estructural e implicativa del Estado, que resulta no solo como objeto de disputa y lucha de las fuerzas sociales por imponer su estrategia de acumulación, sino también como una estructura institucional que posee recursos y capacidades para producir y/o (re)establecer los escenarios que establecen esa lucha en la que determinadas estrategias de acumulación se ven favorecidas por sobre otras (Jessop, 1990 y 2014; Migdal, Kohli y Shue, 1994). Atravesado por ese proceso disputado, las características que asume la configuración estructural/implicativa del Estado en el desarrollo, pero en el ámbito pyme en particular, puede dotar de mayor o menor capacidad y/o unidad institucional y operativa al Estado en la gestión del desarrollo. En este sentido, se puede advertir que el aspecto estructural refiere a la organización interna y el implicativo, a las PPP (en el ámbito específico pyme) y los esquemas conceptuales e ideas de las mismas a través de las cuales las instancias estatales priorizan y establecen el sentido de la intervención. Es importante valorar el proceso de configuración (donde activamente inciden los OFI) y las características asumidas por estos dos componentes (el estructural y el implicativo) para comprender la capacidad y fisonomía de las instancias estatales pyme para movilizar y fortalecer las pyme.

Para dar cuenta de ello, se propone considerar las PPP como eficaces *tecnologías de poder* (TDP) que, instaladas por los OFI (no sin el amparo de los gestores y funcionarios estatales), operaron *en -y* permitieron penetrar- la configuración estatal (ver Figura 2).

Figura 2
Esquema conceptual para el análisis de la estructura estatal en el ámbito pyme



Fuente: elaboración propia.

Este planteamiento supone evitar tomar las PPP como algo dado, a lo que solo hay que medir resultados, y avanzar en una comprensión que resignifique la idea de que su adopción es neutral sobre la organización del Estado.

El enfoque considera que mientras la “problemática pyme” en Argentina (algo relativamente novedoso, política y académicamente hablando)⁵ comenzó a ser discutida y configurada *desde* los OFI y la academia internacional (mediados de la década de 1980), la necesidad de financiamiento y de formas de gestión más flexibles y ágiles dentro del Estado en la década de 1990 (fruto del CW) actuó como promotora de la aceptación de elementos organizacionales estructuradores que comenzaron a operar como normas políticas (Martínez Nogueira, 2013; Park y Vetterlein, 2010).

Desde esta perspectiva, son las PPP, y no el financiamiento a las PPP, las que se constituyen en dispositivos con capacidad de crear y difundir prácticas, formatos y comportamientos organizacionales, así como ideas, aparatos conceptuales e imaginarios del mundo,

El despliegue de poder y la capacidad de acción de los OFI encontraron en la implementación de las PPP los mecanismos necesarios para ejercer una suerte de control de la estructura estatal “a la distancia”, que operó dentro y a través del Estado.

que disciplinan, subjetivan, construyen identidades, discursos, y establecen márgenes y cálculos de acción (Sum y Jessop, 2013). En el campo de la configuración disputada de la construcción estatal, el despliegue de poder y la capacidad de acción de los OFI encontraron en la implementación de las PPP los mecanismos necesarios para ejercer una suerte de *control* de la estructura estatal “a la distancia” (Allen, 2003), que operó *dentro y a través* del Estado⁶.

En esta línea de reflexión, han sido escasos los estudios que analizan los efectos que tuvo la adopción de PPP sobre la formación estatal. La mayoría de estudios y evaluaciones sobre el Estado y las PPP bajo el neodesarrollismo se han limitado a calificar como positiva la presencia de organismos específicos para este sector, destacando la diversidad de PPP para el fortalecimiento de las pyme (Barletta ...[et al], 2014; CEPAL y OCDE, 2012; Dini ...[et al], 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Ferraro y Stumpo, 2010). Dichas apreciaciones han sido evaluaciones *ex post* de las PPP estructuradas en criterios de cumplimiento de objetivos propuestos (empresas alcanzadas, créditos otorgados, grupos asociativos conformados, *clusters* fortalecidos, etc.) y, en el mejor de los casos, la identificación de limitaciones en los resultados esperados se ha circunscrito a destacar la falta de *coordinación* de -y entre- las numerosas PPP implementadas y/o la incoherencia entre objetivos y resultados concretos de las PPP (Barletta ...[et al], 2014; Ferraro y Stumpo, 2010; Kulfas, 2009; Goldstein y Kulfas, 2011). La restricción de los estudios a estos aspectos ha dejado vacante el análisis de la vinculación Estado y pyme a partir de considerar la estructura estatal y sus vínculos con el papel de los OFI. Para ello, en el apartado siguiente se clarifican estos aspectos conceptuales para analizar el vínculo Estado-pyme.

La construcción estatal y la estructura organizacional

Desde mediados de la década de 1990, luego del desmantelamiento radical del CW, el “fortalecimiento institucional” del Estado fue presentado como un componente elemental e ineludible para el mejoramiento de las condiciones de gestión e implementación de políticas públicas (Spink, 1999). Tanto los préstamos internacionales como los programas de cooperación para el desarrollo (como son los del PNUD) requerían llevar a cabo actividades de mejoramiento de las capacidades y condiciones de institucionalidad del Estado (Martínez Nogueira, 2013).

En Argentina, en el contexto de esas prerrogativas e indicaciones, el Estado inicia en 1996 un proceso general de reforma y modernización

La lógica de implantación de las UEP promovió un proceso centrífugo de desplazamiento y fragmentación de las débiles burocracias de las instancias pyme.

estatal centrado básicamente en la instalación de nuevas formas de organización de la administración, en la gestión y en el presupuesto público (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999a y 1999b)⁷. Este proceso, en general, consistía en institucionalizar e implantar nuevos criterios y formatos de organización estructural de la administración y gestión pública y, en particular, en reglar la implementación de las Unidades Ejecutoras de Programas (UEP), que serían las encargadas de constituirse en agencias -con cierta independencia de la administración pública, pero directamente vinculadas con los tomadores de decisión- y que viabilizarían la implementación de programas y proyectos vinculados a los OFI⁸. En ese marco, las UEP debían aportar eficiencia y calidad en la gestión bajo una lógica de desconcentración y descentralización como alternativa a las “burocráticas” agencias estatales centralizadas preexistentes (Martínez Nogueira, 2002 y 2013; Oszlak, 1999a).

Sin embargo, la implantación de las UEP no solo amplió y engrosó la estructura estatal sin cualificarla (Martínez Nogueira, 2002 y 2013; Echebarría, 2006), sino que específicamente operó: a) interponiendo una lógica centrífuga que desarticula y fragmenta internamente las instancias específicas pyme y el proceso de implementación de las PPP al incorporar una diversidad de actores; y b) como salvoconducto por el cual ingresaron formas de desarticular los recursos estables de personal/*staff* y viabilizar la formación de un contingente más flexible de personal, que prioriza y coloca al “experto” y su rol de ejecutor antes que de formulador -primero del problema pyme y luego- de la PPP. Esto será desarrollado en el apartado que sigue a continuación.

Organización interna e incorporación de otros actores al proceso de implementación de PPP

Respecto al primer aspecto marcado arriba, la lógica de implantación de las UEP (una por cada PPP proveniente de los OFI)⁹, promovió un proceso centrífugo de desplazamiento y fragmentación de las débiles burocracias de las instancias pyme en dos sentidos: por un lado, a nivel de organización interna, y por otro, a través de la incorporación de otros actores a la red de implementación de las PPP.

A nivel de organización interna, la proliferación de UEP, incluso bajo una misma jurisdicción estatal (secretaría y/o subsecretaría), propició un escenario de desarticulación y ausencia de cohesión de las estructuras estatales que debilita la formación de un centro nodal para elaborar e implementar una estrategia integral y/o un

ordenamiento estratégico de las PPP a través del cual tenga lugar un proceso de incorporación estratégica de las pyme al PA (Fernández y García Puente, 2013; Chibber, 2002).

