

Los instrumentos no bancarios de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y su impacto en un territorio

Patricio Narodowski
Rocío Roche

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de la evolución de las perspectivas conceptuales, las características del diseño y el presupuesto de los principales programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa (Sepyme).¹ También aborda el uso de esos instrumentos por parte de una entidad territorial, la Unión Industrial del Gran La Plata (UI-GLP), para comprender cómo impactan las políticas generales en un territorio específico. No se incluyen los instrumentos de innovación y transferencia tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Mincyt) ni del INTI; tampoco se analizan las líneas de financiamiento bancarias, aunque se hace referencia a ellas a los efectos de comprender la política productiva general. Y no se estudia el rol del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires ni de otras provincias, por exceder los objetivos.

Se propone hacer un seguimiento de los resultados en términos de proyectos realizados, pero no se efectúa análisis de impacto en el sen-

¹ En el actual gobierno pasó a llamarse Secretaría de Emprendedores y PyMes.

tido de los cambios logrados en las empresas. Se toma particularmente el período que abarca desde el año 2003 hasta nuestros días a fin de establecer ciertas tendencias generales y al mismo tiempo las diferencias.

La metodología utilizada se basó en el estudio de los documentos oficiales, fundamentalmente los correspondientes a cada programa; las páginas institucionales y los folletos publicitarios; los presupuestos;² los formularios de presentación de los programas; las memorias de los ministerios; los planes de desarrollo sectoriales. Además se relevaron las opiniones de informantes claves.

En primer lugar se exponen las disyuntivas posibles cuando se discuten, tanto para los países desarrollados como para América Latina, las características centrales de las políticas públicas en general y hacia la producción en particular, teniendo en cuenta el enfoque del neoinstitucionalismo (NI)³ en sus dos versiones, una posición proestatal (para nuestros países) que puede sintetizarse como estructuralismo y una tercera que denominamos crítica. Luego se analizan las posiciones explícitas de los gobiernos y de los funcionarios de las áreas; posteriormente se describen y comparan los programas a la luz de los debates sobre las políticas y las posiciones manifiestas. Por último, se analiza el caso de la Unión Industrial del Gran La Plata y se exponen las conclusiones.

Estado o mercado: Políticas macrosectoriales o microhorizontales en los países desarrollados

Durante el fordismo de la segunda posguerra, la política económica giró alrededor de la intervención estatal; las tasas de crecimiento del PBI y la participación de la industria en los países desarrollados (PD) fueron récord. En el ámbito de lo productivo, la intervención del

² Lamentablemente los ejecutados nacionales tiene escaso nivel de desagregación.

³ También llamado neoliberalismo.

Estado se fundó en el rol de las empresas públicas y en las políticas sectoriales de diversa índole.

La crisis de dicho régimen generó una fuerte ofensiva teórica pro-mercado que se tradujo en las políticas basadas en la apertura, desregulación y descentralización y en el intento de generar competencia dentro del propio aparato estatal (cuasimercados). A este enfoque lo hemos definido como neoinstitucionalismo (NI). Estas ideas se llevaron a cabo en dos versiones extremas, la de Reagan en EE. UU. y la de Thatcher en el Reino Unido, aunque luego en esos países —especialmente en el último— se aplicaron fuertes correctivos que implicaron una importante marcha atrás (Iñiguez y Narodowski, 2007). En los otros PD las reformas han sido equilibradas y eso ha permitido sostener niveles elevados de rectoría, financiamiento y control estatal; en la provisión se ha ampliado la participación privada pero el sector público mantiene una porción importante. De todos modos, este debate es permanente.

Una de las enseñanzas de este largo proceso, al menos en los PD, es que el carácter público de la provisión no impide la inequidad social o regional ni la fuga de rentas al sector privado o hacia el resto del mundo, ya que los mismos diseños de políticas reproducen las diferencias estructurales y además desde siempre los intereses rentistas locales o globales pueden penetrar los estamentos oficiales, sobre todo en países y regiones donde la debilidad estatal y la concentración de los mercados van de la mano. Se puede decir que los problemas de equidad, incluyendo los de calidad y de coordinación, no son típicos ni del Estado ni del cuasimercado sino de la estructura social y económica y de la alianza política que la sostiene (Medina y Narodowski, 2019).

Por otro lado, como mostramos en el texto antes mencionado, en el ámbito de las políticas para la producción y en el contexto de la misma crisis se desmontaron una serie de empresas estatales pero se mantuvo una fuerte participación del Estado en firmas estratégicas, aunque con otras formas. Y también se avanzó en instrumentos horizontales

de apoyo, sin diferenciación de ramas de actividad priorizadas y limitando los instrumentos de protección y regulatorios.

Es que en esos años circulaba en los PD y en los países subdesarrollados (PSD) una suerte de heterodoxia: el evolucionismo neoschumpeteriano, que incorpora la cuestión del progreso a través de la producción de tecnología endógena. Ya se han visto los problemas del enfoque (Narodowski y Adriani, 2010); aquí importa el hecho de que esta teoría coincide con el NI al ratificar el desinterés en la macroeconomía y en los problemas estructurales, como si lo estructural no existiese.

Según el concepto de sistema nacional y local de innovación, el Estado solo genera las condiciones, pero el trabajo junto a las firmas debe ser realizado por el sector privado (empresas y consultoras), el tercer sector (fundaciones, ONG) y las universidades, y como contrapartida el sector público pierde expertise (McVay y Miehlbradt, 2000). Al influjo de estas ideas surge tanto en los PD como en América Latina —con más fuerza y despojado del discurso del empresariado nacional— el tema de las pymes y del desarrollo local, ya que se entiende que las instituciones en esa escala están mejor preparadas para articular estas estrategias; por eso la descentralización de los instrumentos.

Desde esta perspectiva, en las diversas interpretaciones es central la sensibilización, la capacitación, el incentivo para el espíritu emprendedor, el aumento de capacidades para el comercio exterior, la transferencia de tecnología y la innovación; siempre en marcos asociativos y con base territorial, por lo cual es importante el estímulo a equipos de animación local que generen vinculación y circulación de información. Asimismo, lo financiero no como intervención directa del Estado sino bajo la forma de subsidio de tasas, fondo de garantías, etc.

Pero en esta cuestión también se llegó a una síntesis equilibrada y los PD, sobre todo los europeos, sostuvieron un conjunto no menor de políticas sectoriales contrarias a la Organización Mundial de Comercio (OMC). A eso se suma la política monetaria laxa de los años

noventa que estimuló el crédito, el consumo, el empleo (aunque menos en la Unión Europea que en los EE. UU.). Queda claro que los PD aconsejan al resto abrir las economías pero mantienen elevados niveles de protección y otras políticas para sostener a sus sectores productivos. Quien más claramente aportó a esta hipótesis fue Rodrik (2001). Esto se profundiza desde que comienza a producirse el ascenso chino con todas sus implicancias (Gayá y Campos, 2016) y más aún desde la crisis de 2008 y en la actual guerra comercial que lleva adelante Trump (Merino, 2018).

El debate en América Latina y Argentina

Los países de América Latina, entre ellos la Argentina, vivieron un proceso similar de crecimiento general e industrial en la posguerra, aunque de forma muy endeble. La industrialización se entendía, desde el estructuralismo que sustentó dichas políticas, como el modo de enfrentar la concentración de los frutos del progreso técnico en los PD vía deterioro de los términos del intercambio. En ese contexto, para la Cepal (Narodowski, 2008) el Estado era el motor del desarrollo, incluso a fin de constituir un empresariado nacional dinámico que, según ellos, no existía. Las políticas propuestas giraban en torno a la protección comercial, el impulso del mercado interno, la reforma agraria, un fuerte rol de las empresas públicas productivas y financieras y el desarrollo de tecnología propia. Cuando se pensaba en esto se asumía la intervención directa a partir de empresas e instituciones públicas poderosas.

El apoyo a la industria se planteaba con un fuerte enfoque vertical reconociendo que hay sectores que solo pueden ser competitivos con determinada dotación de factores y cierto vector de precios, con determinadas condiciones financieras, parámetros imposibles de modificar desde la microeconomía, y por eso el concepto de estructura.

En nuestro país este pensamiento tiene una de sus últimas traducciones en Diamand (1983). Este autor plantea el ciclo económico

argentino como un péndulo entre políticas populares y ortodoxas. En cuanto a las recomendaciones, se requiere compensar la sobre-elevación de los precios y costos industriales internos debido a la tendencia a la apreciación cambiaria. Una vez resuelto el despegue y alcanzados los niveles competitivos, se daría un proceso acumulativo de inversión e incorporación de tecnología que haría mantener activa a la industria consolidada.

Claro que muchos autores alertaban acerca de las dificultades que habría para lograr la sustitución de importaciones (Lustig, 2000). Desde el enfoque de la dependencia obviamente la ilusión era considerada vana por la división internacional del trabajo, la debilidad del Estado y el peligro de que el proceso se realizase por tracción de las multinacionales (Dos Santos, 1970).

