



FACULTAD  
DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS



Universidad  
Nacional  
de Córdoba

# REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

## Políticas de articulación productiva y cooperación interorganizacional. Lecciones a partir de la experiencia argentina

Andrés Matta, Ana Cristina Etchegorry, María Cecilia Magnano,  
Carolina Orchansky

Artículo publicado en Revista de Economía y Estadística  
Volumen 55, Número 1, 2017 – ISSN 0034-8066/ e-ISSN 2451-7321



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



# **Políticas de Articulación Productiva y Cooperación Interorganizacional. Lecciones a partir de la experiencia argentina\***

*Policies of Productive Articulation and Inter-organizational Cooperation.  
Lessons from the Argentine experience.*

**ANDRÉS MATTA**

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*  
*amatta@unc.edu.ar*

**ANA CRISTINA ETCHEGORRY**

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*  
*cristinaetchegorry@gmail.com*

**MARÍA CECILIA MAGNANO**

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*  
*ceciliamagnano@yahoo.com.ar*

**CAROLINA ORCHANSKY**

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*  
*carolina.orchansky@gmail.com*

## **RESUMEN**

*Durante la última década, se han desarrollado en Argentina numerosas políticas orientadas a promover la “articulación productiva” mediante el incremento de la cooperación entre firmas. Este artículo realiza un meta-análisis de su diseño y ejecución a partir de seis programas nacionales y provinciales implementados en la provincia de Córdoba. Se consideran para ello cuatro dimensiones: la consistencia entre los principios teóricos y el diseño; los niveles de complejidad de las estructuras promovidas; su escala y cobertura territorial y sus mecanismos de gobernanza.*

---

\* Los autores agradecen a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba por el financiamiento del proyecto.



Palabras clave: micro y pequeñas empresas; políticas públicas; desarrollo territorial; gobernanza.

Códigos JEL: O2, L5, H4.

## **ABSTRACT**

*During the last decade, different policies have been developed in Argentina aimed at promoting "productive articulation" by increasing cooperation between firms. This article performs a meta-analysis of its design and execution from six national and provincial programs implemented in the province of Córdoba. Four dimensions are considered for this: consistency between theoretical principles and design; the levels of complexity of the promoted structures; its scale and territorial coverage and its governance mechanisms.*

Keywords: micro and small enterprises, public policy, territorial development, governance.

JEL codes: O2, L5, H4.

## **I. INTRODUCCIÓN. POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

En las últimas décadas, promovidos por diversos organismos nacionales e internacionales (entre ellos BID, ONUDI, OIT), se han desarrollado en América Latina numerosas políticas y programas orientados a incentivar la articulación productiva mediante el incremento de la cooperación entre empresas y el crecimiento del capital social.

El auge de estas iniciativas coincide con el crecimiento de la “comunidad epistémica” que recogió los aprendizajes post-marshallianos de las experiencias exitosas del norte italiano y de otros procesos de aglomeración (Porter, 1998; Beccattini, 2002), de corrientes teóricas sistémicas y de la emergencia de un ciclo de políticas post-neoliberales de tipo estructuralista en toda la región (Goldstein y Kulfas, 2011). Al menos en la teoría, mientras los programas precedentes tenían por destinatarios a las firmas, estas políticas se dirigieron a configuraciones inter-organizacionales conformando estructuras o sistemas (Sztulwark, 2010).

No son pocos los autores que señalan que estas políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) constituyen la mayor novedad de las políticas del siglo XXI en América Latina (Ferraro y Stumpo, 2010), y que el sector público ha jugado un papel central en la promoción y financiamiento de estos procesos de articulación. Entre los casos más conocidos se pueden mencionar la experiencia de los Arranjos Productivos Locais (APL) en Brasil, el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) de Uruguay o los Programas Territoriales Integrados (PTI) en Chile.

Argentina no ha sido una excepción a esta tendencia, ya que las primeras políticas y programas de estas características comenzaron a elaborarse a fines de la década de 1990 pero se multiplicaron particularmente a partir de los gobiernos posteriores al año 2001 y continúan hasta la actualidad, abarcando los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), diferentes ámbitos geográficos (rurales y urbanos) y sectores de actividad (dinámicos y de subsistencia). Una particularidad de los programas argentinos es que en su mayoría han asociado el fomento de la articulación entre firmas a la promoción del “desarrollo territorial” incorporando conceptos, objetivos y actividades en esta línea.

El período que ha transcurrido desde la generalización de estas políticas, que abarca prácticamente lo que va de este siglo, constituye un tiempo suficientemente considerable para analizar integralmente su desarrollo y sus resultados, a fin de realizar un balance y extraer aprendizajes que puedan ser retomados por futuras intervenciones. En este sentido, ha habido algunos antecedentes, entre los que se destacan los estudios de Dini, Ferraro y Gasaly (2007), Ferraro y Stumpo (2010) y Pietrobelli et al, (2016). La mayoría coinciden en señalar que estas políticas representaron un avance respecto a sus antecesoras, pero que aún se encontraban en una etapa piloto y que no había información suficiente para evaluar su impacto (Ferraro, 2010; Ferraro y Stumpo, 2010; Dini y Stumpo, 2011). Precisamente esta falta de resultados concluyentes (Ferraro, 2010), sumada a la complejidad de su ejecución conspiraron contra las posibilidades de que estas políticas se generalizaran.

El presente artículo resume parte de un estudio efectuado sobre un conjunto de seis programas nacionales y provinciales ejecutados a partir

del año 2003 en la provincia de Córdoba (Argentina) con el objeto de *comprender en qué medida el diseño, la ejecución y los resultados de estos programas ha sido coherentes con sus supuestos teóricos y cuáles han sido sus principales logros y sus limitaciones.*

Para responder a estas preguntas se presentarán en primer lugar algunos aspectos conceptuales básicos relacionados con la forma en que la “comunidad epistémica” ha influido en el diseño de estas políticas y las cuatro dimensiones que podemos considerar como críticas a la hora de analizar los resultados de una política de articulación productiva. Estas dimensiones son la *consistencia del diseño lógico* respecto de sus supuestos conceptuales, *la complejidad de las estructuras de cooperación* promovidas, *su alcance territorial y cobertura*, *sus mecanismos de gobernanza y la participación local*. En la segunda parte, se presentarán brevemente los diversos programas y se analizarán las cuatro dimensiones escogidas, utilizando para esto información secundaria y los resultados de indagaciones cualitativas realizadas con actores clave que han participado de las políticas en diversas etapas, niveles y funciones.

El propósito de este artículo es reflejar los aspectos críticos con los que se han encontrado estos programas y sistematizar algunos de los aprendizajes que surgen de su gestión, muchos de los cuales se reflejan en las diferentes modificaciones y adaptaciones que han sufrido para mejorar sus resultados y perfeccionar su ajuste a las diversas realidades territoriales. El hecho de que cinco de estos programas tengan alcance nacional, no permite estrictamente generalizar los resultados observados en la provincia de Córdoba, pero abre la posibilidad de futuros estudios que puedan comparar y contrastar lo que aquí se presenta.

## **II. COMUNIDADES EPISTEMICAS, PARADIGMAS Y POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA**

El surgimiento y el despliegue de estrategias de política pública orientadas al desarrollo de las MyPEs en las que coinciden el fomento de la articulación productiva, la cooperación interorganizacional y el desarrollo territorial no podría comprenderse sin el crecimiento y consolidación de una “comunidad epistémica” que fue tomando protagonismo paulatinamente en el país y en la Región en las últimas dos décadas.

Según la definición de Haas las “comunidades epistémicas” están compuestas “*por profesionales (por lo general provenientes de diversas disciplinas) que comparten el compromiso con un modelo causal común y un conjunto común de valores políticos. Los une la convicción de la veracidad de su modelo y el compromiso de traducir dicha veracidad en políticas públicas*” (citado en Parsons, 2007: 404). En este caso, se trata de una comunidad de gran expansión que destaca la relevancia y el rol de las relaciones de cooperación y el territorio en el diseño de estrategias para las MyPEs (Albuquerque, 2001; Arroyo, 2008; Madoery, 2008; Esser et al, 1996; Boisier, 2001) a la que se suman las presiones “isomórficas” que provienen de la influencia directa de organismos multilaterales que habitualmente financian estos programas (BID, Banco Mundial) o incluso de la imitación de las “buenas prácticas” locales e internacionales a las que en no pocos casos se busca extrapolar de manera acrítica (Fernández et al., 2008). Los procesos de decisión durante la fase de diseño de las políticas, que habitualmente incluyen a más de una institución y a distintos profesionales, culminan así en formulaciones que heredan la complejidad de este proceso de negociación y en muchos casos sus contradicciones.