A raíz del funcionamiento cuasi autorreferencial de las UEP¹⁰, no requieren contar con un proceso de elaboración del “problema pyme” que implique vincularse a otras instancias estatales y, además, la urgencia de una “correcta” implementación de las PPP (cada una siguiendo el marco conceptual y operativo definido de antemano), conduce a que las UEP tiendan “competitivamente” a autoexcluirse, aislarse y/o atomizarse para alcanzar los “resultados” previstos y paudados con los OFI. Básicamente, el objetivo explícito y central de las UEP es la *eficiencia*, en donde el diseño y la definición de funciones, como el seguimiento y evaluación de su actuación, se ajustan *solo* a los requerimientos de la implementación de las PPP, abandonando la aspiración de articularse con otras UEP y/o unidades de carrera (Martínez Nogueira, 2002 y 2013; Echebarría, 2006). La lógica misma de obtener los mejores resultados establece una organización estructural competitiva de las instancias estatales pyme. Así, bajo este formato organizacional, tanto las UEP como las instancias decisoras del Estado (vaciadas de poder para orientar sus políticas públicas) quedan sujetas al direccionamiento que establecen los OFI (Martínez Nogueira, 2002 y 2013).

Por otro lado, como una “alternativa flexible” a las agencias estatales centralizadas y “burocráticas”, la novedad aparejada con la implantación de las UEP fue la incorporación de otros actores al andamiaje de implementación de las PPP: instancias subnacionales (estatales, provinciales y locales) y actores de la sociedad civil (instituciones financieras, cámaras empresarias, organizaciones de asesoramiento pyme, entre otras) (Goldstein y Kulfas, 2011). La proliferación de estas instancias y actores que, al igual que las UEP, *solo* deben viabilizar la “correcta” implementación de las PPP, respondió más a las presiones de los OFI a fin de “empoderar a la sociedad” antes que a la propia iniciativa de los actores (Canievisky, 2006; Lardone, 2010; Martínez Nogueira, 2013). En un contexto en el que organizacionalmente el Estado no posee centralidad, esta invitación retroalimenta la fragilidad y fragmentación bajo una lógica descentralizadora que incentiva a otros actores también a fragmentar -y/o involucrarse débilmente en- el proceso de implementación y, con ello, diluir las responsabilidades del éxito o fracaso de las PPP.

La persistencia de una configuración estructural resultante de ensamblar instancias *ad hoc* que fragmenta su poder, muestra a un Estado constreñido a imperativos neoliberales de “eficiencia” y “fortalecimiento institucional”.

De este modo, la capacidad de las instancias estatales pyme para direccionar estratégicamente a las pyme se ve opacada y eclipsada tanto por la forma centrífuga que fragmenta la implantación de las UEP como por la incorporación de nuevos actores encargados de la implementación de las PPP.

La conformación del staff/personal de las UEP

El otro punto problemático para las instancias estatales pyme es el de los condicionamientos que se establecieron para organizar el *staff*/personal de las UEP e indirectamente (re)configurar la organización del personal estable de las oficinas estatales.

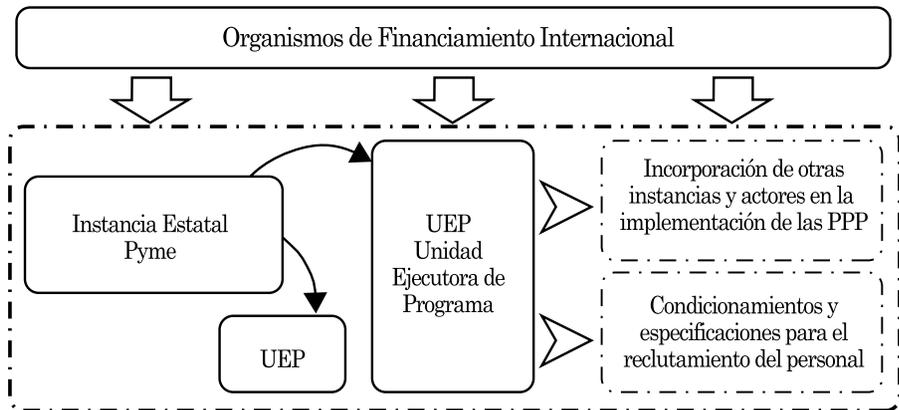
Como la ejecución de las PPP requiere un relativamente alto nivel de *expertise* como elemento de eficiencia e imparcialidad requerido por los OFI (Canievsky, 2006), se dota a las UEP de mejores técnicos, condiciones de trabajo y proyección profesional, pero sin una visión o estrategia global que las vincule a las estructuras estables (Martínez Nogueira, 2013). Estas unidades cuasi autónomas (UEP) (adecuadas a las particularidades de cada PPP) son organizadas política, técnica y administrativamente para funcionar de manera independiente al plantel estatal permanente y lograr un “eficiente” proceso que responde exclusivamente a la lógica de ejecución de las PPP (modos y tiempos de contratación, *expertise* requerida, etc.). En contraste, los planteles de personal estable del Estado resultan empobrecidos, sin contar con una masa crítica donde la elaboración de ideas, saberes y conocimiento gravite en torno a las herramientas, instrumentos, matrices conceptuales e imaginarios sobre los que construir capacidad estatal para implicarse en un sector particular como el de las pyme.

Como corolario de ello, esta alteración en la estructura organizacional abonó la construcción de un “mercado de consultoría” proveedor de profesionales para las UEP, donde la *expertise* más valorada no es la capacidad de formular políticas públicas (en este caso, PPP fundadas en la necesidad de dinamizar la base industrial nacional), sino el conocimiento y manejo de un conjunto particular de esquemas conceptuales e ideas ya teorizadas y racionalizadas (difundidas por los OFI) que solo requieren ser concretadas¹¹.

En resumen, la persistencia de una configuración estructural resultante de ensamblar instancias *ad hoc* (UEP) que fragmenta su poder, muestra a un Estado constreñido a imperativos neoliberales de “eficiencia” y “fortalecimiento institucional” que lo dotan de escasa centralidad y capacidad para direccionar a los actores productivos,

en particular a las pyme. Además, las instancias estatales pyme son “disciplinadas” organizacionalmente a desplazar las decisiones y el personal calificado solo en la ejecución de las PPP, sin considerar la elaboración y formulación de las estrategias y PPP.

Figura 3
Forma de organización estructural de las instancias estatales pyme al implantar las UEP



Fuente: elaboración propia.

Como se resalta a continuación, la implementación de las PPP no solo movilizó la instalación de las UEP, que reconfiguraron y desarticularon estructuralmente al Estado, sino que, además, operando como TDP, instalaron esquemas conceptuales e ideas que fueron “llenando” el vacío teórico producido por el abandono del imaginario desarrollista y permearon la modalidad de implicación de las instancias estatales pyme.

Las ideas y la modalidad de implicación

La difusión de ideas y esquemas conceptuales

La importancia de analizar las ideas y esquemas conceptuales que sustentan la modalidad de implicación radica en su capacidad configuradora del contenido, la dirección y la dimensión del abordaje que hace el Estado acerca del *cómo* las pyme *deben* ser fortalecidas, determinando además el modo en que son incorporadas a la estrategia de acumulación.

Desde mediados de 1990, en Argentina, al igual que en varios países latinoamericanos, surgió un consenso de PPP en torno a ideas y esquemas conceptuales que planteaban la necesidad de hacer más competitivas las pyme, tanto individualmente como a través de constituir y fortalecer *clusters* de empresas (Fernández, 2008). El BM, el BID y el PNUD se tornaron multiplicadores de ese imaginario que se conjugó con las reformas llevadas a cabo en el Estado (Baruj y Porta, 2006). Más adelante (inicio del año 2000), al tiempo que el enfoque *clusters* ganaba aceptación, en los espacios académicos internacionales fue compatibilizado con las proposiciones del enfoque de *cadena globales de valor* (CGV) (Werner, Bair y Fernández, 2014).