En ese período, especialmente entre 1964-1974, se observan en nuestro país los más altos aumentos de la productividad, con fuerte rol del Estado pero ya con una activa presencia de empresas extranjeras (Katz y Kosacoff, 1989). El proceso presentaba diversas debilidades y terminó abortado por el programa económico de la dictadura militar, a lo que debe sumarse la difícil coyuntura internacional de los años ochenta (Narodowski, 2017). Por esto a inicios de los años noventa había un cierto consenso en el sentido de que el proceso de industrialización había quedado trunco (Katz, 1986, 1989). Al mismo tiempo, Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) demostraban cómo en la realidad, desde 1975 se había producido un gran proceso de concentración empresarial que sería difícil revertir. Ese diagnóstico se había profundizado drásticamente a inicios de los años 2000, y se reproduce en todo el continente.

El proceso vivido desde mediados de los años setenta es consecuencia de la implementación de ese NI extremo (en América Latina aparece como Consenso de Washington) que en los noventa buscó romper con la lógica descripta de la posguerra a partir de la idea de que la apertura comercial, la desregulación y la competencia tendrían

efectos positivos en la economía. En este clima se proponía la pérdida de centralidad de las políticas públicas en general y sectoriales en particular y su reemplazo por otras de tipo horizontal procompetitividad. Además, estaban el FMI y la OMC para controlar este tipo de “desvíos”. Tal vez el texto más claro al respecto sea el de Cavallo, Domenech y Mundlak (1989) en el que justamente cuestionaban las transferencias compensatorias que proponía Diamand.

Al mismo tiempo, en el debate sobre las políticas productivas se propaga el evolucionismo, la bondad de las políticas horizontales y la importancia de las pymes. La Cepal adoptó en estos años este discurso evolucionista y neoinstitucionalista: ya es más difícil encontrar recomendaciones de políticas verticales y surgen con fuerza las tendencias a reforzar los sistemas innovadores, en el marco del mejoramiento de lo que llamaron la mesoeconomía y una apertura comercial gradual. La entidad se mantiene en este planteo y ya no volvió al original en el que los problemas estructurales tenían gran peso.

De esos años es la génesis de la Sepyme en nuestro país y la construcción de buena parte de sus instrumentos horizontales, especialmente el Programa de Reversión Productiva (PRE), antecedente del Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (PACC) que desde 2015 pasa a denominarse Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC). Este cuenta con financiamiento externo y una fuerte presencia del organismo prestamista —el Banco Interamericano de Desarrollo— en el diseño. Y como se verá, con una operatoria casi completamente tercerizada.

Los pocos programas sectoriales existentes eran los de la Secretaría de Industria, asociados a grandes empresas; algunos, como la Promoción Industrial, irían desapareciendo.⁴ También se inicia el largo

⁴ Esta división de tareas entre la Secretaría de Industria y la Sepyme subsiste y es problemática. Intentó resolverse a inicios de los años 2000 con instrumentos como los Foros de Competitividad, en los que participaban empresas de diverso tamaño y poder de mercado y ambas subsecretarías, pero la experiencia fue perdiendo importancia.

proceso de caracterización legal del segmento pyme y de los subsegmentos (micro, pequeñas, medianas), aunque ha habido pocos instrumentos que diferencian a las micro y pequeñas (mipes).

Los gobiernos populares de América Latina, en especial el gobierno argentino, vuelven a poner en los años 2000, al menos discursivamente, los problemas macroestructurales en primer lugar. Tal vez en ese sentido sea un buen ejemplo el planteo de Abeles y Kipper (2010) a propósito del Grupo de los 20 (G20), que cuestionaban el pedido del Fondo Monetario Internacional (FMI) a los PSD de flexibilizar el mercado laboral mientras proponían volver a un esquema de crecimiento basado en el consumo. Pero al mismo tiempo no han vuelto en ningún caso al monopolio estatal de los servicios públicos, la educación, la salud, etc., sino más bien intentan ir a modelos equilibrados.⁵

Este punto de vista puede servir para explicar especialmente el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, durante el cual se profundiza el diagnóstico en el que la concentración de los mercados y la regresividad de las políticas anteriores son centrales. Por eso el planteo es sostener el impulso fiscal, proteger a los sectores industriales con problemas tratando de construir una alianza con el empresariado nacional e intentar generar un conjunto de regulaciones para controlar a la elite económica; mientras también se estatizan empresas públicas que habían sido privatizadas, incluyendo YPF y Aerolíneas Argentinas. Al mismo tiempo, el gobierno sostenía los argumentos y los instrumentos de política para estimular las mejoras en la competitividad a nivel micro con instrumentos horizontales, aunque con una intensidad menor.

De algún modo parece haberse seguido el modelo equilibrado de los PD, aunque no se logró la modificación de los problemas planteados, y la situación descrita para inicios de la década solo se había revertido muy tímidamente en 2015 (Goldstein, Kulfas y Zack, 2017).

⁵ Piénsese en las transformaciones en el sistema de salud de Brasil o en los cambios que proponía Bachelet para el modelo educativo en Chile.

Tal vez con esa base surge una visión menos complaciente del proceso, que va a influir en las evaluaciones de las políticas productivas. Ortiz y Schorr (2007) atribuyen la mejora de la performance industrial a la baja del costo salarial; sostienen que el empleo generado fue informal, que la especialización productiva es la misma y que la elite empresarial concentrada sigue consolidándose. Lo más importante que plantean es que el gobierno no tenía una estrategia productiva clara y que todo se basó en un tipo de cambio alto. En esa línea Fernández y Seiler (2015) proponen que en los años 2000 se sostiene la tendencia a la reprimarización, concentración y extranjerización; los actores de la producción nacional y las pymes no abandonan el rol subalterno y se observa una caída de su peso relativo en la estructura económica, y los instrumentos de política macro y micro no son capaces de combatir esa tendencia.

Por otra parte, en Narodowski y Remes Lenicov (2012, 2014) se señaló que el escenario mundial se había vuelto inestable y además fuertemente competitivo. El objetivo de la reindustrialización y el aumento del rol del empresariado nacional en las periferias, como elemento central de la solución a la restricción externa vía sustitución de importaciones y de la mejora del nivel de vida de la población, es sumamente complejo. En Narodowski (2013) se muestra que las medidas implementadas desde 2003 hasta 2015 fueron más allá del tipo de cambio alto, pero también que debido a los problemas del contexto mundial, la magnitud de las restricciones estructurales, y por limitaciones de la política local, evidentemente quedaron cuentas pendientes.

El gobierno de Mauricio Macri retomó la agenda noventista implementando la apertura comercial y el abandono de políticas sectoriales, con un eje puesto en lo horizontal y en el sujeto emprendedor. También hay evidencia de una preocupación por la macroeconomía, en la que se busca la apertura y la desregulación, lo que en el discurso aparece como desburocratización. Estos aspectos son los abordados en el próximo apartado.

El enfoque de los últimos gobiernos de Argentina

El debate que se acaba de exponer se ve reflejado en el discurso instalado en 2003, entendido como la orientación del gobierno y la forma en que este busca alianzas y consensos, en relación con las políticas económicas y la estrategia hacia las pymes. Luego de pasados dos años de gobierno, en el marco de un conjunto de anuncios para pymes, Kirchner (28 de septiembre de 2005) planteaba, con un enfoque macroeconómico, que el crecimiento de las pymes se asociaría al modelo de tipo de cambio competitivo y tasas bajas y que eso redundaría en el crecimiento de la mano de obra ocupada y la disminución del trabajo en negro (para un análisis del modelo, véase Narodowski y Panigo, 2009). El discurso reflejaba la prioridad puesta en el combate de la pobreza. La propuesta incluía la necesidad de construcción de un pensamiento propio y de un empresariado nacional que acompañara el proyecto político. Dos años más tarde, en el Día de la Industria en la Unión Industrial Argentina, Kirchner (6 de julio de 2007) retoma esa visión y analiza las transformaciones en curso a partir de un nuevo rol del Estado, pero al mismo tiempo valora el superávit fiscal y comercial con un objetivo claro que se repite: la reindustrialización, el desarrollo regional y la inclusión social con un mercado interno fuerte. En el discurso dice claramente que dicho modelo requiere de una fuerte presencia de las pymes. A la hora de explicar el modelo vuelve a poner el acento en las políticas macro para lograr un tipo de cambio competitivo, pero en el marco del equilibrio fiscal. Luego enumera los programas de la Secretaría de Ciencia y Técnica, que luego formaría parte del nuevo Ministerio (Mincyt), y de la Sepyme, yendo al enfoque micro y horizontal y valorando la capacitación, la posibilidad de ganar mercados externos y elevar los estándares de calidad en pos de mejorar la cadena de valor. En ese contexto resalta las licencias no automáticas para la importación de productos típicamente pymes y señala que no se aceptarán negociaciones en la OMC que atenten contra la industria local.