La expansión de esta comunidad epistémica podría explicarse, entre otras razones por el fenómeno de regionalización y descentralización que acompañó a la globalización económica y el auge de la producción académica sobre el tema en las últimas décadas. A ello se ha sumado especialmente la crisis del modelo del “Estado Neoliberal” a fines de la década de 1990, dejando un espacio conceptual vacío en numerosos ámbitos relacionados con el diseño de políticas.

Esta comunidad ha venido reproduciendo y reconstruyendo su propio *paradigma*, un modelo conformado por enunciados teóricos y prácticos más o menos coherentes entre sí, que cumplen la función de supuestos tanto en el diseño como en la ejecución de los programas. Este paradigma puede ser denominado como *post-neoliberal* en la medida que representa una alternativa al paradigma dominante en la década precedente, aunque por cierto ambos no se presentan en la realidad de manera pura sino con diversas variantes y combinaciones que pueden llegar a resultados no exentos de eclecticismo.

Las políticas asociadas al período neoliberal también compartían un paradigma, cuyos supuestos fundamentales se articulaban en general con los

fundamentos de la teoría económica neoclásica (una antropología económico-racionalista, mercados autorregulados, una visión “modernizante” de la empresa, entre otras). En el campo de las políticas industriales éstas solían justificarse por el desarrollo de mercados y la corrección de sus “fallas”, focalizándose en la competitividad de las firmas individuales (BID,2001; McVay, 2000). Probablemente el supuesto normativo fundamental que subyace a este modelo es que si el Estado y las instituciones sociales aseguraban ciertas condiciones y reglas de juego equitativas en el mercado, todos los actores (aún los informales) tendrían similares posibilidades de mejorar su posición competitiva mediante la capacitación, la asistencia técnica o del crédito.

Por contrapartida, a partir del año 2003, las políticas en Argentina buscan su fundamento en un paradigma en construcción constituido por un conjunto de teorías y prácticas vinculadas a modelos de desarrollo de tipo estructuralista (Goldstein y Kulfas, 2011) cuyo objeto sería modificar estructuras productivas y desarrollar políticas segmentadas tanto en las firmas con mayor potencial tecnológico como en los sectores con mayor vulnerabilidad teniendo por destinatarios a las estructuras y sistemas (Magnano et al, 2011a; Sztulwark, 2010). A diferencia del paradigma neoliberal que luce sistemático y completo, el paradigma post-neoliberal aparece como un conjunto de teorías alternativas –más o menos *heterodoxas*- que incluyen entre otras a enfoques evolucionistas e institucionalistas, las teorías del desarrollo territorial o a la perspectiva crítica de la economía social (Coraggio, 1998; 2001). Su coherencia radica en su adhesión a supuestos que se oponen a los del paradigma neoliberal: no se ve a la MiPyme como una forma atrasada de la organización empresarial sino como un fenómeno cualitativamente diferente, que requiere de estrategias específicas para promover su desarrollo; se propician así prácticas participativas (“horizontales”), y locales (*botton-up*), a partir de valorar la reciprocidad, la solidaridad y la cooperación.

Estos supuestos los acercan a los principios de las teorías de “desarrollo local” (Albuquerque y Dini, 2008; Coraggio,2001; Boisier, 2001 Buarque, 1999; Vazquez Barquero, 2007; Silva Lira, 2005) o “desarrollo endógeno” (Becattini, 2002) que comparten la idea de que existen diferentes sendas de crecimiento en función de los recursos y capacidades territoriales.

Para este paradigma, la unidad básica de análisis y de acción no puede ser por tanto la empresa sino el “nivel meso” (el territorio o las diversas estructuras en las que se articulan las firmas) (Meyer-Stamer, 2008), pero

también –en el caso de las microempresas- la unidad doméstica, con sus emprendimientos y extensiones sociales, en sus múltiples formas siendo el hogar -y no el individuo- la unidad de sentido, de análisis y agregación económica y sociopolítica, en el proceso de la construcción de alternativas colectivas.

Es interesante señalar que desde ambos paradigmas de política se ha propiciado la cooperación o la “asociatividad”, ya sea de trabajadores o de empresas para generar cadenas productivas, redes o *clusters* territoriales. No obstante, mientras para el paradigma neoliberal, el fomento de la cooperación es sólo un medio para aumentar las “economías de escala” cuando no directamente un método para minimizar las inversiones de los programas; para el paradigma post-neoliberal la generación de procesos asociativos o el fomento del “capital social” es un fin en sí mismo, tanto o más importante que los resultados económicos.

A partir de los supuestos de la comunidad epistémica post-neoliberal que subyacen a estas políticas y de un estudio de sus estrategias deliberadas y emergentes (Mintzberg y Jorgensen, 1995), se han seleccionado aquí cuatro dimensiones de análisis que a priori aparecen como críticas si se pretende realizar un balance de su potencial y sus principales limitaciones.

El *diseño lógico de los programas y su consistencia* respecto a las teorías que subyacen al paradigma post-neoliberal que los han sustentado, en particular respecto a la definición de sus objetivos, destinatarios y el rol asignado a la cooperación interorganizacional.

La *complejidad de las estructuras* de cooperación promovidas, analizando el modo en el cual se conciben las interacciones y vínculos entre las firmas en el nivel territorial, su morfología y su funcionamiento y de qué modo las políticas cooperan con su construcción o fortalecimiento. Se analiza así las formas básicas que promueven la articulación horizontal en grupos, aglomeraciones o distritos (Porter, 1998; Becattini, 2002), la integración vertical en cadenas y complejos productivos (Mitnik y Magnano, 2011a; Prochnik, 1998) o la mejora de la sinergia entre sistemas y redes territoriales (Naclerio, 2010; Martínez Fernández, 2001).

El *alcance territorial y la cobertura* de los programas, se relaciona con su capacidad para avanzar desde un nivel “micro” (las firmas, las



personas) al “meso-nivel”, creando o fortaleciendo activos territoriales. Se vincula además con el volumen de recursos invertidos, para generar cambios en esa escala.

La *gobernanza y la participación local* analiza de qué modo se coordinan las acciones político-sociales (Mayntz, 1998), propiciando la participación activa de los actores locales, incluyendo modos no jerárquicos de coordinación y de decisión que surgen “de abajo hacia arriba” (Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Rofman, 2007).

### III. SEIS PROGRAMAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

El presente estudio podría incluirse dentro de la literatura reciente que ha tenido por objetivo sistematizar los resultados y los procesos de diversas políticas públicas en lo que podríamos denominar como un *meta-análisis*. Los principales obstáculos que enfrentan estos estudios son metodológicos: la necesidad de contar con una cantidad y calidad de evaluaciones adecuada para justificar las inferencias, la homogeneidad en la construcción de variables e indicadores, entre otros aspectos.<sup>1</sup>

Si bien existen documentos que dan cuenta parcialmente de resultados económicos positivos de estas políticas, al no existir evaluaciones de impacto (en sentido estricto) de ninguna de los programas analizados, el modelo de análisis utilizado aquí podría denominarse como una *síntesis interpretativa*, en la medida que se sistematizan diferentes tipos de información (cuantitativa y cualitativa) para elaborar un balance sobre experiencias diferentes pero que pertenecen a un mismo campo de análisis. En esta síntesis se analizaron seis programas nacionales y provinciales que han promovido la cooperación entre MyPEs, que han operado en la provincia de Córdoba y que han sido seleccionados por su relevancia durante las últimas décadas: dentro de su tipología son los de mayor escala o cobertura durante el período considerado y han sido ejecutados desde diferentes organismos, lo que permite observarlos y compararlos también según sus diferentes particularidades institucionales.