En ausencia de instancias y procesos de reflexión y elaboración -crítica- de ideas que las sustenten, la implementación de PPP exógenas (OFI) se constituyó sustitutivamente en un mecanismo de difusión de ideas y esquemas conceptuales que “capturó” y condicionó la implicación estatal pyme, controlando los márgenes de acción y condicionando las instancias estatales para viabilizar una modalidad de implicación pyme compatible con el imaginario neoliberal (Fernández, 2015; Sum y Jessop, 2013). De este modo, las PPP instalaron en las instancias estatales pyme la advertencia de una *correcta* modalidad implicativa para alcanzar la *competitividad* de las pyme. En Argentina, esta modalidad no solo fue funcional al discurso neoliberal y al compromiso de reducción y reorientación del papel del Estado, sino también se amparó en la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo (Fernández, 2015; Goldstein y Kulfas, 2011; Sztulwark, 2010). A continuación se desarrollan con mayor precisión estos aspectos.

La competitividad correcta a través de clusters y GVC

El instrumental teórico de las economías de aglomeración centradas en el esquema conceptual de *clusters* no solo fue el marco analítico hegemónico acogido por los académicos del desarrollo regional/local, sino que rápidamente fue reutilizado por los OFI como base de las PPP (Fernández, Amin y Vigil, 2008). La captura y utilización de dicho esquema como PPP, resaltaba a las regiones/localidades como agrupamientos armónicos y dinámicos de pyme que aseguran al mismo tiempo cohesión y competitividad a través de fortalecer las relaciones de cooperación-interacción (Fernández y Vigil, 2007). A diferencia de las estrategias *top-down* de las formas centralizadas de la estrategia desarrollista de posguerra, este nuevo paradigma resalta la construcción de economías de aglomeración sustentadas

El imaginario *clusters* alimenta una modalidad de implicación estatal que produce un escenario de múltiples enclaves productivos incapaces de articularse a nivel nacional, pero con “exaltados” vínculos a redes macro regionales y/o globales controlados por las ETN.

en la lógica *bottom-up*, que supone que arreglos institucionales descentralizados territorialmente pueden autónomamente viabilizar el desarrollo (Fernández, 2017).

Desde el punto de vista de las PPP y de las TDP, al asumir el esquema *cluster* las instancias estatales pyme configuran una modalidad de implicación en la que no solo la escala *nacional* no resulta estratégica para fortalecer las pyme, sino que las mismas instancias estatales de aquella escala solo asumen un papel facilitador y ensamblador de programas bajo un esquema que no dota de centralidad al Estado (Fernández y Vigil, 2007). Paradojalmente, despojándose de centralidad, el Estado actúa (re)valorizando los espacios productivos regionales/locales *solo* para operar globalmente y/o viabilizar su competitividad situados localmente como proveedores del capital global (Fernández, 2015).

En este escenario, pasa inadvertida la importancia que posee la escala nacional (estatal y de acumulación) en la formación de encadenamientos y procesos de aprendizajes internos (Fernández, 2010; Furtado, 1974). Es más, resulta desestimada al punto que el imaginario *clusters* alimenta una modalidad de implicación estatal que produce un escenario de múltiples enclaves productivos e islas de competitividad fragmentados territorialmente e incapaces de articularse a nivel nacional (Fernández y Alfaro, 2011; Fernández ...[et al], 2008; Fernández y Vigil, 2007), pero con “exaltados” vínculos a redes macro regionales y/o globales controlados por las ETN (Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2013).

Paralelamente, el concepto de CGV fue ganando importancia como complemento al cuerpo teórico de *clusters* (Werner ...[et al], 2014; Gereffi, 2014; Neilson, 2014). Desde los años 2000, la inserción de las pyme en las CGV se posicionó como un paso necesario para la actualización industrial y tecnológica (*upgrading*), ya que esta incorporaba a las empresas y economías de aglomeración en potenciales curvas dinámicas de aprendizaje e innovación (Neilson, 2014). Complementariamente, la literatura de CGV, y los OFI que la difunden, sostienen que la estrategia más favorable para los países periféricos que no controlan las cadenas productivas consiste en promocionar la “inserción rápida” de las pyme/*clusters* en las CGV ya constituidas para derivar de ello la “mejora” en sus estructuras industriales (Baldwin, 2011; Blyde, 2014; UNCTAD, 2010; Hernández, Martínez-Piva y Mulder, 2014). Los beneficios de esta estrategia serían mayores a los que se obtendrían mediante

la creación y construcción de encadenamientos originados por una política industrial explícita que priorice el nivel doméstico *nacional* (Baldwin, 2011 y 2013). Se aduce que la inserción rápida de pyme/*clusters* que muestran competitividad internacional atrae los beneficios de una rápida industrialización que dinamizarían el PA (Blyde, 2014; Stezano, 2013; Baldwin, 2011 y 2013). Así, los académicos y OFI propulsores del enfoque *clusters* argumentan que la falta de desarrollo y progreso competitivo de las pyme deben revertirse aprovechando las oportunidades y presiones que ofrece la participación en las CGV y la colaboración de los compradores extranjeros (Pietrobelli y Rabbellotti, 2006 y 2011; Blyde, 2014; Hernández ...[et al], 2014).

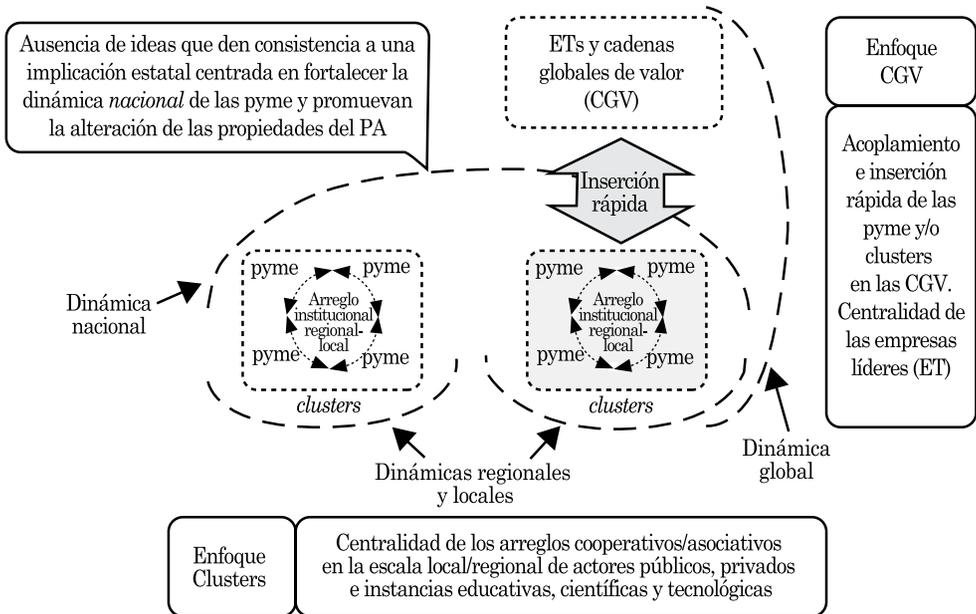
Al igual que el enfoque *clusters*, la competitividad es un aspecto ubicado solo a nivel de empresas, que ignora cuestiones estructurales más amplias acerca de cómo se produce y reproduce la desigual creación y distribución del valor en las cadenas productivas (Bair, 2005). Básicamente, el carácter neoliberal del esquema conceptual de CGV es funcional al movimiento y acceso de las ET a determinados proveedores esparcidos globalmente, donde, y solo de ese modo, la fragmentada y desarticulada trama pyme adquiere importancia estratégica (Ferrando, 2013). La “*clusterización*”, como estrategia de implicación del Estado, es aprovechada por las ETN para “clausurar” el proceso productivo de los bienes y servicios a escala global a través de las pymes más competitivas (Neilson, 2014; Bair, 2005; Fernández, 2015).