Quizá la mejor interpretación de este enfoque se encuentra en el trabajo de un exsubsecretario de pymes, Matías Kulfas (2009), quien explica el impacto de la nueva estructura de rentabilidades relativas debido a una combinación de políticas macro e instrumentos de política industrial, como una reversión de la estrategia de la década de 1990, aunque reconoce las dificultades para crear nuevos eslabones y profundizar los existentes. Este subsecretario fue tal vez el que más impulsó este vínculo micro-macro en sus trabajos y discursos. El programa que impulsó, de Sistemas Productivos Locales (SPL) con fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (llamado por entonces habitualmente clusters) generó todo un discurso en el que se valoraba el modelo general y los componentes evolucionistas mencionados con un sentido inclusivo (Naclerio y Trucco, 2015).

Pocos meses después, en su discurso de asunción, Fernández de Kirchner (10 de diciembre de 2007) planteaba cuatro pilares: la sociedad, las instituciones, un modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social y la inserción en el mundo. En ese marco vuelve sobre el rol de la industria, pero introduce la necesidad de la mejora en la actividad en el nivel micro (de empresas y mercados) para lograr más competitividad y remarca la cuestión de la innovación tecnológica. Luego vendría el conflicto con el “campo”, la crisis internacional y las medidas para sostener el consumo interno. En la asunción de 2011 hace una defensa del modelo de tipo de cambio alto. La cuestión micro aparece cuando presenta el Fondo de Capital Semilla ese mismo año (Fernández de Kirchner, 1 de marzo de 2011) y nuevamente cuando la ministra Débora Giorgi anuncia un aumento de los fondos para emprendedores, siempre en estricta vinculación con una política macroeconómica proconsumo (Infobae, 12 de mayo de 2010).

En la misma línea, es importante destacar que el gobierno desarrollaba un discurso muy fuerte alrededor del desarrollo autónomo de

tecnología. En 2013 se presenta el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (Télam, 12 de marzo de 2013) con un discurso neoschumpeteriano con el cual se vuelve a poner el acento en la micro, es decir, en la producción y en los mercados. En la presentación del satélite Ar-Sat 1 se expone el proyecto como una política de soberanía en la que el Estado tiene un rol central a través de YPF estatizada, el Inpav como parte de la tradición de fabricaciones militares, etc. Como en los discursos mencionados, en este caso también se vinculó la tarea a la estatización de YPF.

Durante 2012 y 2013 se lanzaron el Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de la Producción, 2012) y el Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (República Argentina. Ministerio de Ciencia y Técnica, 2013). El primero parte de un diagnóstico en el que se valora la reindustrialización y el resurgimiento de las pymes. Está pensado sector por sector con un enfoque de cadenas de valor, por lo tanto, aborda tanto los eslabones intensivos en grandes empresas como también los intensivos en pymes. En cada uno se plantean, con un enfoque micro, las barreras a la competitividad sectorial y de las pymes, aunque sin diferenciar segmentos.

El segundo plan, cuyo resumen sigue estando en el portal del entonces Ministerio, sigue los lineamientos micro ya mencionados. Como objetivos se plantea fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación e impulsar la cultura emprendedora y la innovación, sin hacer mención a los sectores industriales específicos ni a las pymes, tal vez reafirmando la idea de Maldovan, Gordon y Di Marzo (2011) de que aún subsistía un fuerte enfoque horizontal en los instrumentos. No hay referencias a las pymes; sí se alude a la articulación público-privada aunque sin diferenciar los problemas por sector, por tamaño, etc., y en algunos casos las líneas parecen casi exclusivas para empresas de alto nivel, sobre todo en el área de desarrollo sustentable, energía, salud, aunque no se descarta trabajar en proyectos de complejidad media.

Por entonces la Sepyme había pasado al rango de Secretaría, pero ya no parecía adoptar las construcciones teóricas anteriores. En la mayor parte de sus presentaciones o entrevistas, el secretario Rou-ra mencionaba el contexto macroeconómico propicio y solía dar un panorama de los beneficiarios de cada programa con un discurso pro-competitividad, haciendo referencia al esfuerzo de desburocratización de los trámites y la capacitación, entre otros aspectos, siempre con especial interés en el emprendedorismo (Carrillo, 2011; Comercio y Justicia, 1 de julio de 2010).

A partir de los discursos de apertura de sesiones ordinarias (Fernández de Kirchner, 3 de marzo de 2015) y en un acto del Día de la Industria Argentina (Fernández de Kirchner, 3 de septiembre de 2015) —ambos cerca de las elecciones presidenciales de 2015—, se puede hacer una síntesis de la evaluación que el gobierno presentaba a la sociedad de cara a los comicios. La presidenta explicó las bases del cambio estructural vivido y la mejora de los indicadores relativos de Argentina, incluso en la crisis internacional, y para ello volvió a los planteos iniciales de tipo macro, el rol de la industria y la importancia del modelo basado en el mercado interno (que denominó “de valor agregado”), con fuerte inversión estatal directa y financiamiento productivo. En ambos discursos hizo un repaso de la inversión realizada por grandes empresas industriales, particularmente automotrices, YPF, etc.

Entre los instrumentos que menciona aparece el cambio de orientación del Banco Nación hacia las pymes, el crédito del Bicentenario, la bonificación de tasa, los créditos productivos del BCRA y el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales, y hace una referencia muy positiva de los programas del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Nombra poco a las pymes, algo más a los instrumentos para la innovación y sigue destacando lo macroestructural.

Se ratifica lo expuesto en el sentido de que el eje era la macroeconomía y la problemática estructural; a su vez, se vinculaba el

desarrollo de las pymes al mercado interno y se esgrimía un discurso alrededor de los valores de la solidaridad. Al mismo tiempo se seguía un enfoque de la producción basado en la necesidad de fomentar la innovación (de base evolucionista) y no tanto un enfoque neoclásico, que pone el acento en el funcionamiento de los mercados.

Por su parte Macri (1 de marzo de 2016) en la apertura de sesiones ordinarias inició una época caracterizada por otro tipo de discursos en los que se hace difícil analizar contenidos. En el diagnóstico son fundamentales las trabas que pone el Estado como obstáculo, entre las que se visualizan como un problema las restricciones para importar, al margen de cualquier análisis sobre las potencialidades de la industria local. Los temas de la política macroeconómica aparecen solamente como la necesidad de reducir la influencia del Estado. Las propuestas giran alrededor de la relación con el mundo, el aumento de la competencia y la mejora en el funcionamiento del mercado. Como en los discursos anteriores, se busca la competitividad, pero en este caso esta aparece como la clave para reducir la pobreza.

El tono no cambia en el discurso del Día de la Pyme 2017 en la *Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)* (Macri, 30 de junio de 2017). Allí hizo un recorrido muy breve de diversos casos exitosos de emprendedores en los que parece fundamental la iniciativa, el talento personal y la capacidad gerencial. Con más ahínco que en el gobierno anterior, se repite que de las pymes vendrá la solución.

La contraparte para él es el *tramiterío*, el empleado público negligente y el costo argentino. En ese contexto valora la Ley Pyme y la Ley de Emprendedores, que son —al margen de ciertas modificaciones en los programas vigentes— parte de la política tributaria y de reforma del Estado, respectivamente, y que al no diferenciar segmentos dentro del sector involucran potencialmente a casi todo el tejido empresarial, menos a las mipes.

En Macri (1 de marzo de 2018) la economía y el optimismo están menos presentes. Hay alguna mención a la competencia y ya no se alude a las trabas burocráticas porque se supone que el gobierno las ha liberado. Se profundiza el enfoque de emprendedores exitosos sin ninguna referencia a la industria. Como herramientas de política se menciona la Ley de Reforma Laboral y la Ley de Modificación del Mercado de Capitales. El secretario Mayer es quien especifica este discurso (Apertura.com, 14 de diciembre de 2015).

El reflejo de los discursos en la evolución de los programas

Fondo de Proyectos

Evolución general

Hemos visto en la introducción las diversas fuentes consultadas. Particularmente para el análisis de la inversión realizada solo pudimos tomar los presupuestos enviados al Congreso de la Nación por la Jefatura de Gabinete de Ministros (República Argentina. Ministerio de Economía, 2006, 2010, 2014, 2016, 2017, 2018) correspondientes a los años 2007, 2011, 2015, 2017, 2018, 2019 respectivamente, y las Memorias del Estado de la Nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2008, 2011, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019) correspondientes a los años 2007, 2010, 2013, 2015, 2016, 2017, respectivamente. A valores de enero 2007, este es el año en que se llegó al nivel más alto de gasto de la Secretaría; de más está decir que muy inferior al de los instrumentos bancarios. Dicho nivel cae en 2010 y alcanza el 72% del total del presupuesto del organismo, **aún más en 2011**, en que llega al 43%; en 2015 vuelve a crecer hasta el 66%, y nuevamente desciende con mayor profundidad en 2016 y 2017 (debajo del 50% del valor de 2007) y en 2018 (en un 40%). Debe tenerse en cuenta que en 2017 estaba presupuestado el Fondo de Capital Empresarial, el cual, por lo que surge de la memoria de ese año y de las entrevistas, casi no se

ejecutó, y además la mayoría de los programas anteriores se discontinuaron. Según la Memoria 2017, los resultados son muy pobres. En el proyecto de presupuesto 2019 ya se nota con suma brutalidad la política del déficit cero.