---

1. Si bien esta metodología fue aplicada previamente en educación, medicina y psicología (Hunt, 1997), más recientemente pueden hallarse antecedentes en los estudios sobre las políticas activas de empleo, tales como los estudios de Vezza, (2014) Card et al (2010), Cho y Honorati (2013), Sanz (2012), Ibarra y Rosas (2009) entre otros, en muchos casos propiciados por organismos como el Banco Mundial, la OIT o en BID.

Se ha optado por analizar el período 2003-2011 porque es el período en el que estos programas convivieron, porque se trata de un período político con continuidades básicas en las principales líneas estratégicas y porque permite una observación de sus resultados al cabo de varios años de su finalización.

Si bien estos programas presentan múltiples perspectivas de análisis, en este caso se estudiarán particularmente cuatro dimensiones consideradas claves desde el punto de vista estratégico e institucional, y que tienen como antecedentes a otros análisis ya realizados por los autores y complementarios en la materia.<sup>2</sup> Para ello se han utilizado como fuentes principales tanto información primaria (entrevistas a actores clave y en particular a funcionarios responsables de los programas y de los organismos ejecutores) como secundaria (documentos institucionales, estudios y evaluaciones de programas, bases de datos, etc.).

Cuatro de los programas escogidos dependen del Estado nacional y se ejecutaron en todo el país, el quinto lo llevó adelante un organismo público nacional descentralizado y el sexto fue de carácter provincial, ejecutado por una Agencia de Desarrollo Local.

El *Programa Social Agropecuario* (PSA) fue probablemente una de las políticas pioneras en el país en plantear el fomento de instancias asociativas entre pequeños productores (en este caso rurales). El programa se implementó desde 1993 desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) de la Nación. Sus objetivos no sólo incluyeron el apoyo a las unidades económicas sino la participación organizada de los destinatarios en diferentes niveles e instancias de la gestión del programa, de modo que pudieran asumir su propia representación y desarrollaran su capacidad de gestión. El PSA se diseñó con alcance nacional focalizándose en regiones con mayor cantidad de minifundios (en Córdoba el norte y noroeste provincial). La línea original de “Emprendimientos Productivos Asociativos” brindaba créditos y asistencia técnica a grupos de productores rurales pero el programa fue sufriendo transformaciones con el propósito de introducir un enfoque territorial en sus acciones y superar las limitaciones

---

2. Vale la pena mencionar entre otros los siguientes estudios que preceden al que aquí se presenta sobre las políticas para la promoción de la microempresa (Matta, 2012) y sobre algunos de los programas aquí descriptos Mitnik (2011); Matta (2011); Magnano et al. (2011); Etchegorry et al (2009 y 2008).

del trabajo en pequeños grupos aislados, articulándose con otros programas como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (RIMISP, 2004). También se fue ampliando el perfil de los beneficiarios, y se fueron orientado los proyectos en el marco de la “agricultura familiar” con la creación en 2009 del nuevo Ministerio de Agricultura y, dentro de su estructura, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Manzanal y Nardi, 2008; Manzanal y Schneider, 2010). Si bien el PSA finalizó su ejecución en 2013, su estructura de gestión territorial y sus actividades tal como fueron definidas en el diseño original han sido absorbidas por la nueva Subsecretaría y nuevos programas, que desarrollan sus actividades de manera más amplia, incluyendo un enfoque socio territorial (Ryan y Bergamín, 2010).

El *Programa de Sistemas Productivos Locales-Clusters* (SPL) se origina en 2006 en el marco de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) como un proyecto diseñado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado con recursos del Tesoro Nacional. El programa apoyó el desarrollo de grupos asociativos de micro, pequeñas y medianas empresas en todo el país, mediante dos líneas: la primera de “Fortalecimiento Asociativo”, financiando parcialmente la contratación de un coordinador del grupo para formular un Plan de Trabajo Asociativo (PTA) durante un año; la segunda, orientada a sostener parcialmente mediante Aportes Económicos No Reembolsables (ANR) de entre 200 y 300 mil pesos, inversiones para la innovación, la expansión o integración productiva. Según sus responsables, si bien el Programa ha sufrido diferentes cambios institucionales ha continuado con pequeños ajustes incrementando su presupuesto y procurando en los últimos años aumentar su nivel de “territorialización”.

El *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra* (PMO) fue puesto en marcha en 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) con el objeto de generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, disminuir los niveles de pobreza y exclusión y aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente. El PMO ha estado compuesto de diferentes programas, por lo que –dados los objetivos de este artículo– aquí se analiza específicamente la línea orientada al financiamiento de *Emprendimientos Asociativos*, destinada a la constitución o fortalecimiento de emprendimientos productivos comer-

ciales. Esta línea no estaba destinada a grupos familiares ni a beneficiarios de planes sociales, debiendo participar tres personas como mínimo con un monto máximo de 15.000 pesos. Como señala la misma denominación de la política, desde el diseño se promueve la perspectiva “local”, pero esta mirada se acentuará posteriormente en los años 2006 y 2008 en que comienzan a realizarse modificaciones al Plan en función de priorizar programas o proyectos provinciales, regionales o microrregionales que presentaran actividades integrales de desarrollo territorial. Este cambio de orientación quedará plasmado progresivamente en la resolución 1023/09 en la que se institucionalizan cinco herramientas programáticas del PMO y finalmente la resolución 2476/2010 del MDS, donde se establece adecuar el PMO en función del Plan Argentina Trabaja y de la definición de siete herramientas, entre las que se encuentran los “Proyectos Socioproductivos Integrales” definidos a partir de la gestión asociada entre los actores que intervienen en las localidades.

El *Programa de Fortalecimiento de Entramados Productivos Locales* (FEP) ha sido una de las líneas de acción desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) en el marco del “Plan Integral Más y Mejor Trabajo”. Esta línea, de alcance nacional, comienza a ejecutarse en 2005 pero se formaliza en 2006, en el marco de la formulación de Acuerdos Territoriales que incluían estrategias diseñadas por los actores locales para la generación y mejora del empleo. Inicialmente el Programa incluía dos líneas: Apoyo a Centros de Servicios, destinados a apoyar a unidades productivas del territorio y apoyo a Proyectos Productivos de bienes o servicios, con un monto de referencia de \$130.000 para los primeros y de \$90.000 para los segundos. En el año 2009 se realizan algunos ajustes y actualizaciones de estos montos (hasta \$300.000) en el marco del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales (Res. MTEySS 1094-09).

Un quinto programa, denominado *Cadena de Valor Artesanal* (CVA), depende también de una institución pública nacional, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Este proyecto surge en 2003 a partir de una experiencia con el sector textil en el noroeste de la Provincia de Córdoba (corredor Punilla–Traslasierra) y se desarrolla hasta 2010 en el marco del Programa de Extensión del INTI. Esta experiencia es trasladada posteriormente a otras provincias (Entre Ríos, San Juan, Buenos Aires) con

el objeto de fortalecer cadenas productivas micro-regionales de artesanos de otros sectores (textil, lácteo caprino, cuero).

Finalmente, el *Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas* (DCP), fue un proyecto piloto ejecutado en la provincia de Córdoba entre 2003 y 2007, financiado parcialmente mediante una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el BID y parcialmente por contrapartes locales: la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC), responsable de la ejecución, la Agencia Córdoba Ciencia, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, el Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba y la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba. El objetivo del programa fue contribuir a mejorar la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia de Córdoba, apoyando la consolidación o modernización operativa y estratégica de empresas pertenecientes a cadenas productivas, *clusters* y redes empresariales de diferentes actividades económicas (caprina, olivícola, frutihortícola, madera y muebles, electrónica e informática) seleccionadas por su relevancia regional y por la existencia de vocación asociativa por parte de las firmas que los integraban. El programa subsidiaba parcialmente las actividades asociativas definidas por los empresarios y productores y financiaba además a un profesional entrenado para realizar la tarea de coordinación de cada uno de los sectores atendidos (Mitnik y Magnano, 2011b).