En síntesis, las PPP instalaron una modalidad implicativa dedicada a acondicionar un abanico de opciones productivas (fragmentadas, sin vínculos a nivel nacional, etc.) a ser vinculadas con las *empresas líderes* que controlan las CGV. Esta implicación nada informa acerca de la construcción de eslabonamientos horizontales y verticales a nivel nacional, que es donde prácticamente la totalidad de las pyme situadas en los países periféricos latinoamericanos llevan a cabo sus actividades¹². Antes bien, fortalece y vincula “enclaves competitivos” (*clusters*) con las CGV, por un lado, ocultando los efectos destructivos y desintegradores sobre los eslabonamientos locales, regionales y/o nacionales existentes, y por otro, desestimando la *forma y/o calidad nacionalmente mediada* (esto es, las propiedades del PA nacional), que da lugar a maniobras estratégicas en el proceso de desarrollo (Fernández, 2010; Gereffi, 2014) (ver Figura 4).

Como se verá en el próximo apartado al analizar dos de las PPP más importantes durante el neodesarrollismo argentino, las PPP no son un artefacto neutral en cuanto a las ideas e imaginarios que difunde

y sedimenta en las estructuras estatales. Por el contrario, son mecanismos poderosos que permitieron a los OFI ejercer subterráneamente una suerte de control y gobierno “en la distancia” de la construcción de la modalidad implicativa y, como se vio anteriormente, la forma estructural del Estado.

Figura 4
Esquema conceptual de las PPP



Fuente: elaboración propia.

Las PPP y la configuración de las estructuras estatales pyme en Argentina

Para ilustrar los aspectos enunciados y desarrollados en los apartados anteriores, a continuación se analizan dos PPP implementadas por la instancia específica pyme (SePyMEyDR) del ex Ministerio de Industria de la Nación¹³. Por una parte, se aborda el Programa de Reconversión Productiva (PRE) y su continuidad en el Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyMEs (PACC), que fuera financiado con préstamos del BID; por otra, el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL), que inicialmente fue implementado como “Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional” instaurado en conjunto con el PNUD, pero con la particularidad de haber sido financiado por el Tesoro Nacional.

De las cerca de cuarenta PPP relevadas en 2015 e implementadas por el ex Ministerio de Industria (Alfini, 2015), estas dos sobresalen por el peso estructurador y configurador que tuvieron sobre la modalidad de implicación y organización estructural que fue adquiriendo la SePyMEyDR en particular, y el ex Ministerio de Industria en general. Es decir, aun las PPP financiadas en su totalidad por el Tesoro Nacional (como los programas de crédito FONAPYME, MiPyME I y II, entre otros, o los beneficios fiscales otorgados a las pyme) tendieron a adoptar no solo la misma forma organizacional, sino que la asistencia a las pyme siguió la regla de la “individualización” de las pyme o, en el mejor de los casos, focalizó aquellas empresas agrupadas en parques industriales, sectores y/o cadenas sectoriales que eran objeto de las PPP (Sztulwark, 2010).

Para este análisis, se revisaron documentos oficiales elaborados por el Estado argentino (SePyMEyDR u otros organismos vinculados) y/o por los organismos internacionales (BID y PNUD) en el marco de la implementación de las PPP analizadas (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos operativos de programa, documentos oficiales de los préstamos, evaluaciones de medio término). Estos documentos están debidamente referenciados en nota al pie al momento en que se hace mención de ellos. Asimismo, como estrategia complementaria, también fueron realizadas ocho entrevistas al personal político y técnico de la SePyMEyDR (secretarios involucrados en la elaboración/negociación de las PPP con los organismos internacionales, coordinadores y parte del equipo técnico de las PPP). Las entrevistas se realizaron entre 2015 y 2016 en la Ciudad de Buenos Aires.

El PACC y el SPL como TDP

Configuración estructural e incorporación de otros actores

El PACC es una PPP implementada por la SePyMEsyDR que brindaba asistencia técnica y financiera para mejorar la competitividad de las pyme. El PACC¹⁴ fue implementado entre 2008 y 2014¹⁵, siendo la continuidad del PRE implementado entre 1997 y 2007¹⁶ (se tomará como una PPP, en adelante PRE/PACC)¹⁷. El PRE/PACC sigue un mismo lineamiento organizado en tres componentes centrales: (i) asistencia técnica a empresas y grupos productivos; (ii) acceso a créditos de mediano y largo plazo para inversión y cofinanciamiento de la asistencia y apoyo técnico; y (iii) fortalecimiento institucional.

Como se menciona en uno de los documentos oficiales del préstamo, se requiere el “fortalecimiento del entorno institucional para planificación, articulación y *delivery* de políticas, programas e instrumentos públicos y privados de apoyo a las MiPyME”. El fortalecimiento institucional consistía básicamente en generar una estructura descentralizada de ejecución donde las instancias intermedias y el sector privado adquirirían relevancia. El Reglamento Operativo de Programa (ROP) del PRE/PACC establecía que la participación del Estado se debía limitar a llevar a cabo la ejecución y la coordinación general del programa, quedando en manos del sector privado y/o de las instancias intermedias la elaboración y ejecución de los proyectos de fortalecimiento de las pyme. Desde su inicio, la implementación del PRE/PACC requería contar con una UEP adecuada¹⁸ y la implementación de un Programa de Fortalecimiento Institucional que consistía en fortalecer -y descentrar la ejecución en- las instancias intermedias subnacionales y/o territoriales (Agencias de Desarrollo Regional/local y/o Cámaras pyme especializadas), que pasarían a cumplir el rol de “Ventanillas Pyme” (o Ventanillas PREFI -el nombre del programa y las siglas de (PRE)Fortalecimiento Institucional-)¹⁹ como mediadoras entre las pyme, el programa y los consultores expertos encargados de la asistencia técnica y capacitación.

De acuerdo a los documentos de préstamos, el BID ha insistido que el Estado fortalezca institucionalmente los organismos vinculados a las PPP como un aspecto central para mejorar su implementación. Tanto en la implementación del PRE (1997) como en su continuidad en el PACC (2008), los documentos oficiales de los préstamos y los ROP han remarcado explícitamente la necesidad de “profundizar y consolidar la modernización del Estado”²⁰. De hecho, el desembolso del financiamiento de ambas PPP se encontraba sujeto a la constitución de una adecuada UEP para iniciar el proceso de implementación.

Por su parte, el Programa SPL fue implementado en 2006 por la SePyMEyDR en colaboración con el PNUD y estuvo orientado exclusivamente a entregar Aportes No Reintegrables (ANR) al fortalecimiento de *clusters*²¹, redes productivas o “sistemas productivos locales” (como es denominado actualmente), a través de identificar, constituir y fortalecer Grupos Asociativos (GA) de pyme que, con alcance nacional, tienen el propósito de disminuir las desigualdades interregionales²². Para el ex Ministerio de Industria, esta PPP fue “la” herramienta de desarrollo regional y fortalecimiento de las pyme, a pesar de que sus fondos fueron muy inferiores a los destinados a PPP que atendían a pyme individuales²³.

Los componentes centrales del programa constan de: a) asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas a la gestión de Grupos Asociativos empresarios; y b) apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos²⁴. Al igual que el PRE/PACC, la implementación del programa SPL estuvo sujeta a la constitución de una UEP encargada de llevar adelante la implementación, a pesar de su financiamiento nacional.

El SPL contemplaba la participación de diversos actores en el proceso de implementación que, apelando a una modalidad descentralizada y de empoderamiento de la “sociedad civil”, involucraba a universidades, centros de desarrollo e innovación u otras agencias estatales y/o privadas instaladas en el territorio (por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, INTI). Como novedad, a raíz de que el programa apoyaba a las pyme a través de los GA, se incorporaba la figura del “Coordinador de los Proyectos Asociativos y/o de Fortalecimiento de la Asociatividad” (encargado “territorial” de la ejecución de la PPP), lo cual ampliaba el abanico de actores intervinientes en la PPP.