Esta tendencia se observa también en la sumatoria de gastos de Fondos de Proyectos, que en 2007 rondaba el 44% del total (se presupuesta un monto superior para promoción), siendo los mejores años 2010 y 2011 con casi el 80%. En 2015 el componente Fondo de Proyectos cae, aunque se presupuesta en compensación un aumento del rubro Promoción. Durante 2017 y 2018 se llega al mínimo valor de los últimos 15 años.

Los instrumentos según la Memoria 2007

La evolución de los instrumentos se aborda tomando como base las Memorias, las que permiten realizar una evaluación del discurso y de las actividades del período anterior. En la del año 2007 y en línea con el presupuesto, el principal acento está puesto, como sucede siempre, en los instrumentos bancarios; entre los no bancarios sobresale el Programa de Reconversión Productiva (PRE), con el otorgamiento de 440 proyectos. El mismo era gestionado por dos consultoras privadas. El máximo para bienes de capital fue un tema muy discutido y, según entrevistados, nunca superó el 40%. El mecanismo consistía en el ingreso del proyecto por vía de una institución privada, las Ventanillas Pyme. En su mayoría eran privadas o del tercer sector y debían promover el programa y formular los proyectos. Se procedía mediante la presentación de un formulario formal con indicadores económicos que sin otro aditamento, permitiese hacer una evaluación diversa, y un conjunto de exigencias inferiores a los bancos, pero no menores. Por eso fue siempre sospechado de estar motorizado más por los consultores que por los empresarios.

Mientras tanto, se anunciaba la preparación del Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (PACC) para Micro, Pequeñas y

Medianas Empresas (Mipymes) con el préstamo BID 1884/OC-AR. Allí estaban contemplados los PACC Empresas y Emprendedores que gozaban de más presupuesto que todas las otras actividades. La línea para empresas otorgaba aportes no reembolsables del 70% de la inversión con tope al inicio de 130 mil pesos, que luego alcanzó los 200 mil pesos dentro de las actividades incluidas en el Plan Estratégico Industrial (PEI 2010), como también para economías regionales, industrias culturales y el sector turismo, pudiendo además disponer como máximo del 30% del Aporte No Reembolsable (ANR) total para adquisiciones asociadas. La línea destinada a emprendedores otorgaba ANR del 85% de la inversión con tope en 110 mil pesos para empresas recientes y emprendedores con potencial de desarrollo, innovación, generación de empleo y arraigo territorial. Luego de arduas negociaciones no se permitió comprar bienes de capital con el ANR, aunque sí con la contraparte. Durante su vigencia, y luego de la pobre *performance* de las Ventanillas, se estimuló la incorporación en este esquema de asociaciones gremiales empresarias, como la UIGLP. También se acoplaron las Agencias de Desarrollo Productivo, en muchos casos de carácter público, por lo que el modelo de intermediación se iba equilibrando. En relación con estas últimas, hasta el año 2015 el presupuesto se mantuvo de manera razonable. Donde no ha habido cambios importantes es en los formularios, tal vez uno de los aspectos más débiles.

En la Memoria del año 2007 se menciona, con financiamiento del PNUD, el comienzo de los Aportes No Reembolsables (ANRS) del Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales (SPL), conocidos comúnmente como clusters. La operatoria tenía una flexibilidad que el BID no otorgaba. Por un lado, fondeaba el pago inicial de un coordinador y un porcentaje que llegó a ser del 60% para bienes de capital pero con el objetivo de promover configuraciones colectivas. Ambos elementos representan un progreso notable en el diseño. En ese sentido el SPL tenía un componente

relacional y participativo mucho más desarrollado, en el cual el ente público se involucraba significativamente en el proyecto y era menos necesaria la consultoría. Estaba inspirado en la idea de innovación del evolucionismo neoschumpetereano, por eso importaba la interrelación entre el sistema científico-tecnológico, el Estado y las pymes en el territorio.

Las Memorias de 2010 a 2014

En la Memoria de año 2010 de nuevo se valoraban ante todo las medidas vinculadas al financiamiento bancario; luego aparecen 1.110 proyectos en ejecución del PACC por 50 millones de pesos (aunque en el presupuesto figura algo más). Acá surge otra característica del período que debemos mencionar: la ilusión de masividad de los proyectos. No hay un enfoque de “ejemplo a imitar”, sino de resolución de problemas concretos.

Por su parte el SPL incorporó en 2010 una nueva línea de inversión. Se decía que hubo 20 clusters nuevos y que el total sumaba 90. Esto está refrendado por un documento del PNUD (2010). Por entonces ya se definía lo que sería el programa Conglomerados Productivos del PAC, que debía representar la continuidad del SPL pero con la dinámica menos flexible del BID.

Se menciona además la capacitación de Empresas Madrinas, que tiene por objetivo crear un vínculo entre un joven emprendedor y una empresa consolidada, que aporta el 50% con fondos del Crédito Fiscal y el otro 50% contra devolución por parte de la pyme involucrada, en efectivo, a crédito o con la participación de la inversora en el paquete accionario de la misma. No hay información concreta sobre la evolución de esta línea de trabajo.

Otro programa que se iniciaba era el Monitoreo aplicado a Pequeñas y Medianas Empresas (Mapa Pyme) que debía proveer información sobre la oferta de servicios, y se evaluaba como positiva la Expo Sepyme. Ambos fueron abandonados posteriormente.

En las Memorias de 2012 y 2013 empieza a prestarse más atención al Programa de Capital Semilla cuyo objetivo era otorgar incentivos a las inversiones productivas llevadas adelante por jóvenes que tuvieran una idea, proyecto o plan de negocios en los sectores de industria manufacturera, servicios industriales y tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El programa era un concurso y consistía en un aporte monetario inicial a tasa 0% y en calidad de préstamo de honor para la compra de bienes de capital y asistencia técnica. El plazo de devolución era de cinco años con uno de gracia y se contemplaban tres categorías: prototipos con un máximo de 30 mil pesos, puesta en marcha hasta 60 mil pesos y consolidación con 100 mil pesos. Cabe resaltar que en la convocatoria se establecía que el 60% del préstamo otorgado debía ser invertido en activos fijos.

La Memoria 2015

En 2015 se aprobaron 666 proyectos por un total de 60 millones de pesos para el PACC Empresas. En cuanto al PACC Emprendedores, se mencionan 177 proyectos por 20 millones de pesos en ANR. Ya estaba vigente formalmente el Préstamo BID 2923/OC AR y, como ya se adelantara, los diversos instrumentos quedaban dentro del ahora llamado Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), de similares características. Pero de la Memoria surge que aún se ejecutaba el Programa anterior.

Por otro lado, para Capital Semilla se presentaron 4.376 proyectos y resultaron beneficiarios 1.533 con una inversión de 91 millones de pesos, datos que coinciden con el presupuesto. Se empezó a priorizar el valor agregado, proyectos que tuvieran impacto local, que contribuyeran al cuidado del ambiente, que aportaran innovación tecnológica o que pertenecieran a las cadenas de valor destacadas en el PEI 2020.

Para el último año de gestión del gobierno anterior se declaraban Sistemas Productivos Locales (SPL) por nueve millones de pesos desembolsados en concepto de ANR para 80 grupos asociativos be-

neficiados. A eso se suman los nueve primeros Conglomerados Productivos, ya dentro del préstamo del BID. Según diversas fuentes se habían organizado en el período 2007-2015 entre 255 y 280 proyectos asociativos con casi 5 mil firmas involucradas (un promedio de casi 32 por año). Todos estos programas se asociaron en 2015 a las actividades del Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020 en una experiencia que parece haber sido positiva.

Otros programas para mencionar en 2015 son Expertos Pymes, destinado a la ejecución de diagnósticos de situación organizacional, y el posterior Plan de Mejoras. Ese año se habían aprobado 203 asistencias técnicas con 1,2 millones.

Los instrumentos en el cambio de gobierno

Ya realizado el cambio de gobierno, en el documento del Ministerio de Producción (República Argentina. Ministerio de Producción, 2016) surgían los mismos programas: los PAC Empresas y Emprendedores (antes denominados PACC), los Sistemas Productivos Locales (SPL) y el PAC Conglomerados Productivos como parte de la oferta, pero se promocionaba más el Fondo Semilla (ex-Capital Semilla); además se creaba el modelo de Aceleradoras, empresas privadas o entidades sin fines de lucro que financian y asisten proyectos de base tecnológica o de otra índole y para lo cual reciben un subsidio. Sobre mediados del año 2016 surge el Prodepro, un programa de desarrollo de proveedores para algunos sectores estratégicos: energía renovable y no renovable (incluye petróleo y gas), industria ferroviaria, industria minera, agua y saneamiento, aeroespacial, industria naval, tecnologías de la información y comunicación (TIC), salud, electrónica (no de consumo masivo) y nuclear. Los requisitos para ser beneficiario de este programa eran difíciles de cumplir: no alcanzaba con ser proveedor de un servicio o un producto de empresas de los sectores mencionados, debía ser muy relevante en la cadena de valor a la que pertenecía la pyme.