#### IV. DISEÑO LOGICO Y SUPUESTOS CONCEPTUALES

Para iniciar este análisis puede decirse que en su origen los programas no poseían un diseño plenamente coherente con los supuestos centrales del “paradigma post-neoliberal” que hemos descrito, aun cuando éste no se presentara como un todo cerrado y completo sino más bien como una construcción en la que se comparten un conjunto de supuestos básicos. Esto puede verse en la forma en que se definieron sus destinatarios, criterios de focalización y objetivos.

Existen así tres grandes categorías de destinatarios a las que se orientan los programas: la unidad económica, el emprendedor/trabajador, el hogar del emprendedor (Tabla N° 1). Si bien no siempre esto se explicita en la definición formal del Programa y a pesar de que los destinatarios pueden

ser variados, una evaluación de los diseños permite percibir que en todos los casos se destaca o preferencia a una de las tipologías (esto se revela particularmente al estudiar su justificación, sus componentes y sus criterios de evaluación).

Previsiblemente, estas diferencias en la definición de los destinatarios no son menores y determinan no sólo el resto de las dimensiones del diseño sino que son la fuente de buena parte de las contradicciones internas que se hallan en los mismos: lo que en realidad traducen es que la visión integral del desarrollo que parte de asumir como una unidad los aspectos “económicos” y “sociales” queda de lado a partir del enfoque “especializado” de cada repartición pública (según sea un ministerio de economía, desarrollo social o trabajo).

**Tabla N° 1: Tipología de destinatario principal**

|                                       | Empresa | Emprendedor /trabajador | Hogar |
|---------------------------------------|---------|-------------------------|-------|
| PSA (Secretaría Agricultura)          |         | X                       | X     |
| FEP (Ministerio de Trabajo)           |         | X                       |       |
| SPL (Ministerio de Economía)          | X       |                         |       |
| MO (Ministerio de Desarrollo social)  |         | X                       |       |
| DCP (Agencia de Desarrollo Económico) | X       |                         |       |
| CVA (INTI)                            |         | X                       |       |

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, si bien los programas se orientan a un determinado tipo de población (focalización dirigida), explicitando ciertos criterios específicos para focalizarse dentro del heterogéneo universo de las MyPEs (incluyendo criterios geográficos, sectoriales, perfil del destinatario, antigüedad del emprendimiento, nivel de pobreza o vulnerabilidad, género, ámbito rural o urbano, nivel de facturación, niveles de ingreso, etc) otros aspectos quedan en una definición más amplia y difusa. Estos aspectos conllevaron un proceso de auto-focalización, que generalmente quedó determinado por las “barreras de entrada” y el diseño de los componentes del Programa (Tabla 2). En algunos casos esto llevó a situaciones contradictorias como en los casos en los que se pretendió apoyar a MyPEs de subsistencia pero solicitándoles niveles de formalización que son casi inexistentes en

este universo (como sucedió en SPL); o se requirió a poblaciones con bajo nivel de educación completar formularios complejos sin asistencia técnica adecuada (algo que es común a casi todos los programas); o programas orientados a emprendimientos de subsistencia de corto plazo en los que los desembolsos del financiamiento fueron excesivamente demorados (como sucedió en el PMO). En otros casos, la auto-focalización fue producto de las características de los propios instrumentos, como por ejemplo el monto de financiamiento ofrecido (que no resultaba atractivo o suficiente para cierto tipo de empresas que no fueran de subsistencia como sucedió en FEP) o su modalidad (en el caso del crédito, cuando es ofrecido a poblaciones con una escasa cultura crediticia).

**Tabla 2: Criterios de focalización y barreras de acceso**

|     | Criterios de focalización explícitos en diseño | Opera autofocalización por parte de los destinatarios | Barreras de acceso al programa para las MyPEs** |            |
|-----|--|---|---|------------|
|     |  |   | Altas   | Razonables |
| PSA | si   | si  |   | X          |
| FEP | si   | si  | X   |            |
| SPL | si   | si  | X***  |            |
| PMO | si   | si  | X   |            |
| DCP | si   | si  |   | X          |
| CVA | si   | si  |   | X          |

\* Si bien no se explicitaba en el diseño, el programa ha focalizado en la ejecución.

\*\* Se han clasificado las barreras de entrada según sean: “altas”: (coherentes con el destinatario previsto pero de acceso dificultoso), “razonables” (coherentes con el destinatario previsto y de accesibilidad razonables) y “No coherentes” (no se ajustan al destinatario definido).

\*\*\* Ha tenido distintas etapas con diferentes características

Fuente: elaboración propia

Dado que se ha escogido a estos programas por promover la cooperación, es posible señalar que en el diseño de los programas, aún cuando en su mayoría están basados en el paradigma post-neoliberal, se observa una concepción de la cooperación y la asociatividad vinculada al paradigma neoliberal que la entiende como un mero “medio” para lograr la mejora en el desempeño económico de las empresas. De este modo, muchos programas priorizan entre sus objetivos el incremento de la competitividad, la inserción en el mercado o la innovación en lugar de los procesos asociativos y -coherente con esto-, los tipos de organización asociativa promovidos se definen de manera genérica sin precisarse conceptualmente qué caracteriza

específicamente la dinámica organizativa y cooperativa entre las mismas (SPL, DCP, FEP).

Esto queda evidenciado tanto en la definición de la misión o propósito como en otros niveles de la estrategia: en pocos casos los componentes y actividades previstos en el diseño incluyen explícitamente acciones de fortalecimiento de la cooperación, o mecanismos de evaluación específicamente dirigidos a analizar el tipo o la fortaleza de los lazos asociativos que se han logrado como consecuencia de la intervención. En general las políticas se evalúan mediante indicadores cuantitativos del desempeño de las empresas, tales como el incremento en la facturación, en la diversificación de la cartera de clientes o del empleo. En consecuencia, puede deducirse que la cooperación no es considerada como un resultado relevante de la intervención del programa sino como un proceso que en el mejor de los casos los facilita.

Reconocer la relevancia de la cooperación como un fin en sí mismo para la política pública implicaría considerar como un elemento fundamental a las relaciones sociales que tienen lugar en el grupo asociativo, teniendo en cuenta las trayectorias individuales de los participantes pero también a la dinámica de interacción que impone el mismo funcionamiento asociativo. De modo similar a los programas de la década precedente, la asociatividad no aparece como un objetivo a alcanzar, sino como un fenómeno preexistente bajo el supuesto implícito de “una sociedad que espontáneamente se auto organiza” (Coraggio, 2001) o que puede ser inducida a la asociatividad y luego seguir funcionando de esa manera sin acompañamiento externo.

Esta realidad descrita puede observarse en la Tabla 3 en la que se evidencia que fueron una minoría aquellos programas que incorporaron en su diseño original componentes específicos y evaluaron los procesos asociativos.

No obstante los diseños de los programas compartían muchas de las contradicciones señaladas, paulatinamente todos fueron aumentando su coherencia con el paradigma post-neoliberal durante su ejecución. En muchos de estos casos los procesos de ajuste entre objetivos, destinatarios, componentes, requisitos de acceso, se dieron a nivel operativo, sin modificar los diseños y de manera voluntarista a partir de la ejecución de los funcionarios y agentes públicos, pero también llevó luego a la reforma de aspectos formales (Tabla 4).