Condiciones sobre la conformación del staff/personal

Respecto al reclutamiento y conformación del *staff* y/o el personal de las UEP que implementan ambas PPP, ello fue delimitado de modo criterioso en los documentos anexos pautados con los OFI. En estos documentos se especifica que todas las actividades que demanden un trabajo intelectual o de asesoramiento especializado en el marco de la implementación de las PPP requieren la contratación y adquisición de bienes y servicios bajo los lineamientos del BID y PNUD. Siguiendo un manual (en tono de “manual de procedimientos”) donde se establecían los lineamientos requeridos por los OFI, el Estado se ajustaba a sí mismo para la selección, contratación y supervisión de los consultores cuyos servicios se requerían para la ejecución de los proyectos/préstamos (sean del BID o PNUD). La orientación de este proceso de selección y contratación respondió a criterios de calidad y costo (básicamente seleccionar la mejor oferta de un mercado de consultoría creado en torno a las redes de los gestores de las PPP) y por el tiempo que demande la implementación, lo que se constituyó en la expresión más clara de la conformación de una instancia estatal pyme “flexible” sin capacidad de direccionar su propia estructura.

Las entrevistas realizadas a los coordinadores y personal técnico de las PPP permiten advertir que la forma de organizar la estructura estatal y el reclutamiento del personal condujo a una lógica fragmentaria y desarticulada entre las UEP.

Además de lo extraído de estos documentos, las entrevistas realizadas a los coordinadores y personal técnico de las PPP permiten advertir que la forma de organizar la estructura estatal (UEP) y el reclutamiento del personal condujo a una lógica fragmentaria y desarticulada entre las UEP sin lograr acordar la ejecución conjunta y/o llevar adelante acciones comunes para potenciar los recursos y evitar la superposición de esfuerzos. La lógica de la necesidad de ejecutar más “eficientemente” la mayor cantidad de recursos construye un escenario competitivo entre UEP, sedientos por “mostrar resultados” y posicionar a las PPP particulares en el escenario político más amplio, reflejando así un claro debilitamiento estatal frente a las pyme y la ausencia de una estrategia estatal al interior mismo del Estado. Dicha competencia se presentó no solo entre las UEP, sino que se trasladó al interior de las mismas instancias específicas pyme en las cuales se encuentran insertas, produciendo una fragmentación tanto de la SePyMEyDR como de los órganos institucionales aledaños y superiores.

Las ideas, aparatos conceptuales y la “competitividad correcta”

La modalidad de implicación estatal en el período neodesarrollista argentino utilizó y viabilizó las ideas y enfoques conceptuales difundidos por los OFI, que estimularon la construcción y fortalecimiento de *clusters* combinados con formas de fragmentación e inserción rápida en las CGV.

De la revisión de los documentos conceptuales de las PPP, es necesario resaltar que el PRE/PACC se proponía morigerar las consecuencias de la apertura y liberalización de la economía llevada a cabo durante el período neoliberal pero sin cuestionarlas, ya que ello acarrearía buenos resultados para la estructura económica y el desarrollo²⁵. En sus aspectos conceptuales centrales, el PRE/PACC estableció desde un inicio que su implementación se encontraba orientada a la promoción de la competitividad de las pyme en el marco de economía abierta y la competencia global, donde la dinámica nacional no es una instancia de relevancia. El PRE consideraba que la competitividad se alcanzaría desde el nivel de las firmas individuales/aisladas, a pesar de que el PACC en 2009 estableció la importancia de incorporar un enfoque basado en grupos productivos y el asociativismo de las pyme. La estrategia consistía en desarrollar una mayor coordinación de actores a nivel descentralizado con el fin

El esquema conceptual del SPL, si bien subordinaba las pyme a la dinámica “asociativa”, construyó una modalidad implicativa nacional que promocionó y reprodujo las fragmentaciones y desarticulaciones territorializadas.

de establecer un conjunto de incentivos de apoyo a la competitividad de los *clusters* y cadenas productivas a nivel local, pero siempre desde una perspectiva individual de las empresas, donde las estrategias colectivas posibilitaban el desarrollo de ventajas competitivas individuales y conjuntas, y se constituían en requisito básico de sobrevivencia para las pyme. El desafío competitivo consistía en que el Estado propiciaba que las pyme mantengan su flexibilidad, pero a la vez capitalicen las economías de aglomeración sectorial y geográfica superando problemas de escala y dispersión.

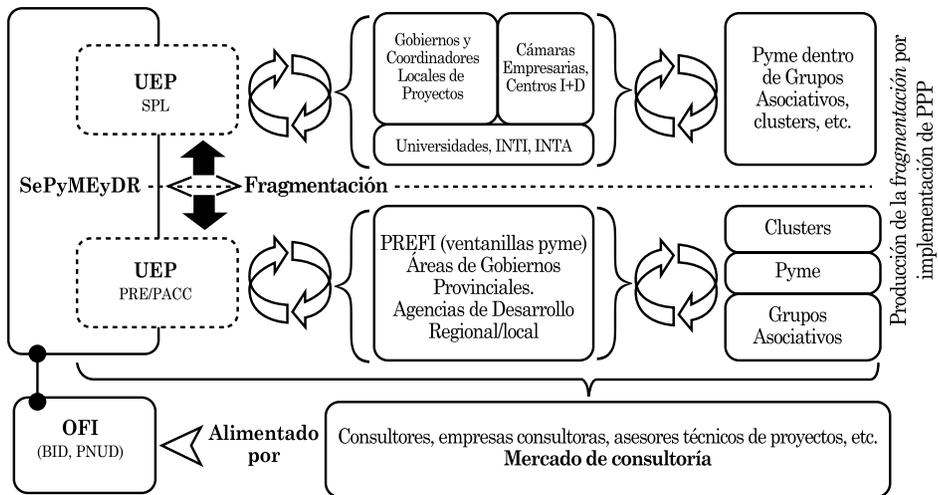
Desde esa perspectiva, el PRE/PACC encontró compatibilidad con el enfoque de CGV, no solo por aceptar las condiciones de libertad y apertura económica, sino por cuanto la competitividad de las pyme se persigue implícitamente para insertarse en el sector externo sin *mediación nacional*. El esquema conceptual montado para fortalecer las pyme creó las condiciones en las que las ET lograron articularse (siempre con carácter dominante) con los emprendimientos y aglomeraciones territorializadas (asociados o no) que fomentaban esas PPP. Así, no fueron estimuladas formas alternativas de articulación en la escala nacional sobre la que la SePyMEyDR poseía mayor capacidad de direccionar y articular a los actores pyme.

Por su parte, el programa SPL se orientó a constituir y/o fortalecer sistemas productivos locales a través de la constitución de GA a nivel local/regional para potenciar el entramado institucional local. La vinculación entre asociativismo-empresario-desarrollo productivo local es el sustento conceptual del SPL. El programa apunta a intensificar la sinergia de las relaciones entre las firmas y su articulación institucional con distintos ámbitos del sector público y privado, incluyendo los diferentes niveles de Gobierno, instituciones académicas y técnicas, cámaras empresariales, etc. Conceptualmente, la contribución del programa radica en movilizar el crecimiento de la competitividad sistémica en torno a las localidades y regiones en particular y, por defecto, a la economía nacional en general. A pesar de las aspiraciones de constituirse en política industrial (Naclerio, 2010), lo cierto es que el esquema conceptual del SPL, si bien subordinaba las pyme a la dinámica “asociativa”, construyó una modalidad implicativa nacional que promocionó y reprodujo las fragmentaciones y desarticulaciones territorializadas (centradas en los GA), y las tornó compatibles con el enfoque de CGV. Como se advierte en los documentos conceptuales, se argumenta que la fragmentación, la externalización y subcontratación que suponen los procesos productivos a nivel global brindan oportunidades

y abren espacios a los emprendimientos territorializados y organizados en torno a los *clusters* de pyme (Naclerio, 2010 y 2011).

A modo de síntesis, en la Figura 5 se puede apreciar el esquema de las dos PPP analizadas, que ilustra el modo en que subterráneamente operaron fragmentando la (re)construcción de la débil estructura estatal en el ámbito pyme.

Figura 5
Esquema de funcionamiento de las PPP PRE/PACC y SPL



Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

Este trabajo se propuso analizar las PPP considerando su incidencia sobre la configuración del Estado en el ámbito pyme. Concretamente, se interpeló a las PPP como TDP que actuaron en la (re)configuración de las oficinas estatales pyme y en donde, por su intermedio, los OFI disputaron -en la distancia- la construcción de dos aspectos fundamentales: la estructura organizacional y la modalidad de implicación.