Un entrevistado planteó que durante su primer año las nuevas autoridades intentaron una especie de refundación, para lo cual cambiaron los nombres de los Programas aunque al inicio se trataba de los mismos. Esto les sirvió para apropiárselos con otra estética y también para despedir personal y cubrir los lugares con empleados nuevos.

En 2016, año en el que el organismo debió cumplir con compromisos anteriores asumidos con las instituciones financiadoras, se menciona en la Memoria que fueron asistidos 715 proyectos de PAC Empresas con 35 millones de pesos de ANR desembolsados y se rescataron 384 proyectos en ejecución.

En PAC Emprendedores se plantearon nuevas bases, que hacían difícil imaginar que luego se discontinuarían; sin embargo, ese año el nivel de ANR se redujo notablemente, mientras que para 2017 en la pobre Memoria de ese año no se mencionan más estos programas, aunque estaban presupuestados. Según los entrevistados, a mitad del año 2016 ya no se operaron. En el presupuesto de 2017 aparece un programa BID 3174 de desarrollo regional dependiente de otra Subsecretaría, pero no hay más información al respecto.

En cuanto al Fondo Semilla, hay en 2017 una suma importante presupuestada, pero no se indican resultados. En 2018 sí aparece el Fondo Fiduciario de Capital Emprendedor (Fondce) para financiar este programa y a las Aceleradoras. No hay aún una Memoria, pero los entrevistados han manifestado que son los únicos programas activos. Según un documento en línea de la Secretaría hay 935 proyectos aprobados en el Fondo Semilla y ocho en Aceleradoras, pero no se informa si los fondos han sido ejecutados. Está presupuestado el programa Expertos, pero los entrevistados informan que fue suspendido. El Fondo Semilla dejó de funcionar en febrero de 2019.

En el caso de Conglomerados Productivos se firmaron cinco convenios y se desembolsaron 12,5 millones de pesos, lo que mostraba el inicio de la reducción. Para SPL, de las entrevistas surge que hay 48 grupos asociativos activos, cuatro centros de servicios tecnológicos,

11 nuevos proyectos aprobados (algunos venían del período anterior por 6,4 millones de pesos) y 13 nuevos proyectos en evaluación. Según los entrevistados se avanzó en dos años en 22 grupos, un promedio muy inferior al anterior. A mediados de 2017 se discontinuaron.

En 2016 figuraban el Programa Cadenas de Valor con Impacto Social, Nodos de Innovación Social y Empresas Sociales (con capacitación), pero todos fueron discontinuados. Los informantes claves han mencionado el programa Ecosistema Pyme, que busca desarrollar las cadenas de valor de grandes empresas argentinas como Arcor, Techint, etc., pero no se han tenido noticias de proyectos aprobados. También se plantea discontinuar la Ley del Software, que no ha sido objeto de nuestro análisis. De acuerdo con lo dicho por diversos entrevistados, en la actualidad la Sepyme está casi desierta y sin relación con el público.

Sensibilización y capacitación

Con relación al proceso de sensibilización mencionado, en la gestión de los Proyectos en 2010 se publicitaba el aumento de Ventanillas PACC Sepyme que ya superaban las 90, pero el esquema debía convivir con las Agencias de Desarrollo Productivo (había 81 en funcionamiento y 22 en proceso de conformación). En 2014 se contabilizan 67 Agencias, fundamentalmente vinculadas a gobiernos provinciales y municipales, el 25% en la Provincia de Buenos Aires. Del listado al que se accedió no se desprende que haya habido discriminación partidaria, sobre todo por la presencia de Santa Fe y Córdoba.

En paralelo se anunciaba la implementación de una Plataforma Virtual de la Red de Agencias de Desarrollo, con 39 aulas y 16 encuentros regionales para 2010, y se constituía la Mesa de Programas Nacionales regionales con 16 proyectos productivos, modelo de trabajo que ha sido cuestionado. El presupuesto para fortalecimiento del tejido regional se mantenía en un nivel constante.

Si bien el concepto de incubación aparecía desde 2010 a través del PACC, en el año 2014 se da un fuerte impulso a Incubar; en el acto

de lanzamiento los funcionarios plantean que empezaba a ponerse el foco en el entorno y por tanto en el apoyo financiero a las instituciones capaces de aglutinar proyectos y acompañar su ejecución.

En 2015 se anuncia un nuevo instrumento: las oficinas GenIA (Generadora de Industria Argentina) con fondos del Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC); a fines de dicho año el número de oficinas ascendía a 32. Allí se contabilizaron 3.250 visitas a empresas, más de 250 acciones en la gestión y seguimiento de proyectos y más de 120 proyectos de desarrollo local detectados en estudio. Según un entrevistado progresaba internamente la idea de aumentar al máximo las entidades intermedias para lograr la continuidad de este tipo de políticas.

También con un neto sentido territorial, aunque escape a este trabajo, se debe decir que hasta 2015 aumentaban las unidades de extensión del INTI. En una muy pobre Memoria de 2013 parece priorizarse la política hacia Parques Industriales con la creación de la Unidad de Desarrollo Industrial Local y ANR por 13 millones de pesos para cofinanciar obras de infraestructura en 22 de estos parques. En 2015 se planteaba una tarea nueva: la instalación de 30 aulas virtuales en parques industriales. Ese año se otorgaron ANR por un monto aproximado de 80 millones de pesos para cofinanciar obras de infraestructura en 33 de aquellos parques. En 2015 se valoran diversas actividades de fomento a las TIC —que, como el apoyo a los parques industriales, no ha entrado en este análisis—. Todo esto fue interrumpido.

Los programas de sensibilización son paulatinamente reemplazados desde 2016 por los Clubes de Emprendedores, un ámbito dotado de tecnología para la capacitación, y por las Ciudades para Emprender. En este último caso se sumaron diversas ciudades intermedias con una batería de instrumentos similares a las Agencias, con buenos resultados. Además, surgían como transversales la Academia Argentina Emprende y el Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (Cedem), centrados en la capacitación. El primero recibió comentarios

elogiosos sobre todo por lo realizado el primer año, luego de lo cual retornó a las capacitaciones tradicionales. El segundo instrumento no ha logrado una expansión real trascendente. También se instituyó un nuevo Registro de Emprendedores.

Se promueve con fuerza el Programa Incubar otorgando a 50 incubadoras 35 millones de pesos en 164 municipios e instalando 30 clubes de emprendedores por 20 millones de pesos. En 2017 se gastó otro tanto en ambos programas. Ciudades para Emprender ejecutó 13 millones de pesos, de los cuales el 50% corresponde a ANR para 30 ciudades. Los miembros entrevistados del equipo de gestión, incluso identificados con el gobierno, valoran la iniciativa pero sospechan de la politización de los destinatarios. Además se inauguraron 33 Casas de la Producción, se avanzó en el Programa de Agendas de Desarrollo Productivo y se registraron proyectos por 266 millones de pesos.

Como sustento de estas tareas está siempre la capacitación del crédito fiscal. Según la Memoria, en 2010 se logró el agotamiento del cupo de 30 millones de pesos. En 2015 se menciona un gasto similar, en ambos casos para algo más de mil proyectos, aunque el presupuesto era mayor. En 2016 se sigue con una política similar a través de Argentina Emprende, con un presupuesto menor, de cinco millones de pesos. En 2017 se presupuestaron 7,8 millones.

La experiencia de la UIGLP

El caso del Departamento de Desarrollo Productivo (DDP) de la Unión Industrial del Gran La Plata (UIGLP) es de utilidad para mostrar la evolución de este proceso en un territorio en particular. A tal efecto se describirá toda su actividad, más allá de los programas de la Sepyme, mencionando incluso las actividades realizadas por la entidad en el marco de otros organismos.

El Departamento surgió en el año 2012 como herramienta de la institución para intermediar con los instrumentos ya mencionados de

distintos organismos estatales. Su tarea principal fue la de promover los programas y formular proyectos para acceder a los fondos.

Cuando comenzaron sus actividades en el año 2012, el Departamento estaba conformado por dos personas que dedicaban sus esfuerzos principalmente a los programas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Fontar, Fonsoft y Finset). Durante los dos primeros años de vida se formularon proyectos en programas que no hemos trabajado en este capítulo pero que responden a un formato similar: 21 Fontar, cuatro Fonsoft y tres Finset por 21 millones de pesos, de los cuales fueron aprobados 20 por un total de 10 millones de pesos.

Ya en el año 2014 el equipo de trabajo se amplió: se incorporaron cuatro personas más y se conformó un equipo multidisciplinario exclusivamente para la formulación de proyectos. A partir de las incorporaciones el trabajo se fortaleció de un modo notable.

Dicho año se incubaron 12 emprendimientos, de los cuales siete fueron presentados al Programa PAC Emprendedores, aunque solo dos fueron aprobados. Recibieron la suma de 300 mil pesos, en ambos casos destinados a la adquisición de maquinarias para la fabricación de piezas para la industria aeronáutica.