**Tabla 3: Los procesos Asociativos en los Programas**

| Programa | Misión/<br>Objetivos <sup>1</sup> | Sujetos de los procesos<br>asociativos | Componentes<br>específicos | Evaluación <sup>3</sup> |
|----------|-----------------------------------|--|----------------------------|-------------------------|
| PSA      | SI                                | Emprendedores/<br>Unidades familiares  | NO4                        | NO <sup>4</sup>         |
| FEP      | NO                                | Emprendedores/<br>Empresas             | NO4                        | NO <sup>4</sup>         |
| SPL      | NO                                | Empresas                               | NO                         | NO <sup>4</sup>         |
| PMO      | SI                                | Emprendedores                          | NO                         | NO <sup>4</sup>         |
| DCP      | SI                                | Empresas                               | SI                         | NO <sup>4</sup>         |
| CVA      | SI                                | Emprendedores                          | SI                         | NO <sup>4</sup>         |

- 1: Existe una referencia explícita al desarrollo de procesos asociativos como objeto del Programa.  
 2: El programa establece componentes o actividades orientadas al desarrollo de la asociatividad.  
 3: El programa establece en su diseño indicadores orientados a evaluar los resultados en relación al desarrollo de la asociatividad.  
 4: No los poseen en el diseño, aunque no se descarta que se incluyan en proyectos.  
 Fuente: elaboración propia

**Tabla 4: Modificaciones formales realizadas en los Programas**

| Programa | Año de<br>inicio | Modificaciones realizadas  |
|----------|------------------|--|
| PSA      | 1993             | 2003 Articulación con otros programas, enfoque territorial<br>2009 Articulación con “Agricultura Familiar” |
| FEP      | 2005             | 2009 Programa Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales  |
| SPL      | 2006             | 2010 Modificaciones reglamentarias. Ajustes requisitos y mayor articulación                                |
| PMO      | 2003             | 2006, 2008, 2009, 2010 Ajustes para crear proyectos integrales<br>2010 Plan Argentina Trabaja              |
| DCP      | 2003             | 2009 Inicio de nuevo Programa con enfoque territorial (REMECO)   |
| CVA      | 2003             | 2006 Se realizan adaptaciones para otras provincias  |

Fuente: elaboración propia

Como señaló un funcionario nacional a cargo de uno de los programas: “No se pueden entender a las políticas solamente observando los resultados directos en los emprendimientos sino también indirectamente en otros sectores de la economía... Siguiendo una lógica más de tipo Keynesia-

*na, si por ejemplo comprabas 30 mil máquinas de coser para pequeños emprendimientos el objetivo no era sólo beneficiar a los emprendedores sino poner en movimiento la fabricación de maquinarias...Una vez pasada esta primera etapa el éxito de la política no se encontraría ya en la inversión económica sino en la red generada para articular esos emprendimientos creados o consolidados en cadenas de valor y mejorar la calidad de sus producciones Ya en 2006 la política comenzó a apoyarse sobre la idea de desarrollo local más que sectorial, implicando distinto tipo de proyectos en escala y complejidad y también articulaciones con cooperativas y las producciones locales....”*

En función del estudio realizado, este proceso de ajuste fue posible por al menos tres factores claves:

-En primer lugar la difusión de la comunidad epistémica entre los agentes de la administración pública y de la sociedad civil (algo que se observa particularmente DCP, FEP y PSA) que llevó a que estos agentes realizaran ajustes durante la ejecución, aún cuando éstos no se reflejaran de manera institucionalizada.

-La influencia de los agentes más cercanos a los territorios (el denominado street level) para impulsar estos cambios a nivel de las administraciones centrales. Esto no quiere decir que los ajustes se dieran estrictamente “de abajo hacia arriba”, dado que no respondían a la voluntad de los agentes locales sino a la interpretación que realizaban de ésta los propios agentes públicos.

-Cierta nivel de flexibilidad otorgado por los diseños o por los organismos financiadores. En general todos estos programas han contado con posibilidades de continuidad con flexibilidad, estando abiertos a realizar ajustes sea por la búsqueda de coherencia deductiva con sus supuestos teóricos o inductiva, movidos por la realización de evaluaciones o por las “curvas de aprendizaje” de las unidades ejecutoras.

## **V. LA COMPLEJIDAD DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN**

Como hemos señalado, aún cuando estén fundadas en principios de universalidad, las políticas y programas tienden a generar procesos de autofocalización mediante los cuales culminan por alcanzar sólo a cierta

tipología de destinatarios. En el caso de las políticas aquí estudiadas, es posible observar que esto se produce tanto al nivel de las empresas y sus articulaciones como respecto a los territorios.

En los programas que promueven la articulación productiva como los que aquí se analizan, puede analizarse el nivel de complejidad que lograron alcanzar a partir del tipo de estructuras y vinculaciones que fueron promovidas entre las empresas y entre éstas y el territorio (Tabla 5). Por ejemplo, si los grupos de empresas se incluyen en estructuras relacionales de nivel meso-económico, si se vinculan con la vocación productiva y el potencial productivo local, o si se generan redes entre las firmas y entre éstas y la trama institucional local.

El análisis de los programas revela, sin embargo, un predominio de la conformación asociativa de las MyPEs en tanto “grupos asociativos”, esto es, conjuntos reducidos de unidades económicas próximas geográficamente, que en general pertenecen al mismo sector, que habitualmente compiten

**Tabla 5: Vinculación empresas-territorio promovida por los programas**

| Programa | Proximidad geográfica | Vocación productiva del territorio | Pertencia a redes sociales y/o institucionales preexistentes | Articulaciones generadas mayoritariamente entre unidades |              |
|----------|-----------------------|------------------------------------|--|--|--------------|
|          |                       |                                    |  | Verticales   | Horizontales |
| PSA      | No relevante          | No relevante                       | No relevante   |  | X            |
| DCP      | Imprescindible        | Preferente                         | Imprescindible   |  | X            |
| CVA      | Imprescindible        | Imprescindible                     | No relevante   | X  | X            |
| SPL      | Imprescindible        | Preferente                         | Preferente   |  | X            |
| PMO      | No relevante          | No relevante                       | No relevante   |  | X            |
| FEP      | Preferente            | Preferente                         | Imprescindible   |  | X            |

-Imprescindible: excluyente para la aprobación del proyecto

-Preferente: constituye un aspecto positivo para la evaluación del proyecto

-No relevante: no se considera en el proyecto

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas

entre sí (al producir bienes similares) y reciben los beneficios de los programas para cooperar en acciones específicas que les permitan mejorar su desempeño.

Si bien en algunos casos se utiliza el término de “cadena productiva” o “entramado productivo” para referirse al tipo de estructura promovida, no se encuentra en la práctica un correlato con lo que, desde la teoría, se señala respecto de estas formas de vinculación. En la realidad, cuando la escala es importante, a lo sumo se trata de clusters o aglomerados, basados en la proximidad geográfica y con cierto grado de especialización productiva.<sup>3</sup> Como señaló el coordinador de uno de los programas *“en nuestro caso el 90% de los proyectos es de vínculos horizontales, aunque creo que esto se halla directamente relacionado con la cantidad de recursos que aportamos...una cadena de valor requiere de recursos superiores”*.

En particular en las primeras etapas de estos programas, tampoco se observa una priorización de aquellos proyectos donde coincidieran las empresas participantes, el sector productivo y las acciones demandadas con la “vocación productiva” del territorio, definido a partir de un diagnóstico participativo.<sup>4</sup> Tampoco se requería que las empresas pertenecieran formalmente a instituciones o redes institucionales preexistentes o promovidas de manera deliberada tales como cámaras empresarias o asociaciones de productores. Hay que decir que el aprendizaje sobre este punto, ha ido llevando a los organismos ejecutores a tenerlo cada vez más en cuenta lo que puede verse particularmente en las reformulaciones del PMO incorporando los “Proyectos Integrales”, o en las estrategias del SPL para asegurar la vinculación de los proyectos con los sistemas productivos de cada territorio (Naclerio, 2011).

Respecto a los grupos de firmas que se asocian para cooperar en el marco de estos programas, existieron también diferencias en cuanto a las formas organizacionales y jurídicas que se propiciaron. En un extremo se

---

3. El Programa CVA, que promueve una “cadena productiva” en realidad opera más sobre un sector que sobre los diversos componentes de la cadena).

4. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos de los casos analizados. En el caso del programa que trabajó explícitamente sobre una cadena productiva (CVA), se consideró el apoyo a las MyPEs en el marco de “corredores viales” que incluyen a una micro región y abarcan incluso otras zonas de la provincia. En otro de los casos analizados (DCP), los sectores atendidos fueron seleccionados por su relevancia regional y por constituir en cierta medida una “ventaja competitiva” del territorio.

ubicaban los programas que requerían algún tipo de formalización de las relaciones de cooperación aunque ésta sólo se materializara en el compromiso frente al Programa (PSA, PMO y SPL, aunque al año debían adoptar una forma jurídica). Una instancia intermedia estaría dada por aquellos programas en los que la formalidad del proceso dependía de un aval externo, generalmente del gobierno municipal (DCP y FEP). Finalmente, en el otro extremo se encuentra el caso del Programa CVA, que no exigió una organización con formalidad legal sino que impulsó y valoró el cumplimiento de la “palabra” como símbolo del acuerdo (rescatando la tradición oral de la cultura del territorio).<sup>5</sup>

Como puede verse, cada programa ha resuelto de manera diferente el problema de la formalidad requerida a las estructuras de cooperación generadas. Si bien no puede darse al respecto una respuesta unívoca, es necesario recordar las dificultades que experimentan las intervenciones que exigen un alto grado de formalización del grupo asociativo (a través de una forma jurídica, por ejemplo), que culminan de manera frecuente provocando la conformación de asociaciones oportunistas solamente para obtener financiamiento, careciendo del conocimiento mutuo o de las competencias necesarias para llevar adelante un proyecto de manera verdaderamente cooperativa (Etchegorry et al, 2008 y 2009).

Podría decirse entonces que desde el punto de vista de las estructuras de articulación promovidas por las políticas, en general subsisten formas limitadas de vinculación productiva en la medida en que en pocos casos se promueven formas organizacionales de un nivel de complejidad superior a los grupos de empresas y en las excepciones, los vínculos más importantes con el territorio se dan a partir de la proximidad geográfica. No obstante, se observa en casos como el PMO, el SPL y el DCP una evolución conceptual para llevar los proyectos iniciales hacia una mayor complejidad que la operada inicialmente. Las vinculaciones horizontales en el marco de aglomeraciones simples entre empresas son en ese sentido un primer escalón hacia cadenas de valor u otras formas que promuevan procesos de integración y transformación en la estructura productiva local.

---

5. Esta idea se advierte también en los requisitos de participación. En una primera etapa se configuró un “sistema de membresía” basado en la afinidad: cada nuevo miembro debía ser presentado por algún miembro activo.

## VI. EL ALCANCE TERRITORIAL Y LA COBERTURA

El enfoque teórico de las políticas de articulación, más aún si se hallan asociadas al Desarrollo Territorial, supone que el desarrollo de las MyPEs que cooperan no se produce de forma aislada, sino como parte de un proceso de mayor escala que las incluye y a la vez las trasciende a nivel de la trama de relaciones locales. Si se estudian los objetivos plasmados en el diseño de los programas analizados, el territorio aparecería explícita o implícitamente en la elección de conceptos como “desarrollo rural”, “desarrollo local o territorial”, “desarrollo regional” o “desarrollo y empoderamiento comunitario”. Es decir, la cooperación entre MyPEs se concibe, en el nivel de los objetivos, como un proceso integrado a una dinámica de desarrollo más amplia a nivel local.

Esta incorporación del territorio, sin embargo, sufre desde el inicio ciertos recortes originados en la mirada parcial que cada organismo ejecutor posee, según sus objetivos y su estrategia política. El primero de estos recortes es geográfico: algunos programas conciben al territorio en función de perímetros político-administrativos, sean “municipales” o “provinciales”, mientras que otros utilizan criterios socio-económicos operando a nivel de “micro regiones” o “regiones”. Esta distinción implica no sólo una mirada particular sobre el territorio sino una definición sobre el liderazgo (público o privado) del desarrollo y aunque algunos programas combinan ambas perspectivas, en general se suele adoptar una de ellas como central.

El segundo recorte se manifiesta en cierta abstracción que se realiza sobre el territorio según el enfoque “social” o “económico” que adoptan los programas. En el primer caso, las políticas se centran en las necesidades de los trabajadores y sus familias priorizándose una visión del territorio en la que se destacan indicadores como el nivel de pobreza o desempleo, la “organización socio productiva” o “comunitaria” y las “tramas sociales” (PSA, PMO y FEP). En el segundo, las políticas hacen foco en las unidades económicas centrándose en cuestiones como la “productividad”, la “competitividad”, o la “inserción en el mercado” (DCP, SPL).

El contraste de los objetivos de los programas, con otros niveles de la estrategia -tales como las acciones previstas - permite observar también cierta dificultad en avanzar desde el plano “micro”, centrado en las personas,

las empresas y los procesos asociativos que tienen lugar entre ellos, hacia un nivel “meso” que incorpore efectivamente a los actores y a los activos del territorio. Los recursos y las actividades se orientaron así mayoritariamente a la prestación de servicios a las unidades económicas (capacitación, asistencia técnica o financiamiento bajo la forma de crédito o subsidio) quedando en un segundo plano la inserción de las actividades productivas en la economía local, la vinculación con las instituciones o el fortalecimiento de los principales activos territoriales. También fueron escasas las acciones que involucraran la resolución de problemáticas territoriales locales que inciden de manera directa o indirecta en el desempeño de las MyPEs, tales como la mejora de infraestructura, los servicios locales de apoyo o las cuestiones ambientales. La ausencia de componentes específicamente territoriales en el diseño de los programas responde, entre otras razones, a que los diagnósticos que les dan origen también se enfocan en las variables productivas y comerciales de las empresas, soslayándose otros elementos vinculados a la integración de esos sectores en la trama productiva local o al resto de las capacidades productivas del territorio. En estos diagnósticos, elaborados predominantemente por “expertos”, ya sean locales o extranjeros, tampoco suelen participar activamente los potenciales destinatarios o los actores institucionales, lo que contribuye al debilitamiento de esta mirada integral.

Si bien algunos programas (DCP, CVA, PMO) previeron en sus diseños actividades y recursos destinados a apoyar el “fortalecimiento institucional” o “fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre empresas y otras instituciones”, puede decirse que estas acciones casi siempre estuvieron referidas a las empresas, en tanto se buscó consolidar a los grupos de MyPEs participantes, las instituciones empresariales o –a lo sumo- a otras instituciones locales que intervendrían como ejecutores.

Esta ausencia de referencias en los diseños originales de los programas se fue corrigiendo no obstante durante la ejecución a partir del desarrollo de “estrategias emergentes” que incorporaron acciones no previstas con relevancia a nivel territorial y que han sido posibles en aquellos programas con mayor flexibilidad frente a demandas surgidas durante la operación.<sup>7</sup>

---

6. Del orden del 30% del presupuesto total en el DCP y del 25% en FEP.

7. Por ejemplo, en el Programa DCP, se gestionó la reasignación de recursos para acciones vinculadas con la aplicación de nueva legislación para el sector de industrias tecnológicas o para la formalización de la tenencia de la tierra de productores rurales, entre otras, acciones que originalmente no estaban previstas para esos fines pero era demandado por empresas y productores.

Como se observa en la Tabla 6, fue diferente la flexibilidad de los programas para ajustar sus acciones a las demandas territoriales que surgieron durante la ejecución, yendo desde el caso de los programas que se aplicaron de modo uniforme en todo el país (con ligeras modificaciones parciales), hasta los casos en los que los proyectos ejecutados respondieron directamente a las demandas planteadas por cada territorio. Al tratarse en gran medida de programas nacionales, esta flexibilidad frente a las particularidades locales constituyó un reconocimiento tácito de la heterogeneidad territorial. No obstante, esto no significa necesariamente que el programa respondiera a las “demandas del territorio” conceptualizado como una unidad, sino más bien a ciertos requerimientos territoriales “mediatizados” por las necesidades de las MyPEs. Además, esta flexibilidad estuvo sujeta a la disponibilidad de recursos económicos y de un equipo ejecutor capaz de detectar esas demandas, coordinarlas y encauzarlas de manera creativa para su concreción en cada territorio.