Se remarcó que, luego de la fase de desmantelación del Estado iniciada en los años 1990, la presencia de los OFI -a raíz de las PPP- insistentemente propició la instalación de una forma “centrífuga y desarticulada” de organizar la estructura estatal (a través de las UEP) y una determinada modalidad de implicación para fortalecer las pyme (organizar *clusters* de pyme e incentivar su inserción en las CGV). Durante el neodesarrollismo, la pervivencia y profundización

La notoriedad de una estructura estatal que operó como (re)productora de su debilidad, da cuenta de la ausencia de una construcción estatal alternativa -pretendida, pero no lograda- al neoliberalismo.

de ese tipo de PPP -y esos efectos sobre la estructura estatal- fueron un canal estratégico para asegurar la compatibilidad entre un revitalizado imaginario neoliberal de acumulación a escala global y oficinas estatales pyme que viabilizan las condiciones -territorialmente situadas- para concretar la penetración, reproducción y ampliación de la base material de las ETN.

Considerar las PPP como TDP permitió introducir una alerta acerca de la forma en que el Estado fue disputado por los OFI, con efectos nada neutrales ni secundarios sobre su capacidad para elaborar una estrategia integral de direccionamiento y/o cualificación de la estructura pyme. Las estructuras estatales pyme se mostraron invadidas y recubiertas por la continuidad y persistencia de elementos neoliberales y, antes de operar como instancias estratégicas y con mayor autonomía y erigirse sobre una estrategia de industrialización, lo hicieron como reproductoras de una dinámica de desarticulación y fragmentación de la estructura pyme.

Por último, la notoriedad de una estructura estatal que operó como (re)productora de su debilidad, da cuenta de la ausencia de una construcción estatal alternativa -pretendida, pero no lograda- al neoliberalismo. Al parecer, revisar el peso de las PPP y otras políticas públicas similares (que viabilizan el formato ensamblador de PPP) tal vez sea el comienzo más pertinente para iniciar y profundizar la discusión acerca del Estado.

Notas

(1) Si bien el trabajo hace foco en la ex Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (en adelante, SePyMEyDR), la cual era la oficina estatal de la escala nacional que tenía la responsabilidad de la planificación, elaboración e implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las pyme, los hallazgos que se presentan en este trabajo pueden extenderse a otras arenas de políticas públicas en donde existen estructuras y condiciones similares de funcionamiento de estas últimas.

(2) Si bien el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo no opera estrictamente como organismo de financiamiento sino de “cooperación para el desarrollo”, toda la ayuda o colaboración (principalmente, técnica y operativa) que se registre con aquel debía contener el mismo tratamiento.

(3) Ello se debió principalmente a las evidencias presentadas “a favor” del papel del Estado en otras latitudes (Este asiático) como también a los pobres resultados alcanzados por su “retirada” en AL. Ver, por ejemplo, World Bank (1993 y 1997).

(4) De hecho, en 1994, Argentina implementaba una de las primeras PPP proveniente del BID (pactada a través de dos préstamos, BID 867/SF-AR y BID 643/OC-AR): el Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (más conocido como MiPyMEs). Tenía dos objetivos muy claros. El primero era cubrir la demanda de crédito hacia las pyme fortaleciendo productividad y competitividad; el otro buscaba empoderar y consolidar instancias financieras y de servicio que intermediaran con las pyme y evitaran darle centralidad al Estado.

(5) Ello se puede advertir en la similitud de gran parte de las PPP implementadas en los últimos 20 años en casi toda Latinoamérica. Dicha similitud radica no solo en las fuentes de las que surgen tales PPP (BID, PNUD, BM, entre otros) (Dini, Rovira y Stumpo, 2014; CEPAL, 2011), o por la base común y/o enorme similitud en cuanto a los marcos conceptuales e ideas en las que se sustentan (Dini y Stumpo, 2011; Ferraro y Stumpo, 2010; Ferraro, 2010), sino además, y principalmente, por las escasas evidencias y resultados que atinen a sugerir haber alcanzado los objetivos propuestos en sus fundamentos (CEPAL y OCDE, 2012; Dini ... [et al], 2014; Ferraro, 2011), y por los escasos indicios de alteraciones en las formas concentradas, extranjerizadas y proclives a procesar recursos naturales de las estructuras económicas latinoamericanas (CEPAL y OCDE, 2012; SELA, 2012; Stezano, 2013).

(6) Las PPP son la cara visible (más o menos consensuada y/o coproducida con los Estados nacionales) de cómo los OFI (en un contexto global de difusión de políticas públicas) consideran se debe fortalecer las pyme, pero también son *solo* eso, lo visible de un iceberg, de mecanismos subterráneos más complejos de configuración y estructuración de las instancias estatales pyme inherente a su implementación (Canievsky, 2006).

(7) A diferencia de las reformas administrativas y de gestión a las que se había sometido la estructura estatal desde 1930, las reformas de los años 1990 fueron distintivas por el cambio de orientación ideológica hacia el paradigma neoliberal (Spink, 1999), con transformaciones que excedieron los límites planteados por las bases académicas que las sustentaban (Plehwe, 2011).

(8) En buena medida, la instalación de nuevos modos de organizar la estructura y la gestión pública tienen su raíz en la necesidad del Estado de financiar sus actividades.

(9) Se debe destacar que las UEP mantienen un estrecho vínculo con el OFI que financia y/o coopera con la PPP, ya que requieren el control y auditoría de las operatorias y los fondos aplicados abonando la transparencia.

(10) Dado su diseño original, su tarea solo es ejecutar un conjunto de actividades pautadas entre el Estado y el OFI.

(11) Aunque esta red de expertos puede ser ubicada dentro de un espacio geográficamente delimitado debido a las relaciones entre funcionarios,

académicos y consultores, son parte de una amplia comunidad de “saberes” y de “prácticas de desarrollo” a escala global nodalizada en torno a los OFI (Carroll y Carson, 2003; Simmons ...[et al], 2007; Stone, 2008; Fernández, 2015).

(12) Durante las últimas dos décadas, solo alrededor del 10% de pyme argentinas realizaron exportaciones (CERA, 2004 y 2014). Igualmente, se debe enfatizar que el escaso nivel de internacionalización de una estructura de pequeños capitales (como son las pyme) (Kulfas, 2009; Seiler y Fernández, 2015) debe entenderse como un aspecto estratégico sobre el que el Estado obtiene mayor capacidad de direccionamiento y actuación para el desarrollo. Ello no debe tomarse como un aspecto negativo que, por razones no siempre bien fundamentadas, se sostiene que hay que revertir insoslayablemente (Llord-Reason y Mughan, 2006; Pietrobelli y Rabellotti, 2006; UNCTAD, 2001 y 2010; Blyde, 2014).

(13) La SePyMEyDR, fue creada en 1996 bajo el Gobierno de Carlos Saúl Menem en la órbita de la Presidencia de la Nación. Desde la creación del Ministerio de Producción en 2002, la SePyMEyDR quedó bajo la órbita de los ministerios sucesivos dedicados a los aspectos productivos (Ministerio de Economía y Producción en 2003, Ministerio de Industria y Turismo en 2008 y, finalmente, Ministerio de Industria en 2009).

(14) El PACC fue financiado por un préstamo del BID (1884/OC-AR).

(15) Sin embargo, el PACC tiene continuidad desde 2014 a través del PAC (Programa de Apoyo a la Competitividad de MiPyMEs), también financiado por el BID (Préstamo 2923/OC-AR). En este trabajo no se tomará el caso del PAC, pero cabe advertir que sigue los lineamientos de su antecesor.

(16) En la implementación del PRE participan dos organismos externos: el BID y el PNUD. El BID es el organismo con quien se elabora el proyecto para su financiamiento (Préstamo BID 989/OC-AR) y el PNUD es el que brinda asesoramiento para gestionar su implementación (PNUD ARG 97/013 -primera fase- y PNUD ARG 04/044 -segunda fase-). Para conocer más sobre esta PPP, dirigirse a <http://goo.gl/Rkyp62>.