Se reforzó la convocatoria a empresas de la región y se llevaron a cabo seis proyectos PAC Empresas. El total solicitado y aprobado fue de 450 mil pesos. De los seis proyectos presentados, cuatro pertenecían a empresas proveedoras de servicios industriales, una al sector metalúrgico y otra a la construcción. Dos de ellos estuvieron destinados a la adquisición de software de gestión interna: uno para la implantación de normas de calidad, otro para la creación de una unidad de seguridad e higiene y los dos restantes para el diseño y construcción de matricería y un banco de pruebas, respectivamente. Además, se presentaron tres proyectos Fonapyme para la adquisición de grandes maquinarias por seis millones de pesos, de los cuales se aprobaron dos por 3,5 millones de pesos. Como se

evidencia, en la mayor parte de los casos pueden considerarse proyectos productivos.

Además, se presentó un proyecto de una Cooperativa de la industria aeronáutica de la ciudad de La Plata al Programa Sistemas Productivos Locales, que recibió 900 mil pesos para el fortalecimiento de la misma en dos aspectos: gestión interna y adquisición de maquinaria necesaria para operar en el mercado nacional. Este programa realmente generaba el involucramiento del grupo en el proyecto: se producían reuniones entre sus miembros y un acercamiento del equipo de consultores de la UIGLP.

En este proyecto participaban el Grupo Transporte Aéreo (GTA) que integra la Unidad de Investigación, Desarrollo, Extensión y Transferencia (UIDET) del Departamento de Aeronáutica de la Facultad de Ingeniería de la UNLP en aspectos técnicos, y la Unión Industrial del Gran La Plata en la formulación y capacitación en gestión estratégica.

Por otro lado, se presentaron nueve proyectos a programas del Mincyt por siete millones de pesos y se aprobaron siete por cinco millones. Todas las empresas participantes eran proveedoras de servicios industriales, pero al mismo tiempo todas buscaban el apoyo para continuar internamente con la investigación y desarrollo que requieren para mantenerse activas en el mercado competitivo. También se presentaron 10 proyectos a la Línea de Reactivación Productiva del Consejo Federal de Inversiones (CFI) por un total de cuatro millones de pesos de los cuales se aprobaron ocho por la suma de 3,2 millones. Cinco de los proyectos aprobados eran para continuar el equipamiento de la cooperativa aeronáutica con la que se venía trabajando. Otro de los créditos fue para cuatro productores de alcauciles de la región que lograron mejorar su equipamiento. Los restantes pertenecían al sector de la construcción y al plástico. El número de proyectos se incrementó en un 64% respecto del año anterior.

En el año 2015 se incubaron 20 proyectos de emprendedores (incluyendo los proyectos de Arturo Seguí que se analizan a continua-

ción), de los cuales se presentaron 14 al Programa PAC Emprendedores por un total de 1,5 millones de pesos; de ellos fueron aceptados 11 por poco más de un millón.

Con respecto a empresas, se presentaron y aprobaron cuatro PAC Empresas por 500 mil pesos. Dos de los proyectos fueron para el desarrollo de la página web de la empresa, uno para la contratación de profesionales para un estudio de mercado y la elaboración de un plan de comercialización de un nuevo producto de la compañía. El último correspondió a una empresa de plásticos que requería la contratación de un arquitecto para el diseño del nuevo galpón que sería llevado a cabo con la ayuda del programa Mi Galpón (que fue presentado y aprobado ese mismo año por siete millones de pesos).

Luego de casi un año de trabajo se logró la presentación final de un nuevo proyecto al SPL para cinco empresas de la región que se conformaron como Consorcio de Cooperación, crearon un centro de tecnología aplicada y recibieron 2,4 millones de pesos. Los perfiles de las empresas que formaron el Consorcio eran diversos: dos prestadoras de servicios industriales, una constructora, una dedicada al diseño industrial y una proveedora de servicios de ingeniería especialista en simulación numérica computacional.

Estas cinco empresas se conocían, habían participado en proyectos de grandes empresas de las que eran proveedoras, pero nunca habían trabajado juntas. El proyecto surgió de la necesidad de integrar servicios complementarios y poder brindarlos como un único oferente aprovechando la sinergia que surgiría del trabajo conjunto. Con los fondos recibidos se acondicionó un espacio, se instaló un puente grúa y se adquirió un CNC y una máquina de corte por chorro de agua. La compra de esta máquina las convirtió en una de las primeras empresas de la ciudad en contar con dicha tecnología. Por otro lado, pudieron dar respuesta a demandas que de otra manera les hubiera sido imposible colmar ya que, antes de la conformación del Centro, nadie estaba en condiciones de satisfacer la demanda en su totalidad. Algunos em-

presarios de la región notaban la necesidad de colaboración entre empresas para poder hacer frente al contexto nacional; esta experiencia fue la primera de importancia en ese marco.

En el año 2015 se presentaron 28 proyectos a la Línea para la Reactivación Productiva del CFI por un total de 24 millones de pesos, de los cuales solo uno fue rechazado, y se recibieron finalmente 22 millones. Diecisiete proyectos surgieron del trabajo realizado en Darregueira con pequeños productores agropecuarios. Los mismos se destinaban de la siguiente manera: 50% a la adquisición de maquinaria agrícola, 26% para la compra de ganado, 14% para equipamiento para tambos, 10% para obra civil.

De los otros 11 proyectos, diez eran para emprendedores y representaban el 25% del monto total solicitado, cinco pertenecían al sector alimenticio, cuatro al textil y uno al sector de la construcción. El 75% restante correspondía a una empresa de la industria del plástico para la construcción de un nuevo galpón.

El número de proyectos presentados durante el año 2015 se incrementó en un 61%, con lo que aumentó en 10 puntos porcentuales la ratio de proyectos aprobados.

Por último, se debe mencionar el trabajo realizado desde 2014 y durante todo 2015 en la localidad de Arturo Seguí, en conjunto con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y una sociedad civil, en el que se capacitó en negocios y en temáticas específicas a más de cien personas, en su mayoría de un nivel socioeconómico inferior al que atiende generalmente Sepyme. Según los intereses y las capacidades de los participantes se conformaron 10 equipos de emprendedores, de los cuales cuatro pertenecían al sector textil, incluyendo sublimación de telas y productos varios, confección de ropa para bebés, fabricación de estuches y fundas para instrumentos musicales y bolsos y carteras; cinco a alimentos (panes y budines, galletitas, tapas de empanadas, pastas frescas, pizzas y tartas) y uno al de la construcción (placas y columnas premoldeadas).

Fue un largo trabajo que requirió un alto involucramiento por parte del DDP, que luego del proceso de capacitación los presentó al año siguiente al Programa PAC Emprendedores por un monto total de 925 mil pesos. Se les hizo un diagnóstico y los proyectos fueron vinculados con otros emprendedores y empresas para ser proveedores de los mismos.

Si bien los emprendimientos antes mencionados no parecen ser innovadores, muestran una faceta particular de la gestión anterior, en la que se vincula de otro modo a sectores rezagados, poniendo a disposición capacidades que el organismo que en general los atiende, —el Ministerio de Desarrollo Social— no siempre tiene. El cambio en la Sepyme impactó negativamente en la posibilidad de seguimiento de los proyectos.

En el año 2016 se crea formalmente Hypatia, la incubadora de la UIGLP, y se logra el reconocimiento como ventanilla oficial del Programa Incubar del Ministerio de Producción de la Nación para la presentación de proyectos en programas para emprendedores. Hasta entonces se había trabajado con otras incubadoras. Pero ese año el equipo perdió varios de sus integrantes, lo que hizo necesaria una reorganización y una nueva definición de las estrategias a seguir.

Se organizó Emprendé LP, un ciclo de seis encuentros gratuitos, en los que se realizaban charlas teóricas y prácticas, un curso para emprendedores dictado por emprendedores. Se inscribieron más de 100 personas en 15 días de convocatoria.

En el año 2016 se presentaron y aprobaron cinco proyectos PAC Emprendedores por un total de 1,7 millones de pesos, de los cuales solo dos fueron aprobados: uno para compra de bienes de capital de una empresa fabricante de juguetes y otro para la producción de una estación de monitoreo ambiental. Los que fueron rechazados eran para la consolidación de un emprendimiento de desarrollo de software, la adquisición de maquinaria específica para construcciones no convencionales y para la consolidación de un emprendimiento que realiza

maquinarias a medida (tornos, máquinas de corte con electrónica asociada). Los miembros del Departamento plantean que la Sepyme ya no operaba como el año anterior.

Al mismo tiempo se presentaron tres proyectos al Programa Fondo Semilla ya descripto, de los cuales fueron seleccionados dos: uno para la construcción del prototipo de cuadros de bicicleta de carbono y el otro para la producción de levadura líquida para cerveza, ambos por 150 mil pesos. De todas maneras, este programa era poco atractivo comparado con el PAC Emprendedores, que ofrecía un Aporte No Remembolsable (ANR) de hasta 400 mil pesos por el 80% del monto total de la inversión. La Sepyme solo quería dar créditos.

Para empresas se presentaron y fueron aprobados **únicamente** tres proyectos, dos PAC Empresas por 500 mil pesos y un Fonapyme por 900 mil pesos, y se realizaron capacitaciones en diversas temáticas, pero con baja concurrencia.