**Tabla 6: Acciones directas sobre problemáticas o activos del territorio en los programas ejecutados en Córdoba**

| Programa | Acciones directas sobre factores territoriales |               | Modelo de adaptación del diseño original a la realidad local                      |
|----------|--|---------------|---|
|          | Diseño Original                                | Ejecución     |   |
| PSA      | No previstas                                   | No realizadas | Ejecución estandarizada, pero flexible a modificaciones locales (emprendimientos) |
| DCP      | No previstas                                   | Realizadas    | Ejecución flexible según la demanda local (empresas)                              |
| CVA      | No previstas                                   | Realizadas    | Ejecución flexible según la demanda local (emprendimientos)                       |
| SPL      | No previstas                                   | No realizadas | Ejecución flexible según la demanda local (empresas)                              |
| PMO      | No previstas                                   | No realizadas | Ejecución estandarizada, pero flexible a modificaciones locales (emprendimientos) |
| FEP      | Previstas                                      | Realizadas    | Ejecución flexible según la demanda local (municipio)                             |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas



Hay que decir también que este proceso de aprendizaje en el marco de las políticas, llevó a que con el tiempo se generaran estrategias de articulación entre los programas aquí analizados y otras políticas de las propias instituciones ejecutoras (algo que se observa en PSA, PMO, SPL o FEP) que tenían por objeto incidir a nivel meso local o regional. No obstante, esta articulación dependió en gran medida de la capacidad de gestión de las dependencias que los ministerios poseían en las provincias, de las coordinaciones de los programas o del grado de continuidad de las políticas que permitiera un proceso de ajuste y aprendizaje institucional.

Otro aspecto que revela el nivel o escala en la que intervienen los programas se relaciona con el volumen de recursos destinados y el número de proyectos y empresas apoyadas, ya que aporta indicios sobre su potencial para impactar en un territorio. Las Tablas 7 y 8 permiten advertir de este

**Tabla 7: Número de grupos/proyectos y empresas alcanzados en Córdoba<sup>8</sup>**

| Programa         | Número total de grupos asociativos/proyectos atendidos | Número total de empresas destinatarias aproximado |
|------------------|--|---|
| PSA <sup>1</sup> | 505  | 2,653   |
| DCP <sup>2</sup> | 16   | 800   |
| CVA <sup>3</sup> | 8  | 45  |
| SPL <sup>4</sup> | 3  | 80  |
| PMO <sup>5</sup> | 946  | -   |
| FEP <sup>6</sup> | 44   | 300   |

1. Período 1993-2006. El número de empresas corresponde a la cantidad de familias atendidas. Información del sitio web de PSA (captura 03/2009).

2. Período 2003-2007. Informe final del programa y Mitnik (2011: 109-114).

3. Los datos corresponden al período 2003-2010. Datos internos del Programa.

4. Período 2006-2011. Datos internos del programa.

5. Período 2003-2009. Informes del programa.

6. Período 2006-2011. Datos internos del programa.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas

8. Para los programas de los que se obtuvo información. En algunos casos las fechas de finalización se relacionan con la finalización del programa o la modificación sustancial del mismo. Vale la pena mencionar la dificultad de obtener datos nacionales y provinciales oficiales para las líneas estudiadas, aunque se debe destacar el aporte de información interna por parte de los programas. Debe considerarse que en general la provincia de Córdoba representa un 10% del presupuesto de los programas nacionales.

modo la modesta escala de los programas analizados tanto en la provincia de Córdoba como también a nivel nacional, sobre todo si se los compara con los recursos disponibles en otras políticas públicas ejecutadas por la misma repartición.

En la Tabla 8 particularmente se observa que en general Córdoba representa entre un 1% y un 11% de la inversión nacional en estos programas que a su tiempo representan menos de un 1% del presupuesto ejecutado por las mismas reparticiones en políticas activas de apoyo y promoción a

**Tabla 8: Presupuesto anual promedio estimado de los programas a nivel nacional y en la provincia de Córdoba (en millones de pesos)<sup>9</sup>**

| <b>Programa</b>  | <b>Presupuesto anual promedio aproximado para Córdoba</b> | <b>Presupuesto anual nacional del programa (Ref:2007)*</b> | <b>Presupuesto anual nacional del total de programas de promoción en la misma institución (Ref:2007)*</b> |
|------------------|---|--|---|
| PSA <sup>1</sup> | 0,26  | 27,8   | 157,2   |
| DCP <sup>2</sup> | 1,7   | -  | -   |
| CVA <sup>3</sup> | 0,043   | -  | 102,9   |
| SPL <sup>4</sup> | 0,070   | 3  | 556,8   |
| PMO <sup>5</sup> | 3   | 36   | 5892,2  |
| FEP <sup>6</sup> | 0,33  | 3  | 495   |

\*Se toma como referencia el año 2007 por ser un año en el cual todos los programas se encontraban en funcionamiento

1. Período 1993-2006. Información del sitio web de PSA (captura 03/2009) y Cuentas de Inversión

2. Período 2003-2007. Informe final del programa y Mitnik (2011: 109-114).

3. Los datos corresponden al período 2003-2010. Datos internos del Programa y Cuentas de Inversión

4. Período 2006-2011. Datos internos del programa y Cuentas de Inversión

5. Período 2003-2009. Informes del programa y Cuentas de Inversión

6. Período 2006-2011. Datos internos del programa y Cuentas de Inversión

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas

9. Para los programas de los que se obtuvo información. En algunos casos las fechas de finalización se relacionan con la finalización del programa o la modificación sustancial del mismo. Vale la pena mencionar la dificultad de obtener datos nacionales y provinciales oficiales para las líneas estudiadas, aunque se debe destacar el aporte de información interna por parte de los programas. Debe considerarse que en general la provincia de Córdoba representa un 10% del presupuesto de los programas nacionales.

las empresas y emprendimientos productivos. Como lo señalaron los coordinadores y funcionarios entrevistados, este tipo de políticas tienen un lugar conceptualmente jerarquizado en los ministerios y organismos pero no contribuyen a generar los “grandes números” que éstos requieren a la hora de demostrar resultados visibles por lo que sus recursos son menos relevantes: *“en los ministerios es necesario asegurar la atención a los grandes volúmenes (de empresas, de trabajadores, de personas pobres) y simultáneamente intentar generar estos casos localizados de mayor complejidad...no se puede realizar lo segundo sin lo primero” (Funcionario nacional)...*”.

Del mismo modo, si se toma como referencia que en la provincia de Córdoba existen más de 400 municipios y comunas, la Tabla 9 permite observar que, con excepción del PMO (por sus propias características), fueron pocos los territorios en los que los programas lograron intervenir, y en algunos casos se trató de los mismos proyectos que fueron co-financiados por distintos organismos. En algunos períodos incluso, se ha comprobado que distintos ministerios han sub-ejecutado su presupuesto para estas líneas de financiamiento ante la carencia de iniciativas locales. Los datos cuantitativos y cualitativos relevados indican por ello que se produjo un proceso de autofocalización en aquellos territorios en los cuales pre-existían ciertas condiciones que hacían posible la elaboración de proyectos con el nivel de complejidad requerido por estos programas.

**Tabla 9: Territorios alcanzados por los Programas**

| <b>Programa</b> | <b>Cantidad de territorios alcanzados</b> | <b>Cantidad de territorios compartidos con otro programa</b> |
|-----------------|---|--|
| PSA             | s/d                                       | s/d  |
| DCP             | 12  | 5  |
| CVA             | 1   | 1  |
| SPL             | 3   | 1  |
| PMO*            | 31  | 7  |
| FEP             | 8   | 4  |

\*Para PMO se toma referencia la línea “proyectos integrales” y “cadenas productivas”

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas

Esta situación remite por tanto a que los efectos de los programas fueron extremadamente dependientes de la “fertilidad” diferencial de los territorios (De Mattos, 1997). Entre las condiciones que configuran este nivel de fertilidad se puede destacar:

-La existencia de empresas con vocación por cooperar y con objetivos en común elaborados previamente a la intervención del programa.

-La existencia de actores institucionales (públicos o privados) involucrados con el desarrollo productivo, con una mirada integral del territorio y una voluntad de apoyar procesos innovadores. Tal como lo señaló uno de los funcionarios entrevistados *“los proyectos surgen en aquellos lugares donde hay buena organización colectiva previa a lo que se agrega también que exista una estrategia local (por ejemplo vinculada a un sector) que permita articular los distintos esfuerzos institucionales... En algunos años se sub-ejecutaron los presupuestos porque para esta línea de acción además se requiere salir de la lógica de la necesidad (de sostener o mantener el empleo y los ingresos) y pensar en una mejora o innovación en las tramas locales”*.