(17) Para mayor información de ambas PPP, consultar Barletta ...[et al] (2014) y Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2014).

(18) En el caso del PRE, el acuerdo marco del Estado con el BID abría la posibilidad de que el programa fuese gestionado por instituciones privadas especializadas. Este fue el caso de la primera fase de implementación (1997-2001), en la que, a través de un proceso de licitación, dos consultoras privadas cumplieron esa función. Esta primera fase contó con el apoyo de un proyecto de cooperación del PNUD (PNUD ARG 97/013) que operaba dando viabilidad al préstamo BID. Luego de la crisis de 2001-2002, y frente a la ausencia de fondos BID para la operación del programa y el cambio del rol estatal, el programa pasó a ser gestionado

por el Estado desde 2002-2007, computándose como una segunda fase del mismo. También, en esta fase, el PNUD prestó ayuda para su gestión (PNUD ARG 04/044).

(19) Las Ventanillas Pyme cumplen un rol central en este programa. Son instituciones mixtas (con representación del sector público) regionales/locales, sin fines de lucro, relacionadas con el entorno pyme encargadas de realizar actividades de promoción de los programas, información y asesoramiento a las pyme, y de recepción y preevaluación de proyectos de inversión. Para ello, debían contar con cierta capacidad para recibir y administrar fondos conforme a los objetivos específicos de los programas. Para más información, puede consultarse el ROP del PRE (en <http://goo.gl/SW2f4D>) y el ROP del PACC (en <http://goo.gl/3z6brQ>).

(20) Es de destacar cómo la idea de *reforma y modernización del Estado* ha sido un guión sin pausas que ha atravesado los distintos “climas de época” durante las últimas tres décadas, desde el neoliberalismo al neodesarrollismo, y avivado en el actual cambio paradigmático del presidente Mauricio Macri.

(21) El SPL es una de las PPP con un enfoque de *clusters* que, a partir de 2004-2005, comenzó a implementarse desde distintos ministerios.

(22) El programa SPL es implementado en cooperación con el PNUD; es financiado con aportes del Tesoro Nacional y consta de dos fases. La primera arranca en el año 2006 hasta 2011 bajo la denominación de *Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional* (PNUD ARG/05/024), y la segunda fase comienza en 2013, denominada *Programa de fortalecimiento de sistemas productivos locales* (PNUD ARG/12/005).

(23) Siendo que el ex Ministerio de Industria ha dado un fuerte apoyo y visibilidad al programa organizando el Evento Anual del Programa Sistemas Productivos Locales para generar un espacio en el que los diversos actores participantes del programa compartieran experiencias, aprendizaje, intercambio, etc.; por ejemplo, entre 2007 y 2014, el SPL ejecutó \$ 39 millones, y el Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) entregó \$ 600.000.000 en concepto de créditos a las pyme.

(24) No obstante haber sido elaborado entre la SePyMEyDR y el PNUD y financiado por el Tesoro Nacional, el SPL tiene total correspondencia con el PRE/PACC en cuanto a los aspectos aquí analizados. Para más información, puede consultarse Naclerio (2010 y 2011) y Moori Koenig (2010).

(25) En gran medida, esta visión positiva de la apertura y liberalización económica es similar a la instalada por el Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (MiPyMEs) implementado en 1994 por el BID.

Bibliografía

- Alfini, Fabrizio (ed.) (2015), *Programas y beneficios para la industria argentina: guía 2015*, Buenos Aires, Ministerio de Industria de la Nación; PNUD.
- Allen, John (2003), *Lost Geographies of Power*, Bodmin, Blackwell.
- Azpiazú, Daniel; Basualdo, Eduardo; y Schorr, Martín (2001), *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*, Buenos Aires, FLACSO, <http://goo.gl/XQta2B>, 20-02-2017.
- Bair, Jennifer (2005), "Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward", en *Competition and Change*, Vol. 9 N° 2, pp. 153-180.
- Baldwin, Richard (2011), "Trade and Industrialisation after Globalisation's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; Vol. 17716), <http://goo.gl/mAZNEL>, 05-05-2016.
- _____ (2013), "Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going", en *Global Value Chains in a Changing World*, Deborah Elms y Patrick Low (eds.), Geneva, World Trade Organization.
- Barletta, Florencia; Moori-Koering, Virginia; y Yoguel, Gabriel (2014), "Política e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas", en *Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina*, Marco Dini, Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo (eds.), Santiago, CEPAL; GTZ (Documentos de Proyectos; N° 632).
- Baruj, Gustavo y Porta, Fernando (2006), "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur", Santiago, CEPAL (Documentos de Proyectos; N° 93).
- Bekerman, Marta; Wiñazky, Marcelo; y Moncaut, Nicolás (2013), "Políticas productivas para fortalecer la inserción internacional de las empresas PYMES: los consorcios de exportación en Argentina", en *Revista Integración y Comercio*, Vol. 37 N° 17, pp. 57-73, <http://goo.gl/aaeeIY>, 06-05-2015.
- Blyde, Juan (ed.) (2014), *Fábricas sincronizadas*, Washington, BID.
- Boschi, Renato y Gaitán, Fabio A. (2008), *Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Brasil, Argentina y Chile*, <http://goo.gl/0IIZGa>, 20-02-2017.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie; y Theodore, Nik (2010), "After Neoliberalization?", en *Globalizations*, Vol. 7 N° 3, pp. 327-345.

- Canievsky, Carlos (2006), "La negociación de un préstamo con organismos internacionales de crédito: un escenario muy político para actores muy técnicos", documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Carroll, William y Carson, Colin (2003), "The Network of Global Corporations and Elite Policy Groups: a Structure for Transnational Capitalist Class Formation?", en *Global Networks*, Vol. 3 N° 1, pp. 29-57.
- Castillo, Victoria; Maffioli, Alessandro; Rojo, Sofía; y Stucchi, Rodolfo (2014), "The Effect of Innovation Policy on SMEs' Employment and Wages in Argentina", en *Small Business Economics*, Vol. 42 N° 2, pp. 387-406.
- CEPAL (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las PYMES*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL y OCDE (2012), *Perspectivas económicas para América Latina: políticas de PyMEs para el cambio estructural*, París, OCDE Publishing.
- CERA (2004), "Las PYMEX. Una visión de la última década: 1993-2003", Buenos Aires, Cámara de Exportadores de la República Argentina. Instituto de Estrategia Internacional, <http://www.cera.org.ar>, 05-05-2015.
- _____ (2014), "Las PyMEX en la década 2004-2013", Buenos Aires, Cámara de Exportadores de la República Argentina. Instituto de Estrategia Internacional, <http://www.cera.org.ar>, 05-05-2015.
- Chibber, Vivek (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", en *American Journal of Sociology*, Vol. 107 N° 4, pp. 951-988.
- Dini, Marco; Rovira, Sebastián; y Stumpo, Giovanni (eds.) (2014), *Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina*, Santiago, CEPAL; GTZ (Documentos de Proyectos; N° 632).
- Dini, Marco y Stumpo, Giovanni (eds.) (2011), *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Echebarría, Koldo (2006), "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 125-146.
- Faletto, Enzo (2014), "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista Estudios*, Vol. 31, pp. 205-236.

- Félez, Mariano (2014), "Neo-Developmentalism, Accumulation by Dispossession and International Rent: Argentina, 2003-2013", en *International Critical Thought*, Vol. 4 N° 4, pp. 499-509.
- Fernández, Víctor Ramiro (ed.) (2008), *Clusters y desarrollo regional en América Latina: reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- _____ (2010), "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares: ¿por qué y cómo recuperar la escala nacional?", en *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, Víctor Ramiro Fernández y Carlos Brandao (eds.), Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- _____ (2015), "Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device?", en *Review of Radical Political Economics*, Vol. 47 N° 2, pp. 209-230, <http://dx.doi.org/10.1177/0486613414532769>.
- _____ (2017), *La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*, Barcelona, Anthropos.
- Fernández, Víctor Ramiro y Alfaro, María Belén (2011), "Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia", en *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, N° 120, pp. 57-99.
- Fernández, Víctor Ramiro; Amin, Ash; y Vigil, José (2008), *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Fernández, Víctor Ramiro y Cardozo, Lucas Gabriel (2012), "Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional: la reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia", en *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 14 N° 2, pp. 11-33.
- Fernández, Víctor Ramiro y García Puente, María Jimena (2013), "Estado, producción y desarrollo: las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp. 19-46.
- Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; y Vigil, José Ignacio (2006a), "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 37 N° 144, pp. 33-71.
- _____ (2006b), "Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana", en *Desenvolvimento em Questão*, Vol. 4 N° 8, pp. 35-73.