Además, se trabajó con propietarios de balnearios de Pinamar que debían adaptarse a una nueva normativa y renovar su infraestructura. Se presentaron y aprobaron 14 proyectos en la Línea para Reactivación Productiva del Sector Turismo del CFI por un total de 20 millones de pesos. El destino de los fondos fue en su totalidad a obra civil. La gestión de estos proyectos se realizó en conjunto con el personal del CFI y la Municipalidad de Pinamar. Al igual que en el SPL, aunque en menor medida, los profesionales del programa participaron activamente del proceso de formulación de los proyectos. No obstante, aun con estos proyectos el total descendió a menos de la mitad de lo operado en 2015.

En el año 2017 se presentaron siete proyectos del PAC Empresas por 1,3 millones de pesos de los cuales fueron aprobados seis. Uno se destinó a la contratación de un geofísico para realizar un trabajo de investigación de suelos que le permitiría a la empresa contar con información para comercializar sus servicios a grandes empresas del sector de oil & gas. Además, fue presentado un proyecto para hacer posible

la certificación de normas ISO 9001 para una pyme de la región dedicada a la prestación de servicios eléctricos; otro fue para el desarrollo de una plataforma de educación a distancia; uno relativo al desarrollo web para una plataforma de medios de la provincia de Buenos Aires y por último, haciendo uso de una nueva línea (PAC Franquicias), un proyecto para que una importante cervecería de la ciudad pudiera generar su sistema de franquicias. Con respecto al PAC Emprendedores, se presentaron seis proyectos por dos millones de pesos. Cuatro de ellos eran tecnológicos, relativos a la domótica, a la impresión 3D (fabricación de impresoras y de joyas de diseño con impresión 3D en metales) y uno para la construcción de cargadores solares sin baterías. Haciendo uso de la nueva línea PAC Franquicias, se presentaron otros dos proyectos para la constitución de franquicias. Sorpresivamente, en octubre de ese año cerraron ambos programas y quedaron pendientes varios proyectos de pymes y emprendedores en los que se estaba trabajando para su presentación. También dejó de operar en la práctica el SPL.

Durante ese año se realizaron las rendiciones correspondientes a los proyectos en ejecución. Por tanto, con la disminución de la oferta de líneas de financiamiento, en 2017 nuevamente el número de proyectos presentados disminuyó a la mitad del año anterior.

Al iniciar el año 2018 la UIGLP se enfrentaba a una Sepyme que contaba únicamente con el programa Fondo Semilla para emprendedores y el Prodepro. Ante este escenario se centraron los esfuerzos en el primero y se presentaron 10 proyectos por un monto de 2,5 millones de pesos y se continuó con el seguimiento de las ejecuciones de los proyectos de años anteriores. Ocho de los presentados fueron aprobados por un total de dos millones de pesos. Los sectores a los que pertenecen son variados: agropecuario, alimenticio, construcción, indumentaria, educación, servicios industriales y tecnología. En todos predominaba la adquisición de maquinarias, tal como plantean las bases y condiciones del programa, en un porcentaje inferior al PAC y sin

subsidio alguno. Este año el Fontar realizó una única convocatoria, en la que se presentó un proyecto por dos millones de pesos que fue aprobado con quita presupuestaria.

Como puede observarse, se pasó del máximo de 20 proyectos de Empresas y Emprendedores presentados a Sepyme en el año 2015 a la mitad en 2108, todos ellos únicamente para emprendedores. La oferta de programas se tornó casi nula, las condiciones de acceso se hicieron más duras y el apoyo fue menor. Durante este tiempo se trabajaron algunos proyectos para presentar al programa Fondo Semilla, pero básicamente las actividades que se llevaron a cabo fueron las necesarias para rendir los proyectos de años anteriores. En febrero de 2019 el Fondo Semilla, único programa de financiamiento de la Sepyme, fue cerrado.

El equipo de profesionales empezó a disgregarse, con lo que se perdió esa experiencia acumulada, y algunos pasaron del sector privado al sector público, al contrario de lo que pregonaba el gobierno.

Conclusiones

Se han mostrado los debates sobre políticas públicas en los PD y en América Latina y la confluencia hacia modelos en los que se equilibran la apertura y la protección, los instrumentos verticales y horizontales, la participación pública y privada en la provisión, en función de las diversas presiones sectoriales y en pos de no perder en términos de capacidades y equidad. En este sentido es importante entender el rol del Estado más bien en términos de regulación y control de los mercados, financiamiento público, estrategia redistributiva y diseño de los programas a fin de que estos no queden cooptados por las empresas con poder de mercado, sino para que sirvan a los propósitos para los que fueron creados.

En el análisis de la política productiva del país, ante todo se debe decir que de 2003 a 2015 —pero especialmente desde la crisis con el campo de 2008—, el impulso fiscal, la protección y el fuerte sesgo ha-

cia el control de algunos mercados (por ejemplo de precios, el mercado financiero, el de combustibles) fueron protagonistas. Esto permitió a las pymes expandir sus actividades, aunque no hubo altas ganancias de productividad y subsistieron infinidad de rentas improductivas sin resolver, lo que impidió enfrentar el ciclo económico y dificultó la estrategia. El gobierno de Mauricio Macri desmontó esos controles y exacerbó esas rentas, y finalmente también eliminó el impulso fiscal.

Lo descripto se reflejó en la Sepyme de varios modos. Por un lado, el tejido empresarial mantenía cierta fortaleza hasta 2015 y se debilitó luego, impidiendo a las firmas afrontar reformas micro y realizar aportes propios para acceder a ANR. Además, la alta tasa de interés promedio inhibía el uso de ciertos instrumentos bancarios. Por otro lado, el presupuesto de la Sepyme creció, aunque con algunos vaivenes, hasta 2015. La falta de fondos es una realidad en un contexto de endeudamiento, pero la baja proporción de programas no bancarios es peligrosa porque limita mucho el alcance y por la inequidad de acceso. Igualmente, luego del 2016 cayó y el presupuesto del año 2019 marca un ajuste similar al del año 1991.

En lo que hace al modelo de gestión de la política pública, en general lo que se observa es que durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se mantuvo la matriz organizacional, las escalas de descentralización, etc., pero el impulso fiscal y la mayor coordinación entre niveles de gobierno minimizaron los problemas de la década anterior. Además, al mismo tiempo se fueron corrigiendo las anomalías del modelo del NI extremo.

De nuevo esto se pudo ver en la Sepyme. Como en todo el sector público, aumentó el personal, se intentó la estabilidad al menos de los estamentos más antiguos y se eliminaron las diferencias entre los que trabajaban para los programas con financiamiento externo y los trabajadores de planta. El problema siguen siendo los cambios de gobierno, ya que muchos profesionales quedan en el organismo pero sin tarea asignada, sea cual fuere su forma de contrato.

Respecto a la descentralización, las Agencias con fuerte sesgo público, y sin inhibir a los actores privados, intentaron jugar de contrapeso al esquema original de Ventanillas.

También se vio que con el PACC se modificaron diversos elementos del PRE, que eran la representación más cabal de ese NI radicalizado, en una demostración de que un gobierno políticamente fuerte puede negociar de otro modo el diseño con los organismos internacionales. Incluso las Unidades Ejecutoras pasaron a ser controladas por funcionarios cercanos al Gobierno y no los organismos. Se debe respetar la operatoria BID pero esta es similar a la de la administración central y no está claro cómo podría ser de otro modo.

Ya no hay gerencadoras, y si bien se mantiene la participación privada, al sumarse las Agencias, las instituciones empresarias incluso combativas y las universidades, el Programa deja de ser presa absoluta del mercado de consultoría, aunque este aspecto sigue debatiéndose. Además, se intentó una mayor articulación con los planes elaborados durante el período.

En cuanto al destino de los fondos, ha sido central el aumento de las posibilidades de compra de bienes de capital, al menos en el SPL, y sobre todo el impacto que esto tiene en el modelo BID, aunque con un discurso más procompetitividad y menos flexibilidad. Asimismo, la conformación de equipos grandes, comprometidos y vinculados a otros discursos ajenos al tradicional de los organismos internacionales, representó un importante aporte.

Otro aspecto que se ha relevado es que se abandonó el enfoque de “ejemplo a imitar” y se centró en la resolución de problemas concretos y para un número lo más amplio posible de beneficiarios. No obstante, el escaso uso que se da a los subsegmentos en que el sector se divide según la normativa vigente impide darle un sesgo más equitativo a estos fondos.

Se sigue con un discurso de la competitividad, aunque eso no define la política, pero no queda claro cómo planear otro discurso. Y lo

que es central, el Gobierno no abandonó nunca la preocupación por los problemas estructurales; la cuestión fue que no se pudo vencer el momento negativo del ciclo. Las debilidades mencionadas pueden ser parte del problema.

El nuevo gobierno, primero en forma gradual y abruptamente desde 2018, comenzó a desfinanciar al organismo en el marco de una desaceleración de la actividad económica que en este año se transformó en recesión profunda, por lo que cada vez hay menos personal.