- Fernández, Víctor Ramiro y Seiler, Cristhian Rubén (2016), "Procesos de acumulación, industria y Pyme: el caso argentino y los límites del neodesarrollismo", en *Sociedad y Economía*, N° 30, pp. 225-253.
- Fernández, Víctor Ramiro y Vigil, José Ignacio (2007), "Clusters y desarrollo territorial: revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 6 N° 24, pp. 859-912.
- Ferrando, Alonso (2013), "Las cadenas globales de valor, los países en desarrollo y sus PYMES", Buenos Aires, Cámara de Exportadores de la República Argentina. Instituto de Estrategia Internacional, <http://goo.gl/NvBBmA>, 30-07-2016.
- Ferraro, Carlo (ed.) (2010), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2011), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Ferraro, Carlo y Stumpo, Giovanni (eds.) (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Santiago, CEPAL.
- Furtado, Celso (1974), *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Gaitán, Flavio y Boschi, Renato Raul (2015), "Estado, actores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada", Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Texto para Discussão; N° 2098), <http://goo.gl/ORni4g>, 20-02-2017.
- Gereffi, Gary (2014), "Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World", en *Review of International Political Economy*, Vol. 21 N° 1, pp. 9-37.
- Goldstein, Evelin y Kulfas, Matías (2011), "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina: debates para un nuevo marco conceptual y de implementación", en *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe*, Carlo Ferraro (ed.), Santiago, CEPAL.
- Grugel, Jean y Riggirozzi, María Pia (2007), "The Return of the State in Argentina", en *International Affairs*, Vol. 83 N° 1, pp. 87-107, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00604.x>.
- Hernández, René; Martínez-Piva, Jorge Mario; y Mulder, Nanno (2014), *Global Value Chains and World Trade: Prospects and Challenges for Latin America*, Santiago, CEPAL.
- Jessop, Bob (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Cambridge, Polity Press.

- _____ (2008), *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- _____ (2014), “El Estado y el poder”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 19 N° 66, pp. 19-35.
- Katz, Claudio (2013), “Manifestations of the Crisis in Latin America and the Paradoxes of Argentine Neo-Development”, en *Caderno CRH*, Vol. 26 N° 67, pp. 49-64.
- Kulfas, Matías (2009), “Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas”, Buenos Aires, CEPAL (Documentos de Proyectos; N° 40).
- Lardone, Martin (2010), “The New Public Management Policy Norm on the Ground: a Comparative Analysis of the World Bank’s Experience in Chile and Argentina”, en *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*, Susan Park y Antje Vetterlein (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Llord-Reason, Lester y Mughan, Terry (2006), “Removing Barriers to SME Access to International Markets”, paper presented at the OECD Conference on Removing Barriers to SME Access to International Markets, Athens, Greece, November 6-8.
- Mancini, Matías (2015), “Efectos de la inserción en cadenas globales de valor sobre los procesos de innovación: el caso de las PyMEs de Argentina”, documento presentado en el VI Congreso de AEDA “El Futuro del Desarrollo Argentino”, Buenos Aires, 19 y 20 de mayo.
- Martínez Nogueira, Roberto (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, pp. 165-206.
- _____ (2013), “La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”, en *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Carlos Acuña (ed.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores; Fundación OSDE (Colección Estado y Política).
- Migdal, Joel Samuel; Kohli, Atul; y Shue, Vivienne (1994), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York, Cambridge University Press.
- Moori Koenig, Virginia (2010), “Políticas de articulación productiva en Argentina: análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas”, en *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, Carlo Ferraro (ed.), Santiago, CEPAL.

- Moreira, Carlos y Barbosa, Sebastián (2011), "El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar", en *Sociedade e Cultura*, Vol. 13 N° 2, pp. 193-200.
- Naclerio, Alejandro (2010), *Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico*, Buenos Aires, PNUD.
- _____ (2011), *La política cluster: el caso de los sistemas productivos locales promovidos por la SEPYME*, Buenos Aires, PNUD.
- Neilson, Jeffrey (2014), "Value Chains, Neoliberalism and Development Practice: the Indonesian Experience", en *Review of International Political Economy*, Vol. 21 N° 1, pp. 38-69.
- Oszlak, Oscar (1999a), "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado", en *Nueva Sociedad*, N° 160, pp. 81-100.
- _____ (1999b), "Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Vol. 6 N° 14, pp. 73-99.
- Park, Susan y Vetterlein, Antje (eds.) (2010), *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*, New York, Cambridge University Press.
- Pietrobelli, Carlo y Rabellotti, Roberta (2006), *Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*, Washington, BID.
- _____ (2011), "Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries?", en *World Development*, Vol. 39 N° 7, pp. 1261-1269.
- Plehwe, Dieter (2011), "Transnational Discourse Coalitions and Monetary Policy: Argentina and the Limited Powers of the 'Washington Consensus'", en *Critical Policy Studies*, Vol. 5 N° 2, pp. 127-148.
- Porta, Fernando (2015), "Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino", en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, CEPAL (ed.), Santiago, CEPAL.
- Seiler, Cristhian Rubén y Fernández, Víctor Ramiro (2015), "Las PyMEs en la era neodesarrollista y (¿) las herramientas para el desarrollo(?). Contribución crítica desde la experiencia argentina reciente", en *Pymes, Innovación y Desarrollo*, Vol. 3 N° 1, pp. 30-53.
- SELA (2012), *Cadenas de valor, PYMES y políticas públicas: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe*, Caracas, SELA, <http://goo.gl/K6KHib>, 05-05-2015.

- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (eds.) (2006), *The Anthropology of the State: a Reader*, Oxford, Blackwell.
- Simmons, Beth; Dobbin, Frank; y Garrett, Geoffrey (2007), “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, pp. 449-472.
- Spink, Peter (1999), “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America”, en *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Stezano, Federico (2013), *Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina*, México, CEPAL.
- Stone, Diane (2008), “Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 36 N° 1, pp. 19-38.
- Sum, Ngai-Ling y Jessop, Bob (2013), *Towards a Cultural Political Economy: Putting Culture in Its Place in Political Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Sztulwark, Sebastián (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina”, en *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*, Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (eds.), Santiago, CEPAL.
- Thwaites Rey, Mabel (2010), “Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?”, en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, Vol. 11 N° 27, pp. 19-43.
- UNCTAD (2001), *Improving the Competitiveness of SMEs in Developing Countries*, New York, United Nations.
- _____ (2010), *Integrating Developing Countries’ SMEs into Global Value Chains*, New York, United Nations.
- Wainer, Andrés y Schorr, Martín (2014), “Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente: ¿mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 49 N° 3, pp. 103-125.
- Weiss, Linda (1997), “Globalization and the Myth of the Powerless State”, en *New Left Review*, N° 225, pp. 3-27.
- Werner, Marion; Bair, Jennifer; y Fernández, Víctor Ramiro (2014), “Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus”, en *Development and Change*, Vol. 45 N° 6, pp. 1219-1247.
- World Bank (1993), “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy”, Oxford, World Bank; Oxford University Press (Documents and Reports).

_____ (1997), *World Development Report 1997: the State in a Changing World*, New York, World Bank; Oxford University Press.

Wylde, Christopher (2016), “Post-Neoliberal Developmental Regimes in Latin America: Argentina under Cristina Fernandez de Kirchner”, en *New Political Economy*, Vol. 21 N° 3, pp. 322-341.