En el marco de un discurso solo procompetitividad completamente microhorizontal se reemplazaron las Agencias por un modelo de Clubes y Casas en las que, si bien en algunos casos se incluyen sectores públicos de las escalas regional y local, se esgrime un discurso más de servicio y menos de participación política activa. Se cuestiona a las universidades y a las entidades empresarias combativas como si la vida de las firmas no pasase también por reivindicaciones generales.

Luego de una transición se eliminó el PAC heredero del PACC en sus tres líneas (Empresas, Emprendedores y Conglomerados), el SPL, reemplazados por el Fondo Semilla y Aceleradoras (esta última solo para 12 casos, como una vuelta al modelo de “ejemplo a seguir”). El primero no se relaciona con ninguna política, es nada más que un préstamo de honor. La eliminación significa que las empresas ya no tienen un mecanismo para comprar bienes de capital. Como se vio para la UIGLP, los equipos remanentes en los territorios están empezando a plantearse su propia existencia.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M. y Kiper E. (2010). El G20 y el rol de la Argentina. *Serie Aportes*, 2. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07653.pdf>
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Legasa.

- Carrillo, J. (2011). *Las Pymes en el desarrollo con inclusión social. Entrevista al Secretario Pyme Lic. Horario G. Roura*. El dial.com. Recuperado de www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=10913&base=99&id_publicar=&fecha_publicar=21/10/2011&indice=entrevistas
- Cavalló, D., Domenech, R. y Mundlak, Y. (1989). *La Argentina que pudo ser. Los costos de la represión económica*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Fundación Mediterránea. Buenos Aires: Manantial. Recuperado de <http://www.cavalló.com.ar/wp-content/uploads/file/laargentinaquepudoser.pdf>
- Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino ¿hasta cuándo?*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina.
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *America Economic Review*, 60, 231-236.
- Fernández, V. y Seiler, C. (2015). Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo. *Sociedad y economía*, 30. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n30/n30a10.pdf>
- Fernández de Kirchner, C. (10 de diciembre de 2007). *Discurso de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de asunción del mando en el congreso de la Nación ante la asamblea legislativa*. Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>
- Fernández de Kirchner, C. (1 de marzo de 2011). *Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el 129º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina*. Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez>

- Fernández de Kirchner, C. (3 de marzo de 2015). *Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la apertura del 133° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/28418-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional%22>
- Fernández de Kirchner, C. (3 de septiembre de 2015). *La industria es el eje fundamental para el crecimiento del país, dijo la Presidenta en Tecnópolis*. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/29008-la-industria-es-el-eje-fundamental-para-el-crecimiento-del-pais-dijo-la-mandataria-en-tecnopolis>
- Gayá, R. y Campos, R. (2016). China en la OMC. *Integración & Comercio*, 40. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Revista-Integraci%C3%B3n--Comercio-No-40-Junio-2016.pdf>
- Goldstein, E., Kulfas, M, y Zack, G. (2017). Desempeño industrial y restricción externa en la Argentina (2003-2012). *H-Industria*, 11(21). Recuperado de <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1040>
- Iñiguez, A. y Narodowski, P. (2007). La G de la ecuación macroeconómica. El Estado y las finanzas a través de las teorías y los años. En A. Naclerio, G. F. De Santis y P. Narodowski, *Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la Economía Argentina* (pp.140-181). Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/ic3b1iguez.pdf>
- Katz, J. M. (1986). *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmeccánica*. Buenos Aires: Programa BID/Cepal/CIID/PNUD. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28580>
- Katz, M. (1989). La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales. En J. M. Katz y B. Kosacoff, *El proceso de*

- industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. Cepal.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1>
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. Cepal.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1>
- Kirchner, N. (28 de septiembre de 2005). *Palabras del presidente Néstor Kirchner, sobre anuncios para las pymes.* Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24812-blank-66868831>
- Kirchner, N. (6 de julio de 2007). *Palabras del presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del 120 ° aniversario de la fundación de la Unión Industrial Argentina y celebración del Día de la Industria.* Recuperado de http://www.fauga.com/media/521_palabras_del_presidente_de_la_nacion.doc
- Kulfas, M. (2009). Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas. *Cepal. Colección documentos de proyectos, estudios e investigaciones.* Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3718-pymes-argentinas-escenario-post-convertibilidad-politicas-publicas-situacion>
- Lustig, N. (2000). La Cepal y el pensamiento estructuralista en los años setenta y ochenta. En *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo* (pp. 81-102).
- Macri, M. (1 de marzo de 2016). *Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa.* Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-nid1875715/>
- Macri, M. (30 de junio de 2017). *Discurso de Mauricio Macri en el*

- acto del Día de la PyME*. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/39944-el-presidente-mauricio-macri-hablo-en-acto-del-dia-de-la-pyme>
- Macri, M. (1 de marzo de 2018). *Discurso completo de Macri ante la Asamblea Legislativa*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-discurso-completo-de-Macri-en-la-Asamblea-Legislativa-20180301-0078.html>
- McVay, M. y Miehlbradt, A. (2000). Emerging Good Practices in Business Development Services. *First Annual Seminar Turin Italy*, 4-8.
- Maldovan, P., Gordon, A. y Di Marzo, E. (2011). Estructura científica y perfil tecnoproductivo de la Argentina. En F. Prota y G. Lugones, *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción en Ciencia y Tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Medina, A. y Narodowski, P. (2019). *Debates y herramientas para el gobierno de la salud*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Merino, G. (2018). Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. *Realidad Económica*, 313, 9-40. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8379/pr.8379.pdf
- Naclerio, A. y Trucco, P. (2015). Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del programa sistemas productivos locales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 15(24), 33-65. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-37272015000100002
- Narodowski, P. (2008). *La Argentina pasiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Narodowski, P. (2013). Economía Popular. *Realidad económica*, 279, 100-131. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2017/04/economia-popular.pdf>
- Narodowski, P. (2017). *Estudio comparado de diez sistemas de salud nacionales. Los diversos modelos de regulación, financiamiento,*

aseguramiento, provisión y control. Entre la mayor responsabilidad estatal y las nuevas formas legales de la provisión. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/03/informe-paises-seleccionados.pdf>

- Narodowski, P. y Adriani, H. L. (2010). La importancia del evolucionismo en la economía, en la geografía económica, en los estudios del territorio y en las políticas de desarrollo. *Estudios socioterritoriales*, 8, 91-111. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/268685058> [La importancia del evolucionismo en la economía en la geografía económica en los estudios del territorio y en las políticas de desarrollo](https://www.researchgate.net/publication/268685058)
- Narodowski, P. y Panigo, D. (2009). El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía*, 75, 1-58.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (2012). *Geografía económica mundial actual (GEM). Un enfoque centro periferia*. Moreno: UNM Editora.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (2014). La complejización del comercio exterior en los países subdesarrollados: un objetivo difícil. En *Congreso de Economía Política Internacional. Universidad Nacional de Moreno*. Recuperado de <http://biblioteca.unm.edu.ar/documentos/repositorio/13080.pdf>
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad. *Papeles de trabajo*, 1(2), 1-42. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/10/ortiz-y-schorr-la-rearticulacion-del-bloque.pdf>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2008). *Memoria del Estado de la Nación 2007*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2011). *Memoria del Estado de la Nación 2010*. Recuperado de <https://>

- www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2014). *Memoria del Estado de la Nación 2013*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Memoria del Estado de la Nación 2015*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017). *Memoria del Estado de la Nación 2016*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). *Memoria del Estado de la Nación 2017*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2019). *Memoria del Estado de la Nación 2018*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación. (2013). *Plan Nacional de ciencia, tecnología e innovación productiva. Argentina innovadora 2020*. Resumen ejecutivo para prensa. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_resumen_para_periodistas.pdf
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2006). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2007*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2007>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación.

- (2010). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2011*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2011>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2014). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2015*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2016). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2017*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2017>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2017). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2018*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2018>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2018). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2019*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2019>
- República Argentina. Ministerio de la Producción de la Nación. (2012). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- República Argentina. Ministerio de Producción de la Nación. (2016). *Programas de la Secretaría de Emprendedores y de la PyME*. Recuperado de <http://cpymepilar.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Sepyme-ProgramasEmprendedoresyPymes-FINAL-1.pdf>
- Rodrik, D. (2001). *The developing countries hazardous obsession with global integration*. Harvard University. Recuperado de <https://wcfia.harvard.edu/publications/developing-countries-hazardous-obsession-global-integration>

Qué tiene en la cabeza Mariano Mayer, el hombre de Macri, para que los emprendedores triunfen. (14 de diciembre de 2015). *Apertura.com*. Recuperado de <http://www.clavesdigital.com.ar/noticiasinterior.php?id=544>

Roura dijo que “Sepyme es parte de una política integral” 2010. (1 de julio de 2010). *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/pymes/roura-sepyme-es-parte-de-una-politica-integral-del-gobierno-nacional/>

Pymes recibieron más beneficios del Ministerio de Industria. (12 de mayo de 2010). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2010/05/12/515972-pyme-recibieron-mas-beneficios-del-ministerio-industria/>

Cristina llamó al sector privado a invertir en tecnología. (12 de marzo de 2013). *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201303/10094-cristina-lanza-el-plan-nacional-de-ciencia-argentina-innovadora-2020.html>