-La presencia de agentes individuales y colectivos con capital económico, social y cultural suficiente para liderar y sostener el largo y –a veces complejo- proceso de elaboración de un proyecto, en interacción con el organismo ejecutor del programa, que en la mayor parte de los casos no dispone de recursos para acompañar este proceso “en el terreno”;

-La coincidencia entre los requerimientos del proyecto local y los requisitos que operan como “barreras de acceso” de cada política (perfil de empresas destinatarias, forma jurídica, perfil del ejecutor, rubros de financiamiento, montos de inversión, aportes de contraparte, entre otros), un ajuste que no siempre resulta posible.

No debe excluirse de este listado otra situación contradictoria que revela que los limitados recursos disponibles por los programas resultaron en general un mayor incentivo para localidades más pequeñas pero con menores capacidades relativas. Cerca del 50% de los territorios (localidades) alcanzados por estos programas poseían menos de 5000 habitantes (en su mayoría además menores a 1000 habitantes). Como lo precisan los coordinadores de dos de los programas “en pequeños poblados la política funciona mejor que en grandes ciudades, lo que probablemente tiene que ver además

con el “contacto físico” entre los integrantes”; *“En localidades más pequeñas los montos invertidos son más visibles y en muchos casos constituyen un volumen mayor que las coparticipaciones”*.

## VII. LAS FORMAS DE GOBERNANZA Y LA PARTICIPACION LOCAL

Una última dimensión de análisis se ocupa de la gobernanza de estos programas, al considerar de qué modo se estructuró y se ejerció la participación de los actores locales en las distintas etapas de la gestión de la política y en los diferentes niveles organizacionales de decisión.

Es posible comenzar señalando que este tipo de programas posee –en función de sus objetivos– una forma de organización particular, y en cierto sentido paradójica, en la cual los propios destinatarios deben diseñar y ejecutar proyectos en su territorio, pero con el financiamiento y las condiciones establecidas por organismos extraterritoriales, en su mayoría de jurisdicción nacional. Esto implica que existen al menos dos mecanismos de gobernanza: la que se desarrolla en el nivel estratégico de la política pública (generalmente “de arriba hacia abajo”) y la que se despliega en el propio territorio alrededor de cada proyecto.

Se entiende que la inclusión de las instituciones a nivel estratégico y a nivel de los proyectos específicos implica dos aspectos: por un lado asegurar la legitimidad alrededor de las políticas y, al mismo tiempo, mejorar su eficacia y eficiencia generando sinergias positivas entre el aparato productivo y los subsistemas científico tecnológico, educativo, la articulación entre el sector público y privado con y sin fines de lucro, entre otros objetivos.

En lo que respecta a la organización de los programas, desde las primeras políticas diseñadas en la década de 1990 y a inicios del 2000 ha existido una lenta evolución hacia formas de organización descentralizada más o menos semejantes que se basan en dos supuestos: la inclusión de organizaciones del territorio en instancias de decisión de la política y la flexibilidad para el diseño de los proyectos<sup>10</sup>. Esta evolución podría considerarse

---

10. Esta evolución puede verse en las reformulaciones de los programas, ya que como se ha dicho cuatro de los programas estudiados (PMO, SPL, FEP, PSA) sufrieron modificaciones luego de un primer período de ejecución, orientadas a incorporar una mayor participación y fortalecimiento de las organizaciones territoriales.

un aprendizaje, probablemente atribuible a la continuidad de las políticas y a la generación de estrategias emergentes influenciadas por la comunidad epistémica dominante. A pesar de esta evolución, existen diferencias que pueden observarse en cada uno de los tres niveles claramente diferenciados de las políticas (nacional, provincial y local), aunque en general la participación de los diferentes actores locales se incrementa a medida que se “desciende” al territorio (Tabla 10).

**Tabla 10: Participación institucional e incentivo a la articulación público-privada**

| <b>Programa</b> | <b>Participación institucionalizada (en distintos niveles)</b> | <b>Incentivo a la articulación público-privada (proyectos)</b> |
|-----------------|--|--|
| PSA             | Alto   | Medio  |
| DCP             | Alto   | Alto   |
| CVA             | Bajo   | Bajo   |
| SPL             | Medio  | Bajo   |
| PMO             | Medio  | Medio  |
| FEP             | Medio  | Alto   |

-Alto: existe participación formal en la estructura del programa o los proyectos

-Medio: se incentiva la participación, aunque no formalizada

-Bajo: puede existir participación pero no es incentivada particularmente

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas

En el nivel nacional se observa que sólo una de las cuatro políticas analizadas (PSA) contempló la inclusión de instituciones vinculadas a los destinatarios del sector productivo y el subsistema científico-tecnológico en su unidad de gestión mientras que en el resto de los casos este tipo de instituciones cooperaron de modo no formal en instancias puntuales como la evaluación técnica de los proyectos. En la generalidad de los casos eran las instituciones gubernamentales (ministerios y secretarías) las que tomaban las decisiones estratégicas y también las que tenían la última palabra en la evaluación de los proyectos.

En el nivel provincial, tres de las políticas nacionales contaban con una organización descentralizada en esta jurisdicción pero sólo dos de ellas

contaron con la participación de organizaciones “representativas” del territorio en el interior de su estructura (PMO, PSA) aunque en uno de los casos esta experiencia fue de corta duración (PMO). En general las unidades de gestión de nivel provincial participaron en la pre-evaluación de los proyectos y su seguimiento, oficiando de mediadores entre los territorios y los niveles nacionales de gobierno. Uno de los programas de nivel provincial analizados (DCP) fue el que generó mayores vínculos orgánicos con el gobierno provincial y las organizaciones territoriales.

En el nivel local (es decir, el de los proyectos) existieron variedad de estructuras, lideradas ya sea por los gobiernos locales, las propias empresas beneficiarias, organizaciones sectoriales empresarias, u organizaciones no gubernamentales. En general, este liderazgo tuvo que ver con el propósito –económico o social- del programa pero también con el rol asignado al Estado en la estrategia política. En general, cuando quien lidera es el Estado local (FEP, PMO en algunos casos), los programas suelen exigir la constitución de algún tipo de espacio deliberativo multiactoral, aunque su constitución, resultados y sostenibilidad son variables.<sup>11</sup>

A priori, este tipo de espacios deberían ser promovidos en la medida que aportan una mirada integral y estratégica del territorio y la inclusión de todos los interesados y afectados por las políticas productivas, y en esa línea operaron algunos programas (FEP, PMO). No obstante, éstos se convirtieron con frecuencia en construcciones formales para cumplimentar requisitos de la política, sin lograr persistencia en el tiempo. En otros casos, en lugar de fortalecer instancias locales preexistentes, los programas contribuyeron a multiplicar innecesariamente instancias similares que podrían haberse unificado.

Por su parte, cuando los proyectos fueron liderados por otras organizaciones privadas, al no existir incentivos específicos para la articulación público-privada por parte de los programas, en general los gobiernos locales no fueron convocados o sólo participaron en roles de apoyo, generando el riesgo de que las iniciativas se “encapsularan”, y limitando la sinergia con otros sectores de la trama territorial. La Figura 1 y la Tabla 11 intentan reconstruir según la información relevada las redes institucionales de cada

---

11. Vale la pena mencionar además que algunos programas exigen que el liderazgo sea estatal y sólo se financiaba a municipios (FEP) mientras que en otros casos sólo se financia a actores privados (SPL).

programa, incluyendo a las instituciones que han tenido un rol relevante en la gestión o han aportado recursos críticos.

El análisis de redes sociales (ARS) permite observar algunos aspectos comunes y particularidades que coinciden en gran medida con otros estudios realizados en América Latina (Mesopartner, Sistme, 2014):

- *Tamaño de la red*: en principio es esperable que el programa con mayor cantidad de proyectos, recursos y territorios alcanzados (PMO) posea una red institucional mayor. No obstante, también depende de la estrategia de gobernanza escogida ya que por ejemplo el PSA con volúmenes semejantes posee una red menor al optar por trabajar de manera directa con los grupos destinatarios mientras que el PMO operó a partir de “Organizaciones administradoras” lo que implicó desarrollar una red más extensa.

**Tabla 11: Atributos de las redes institucionales**

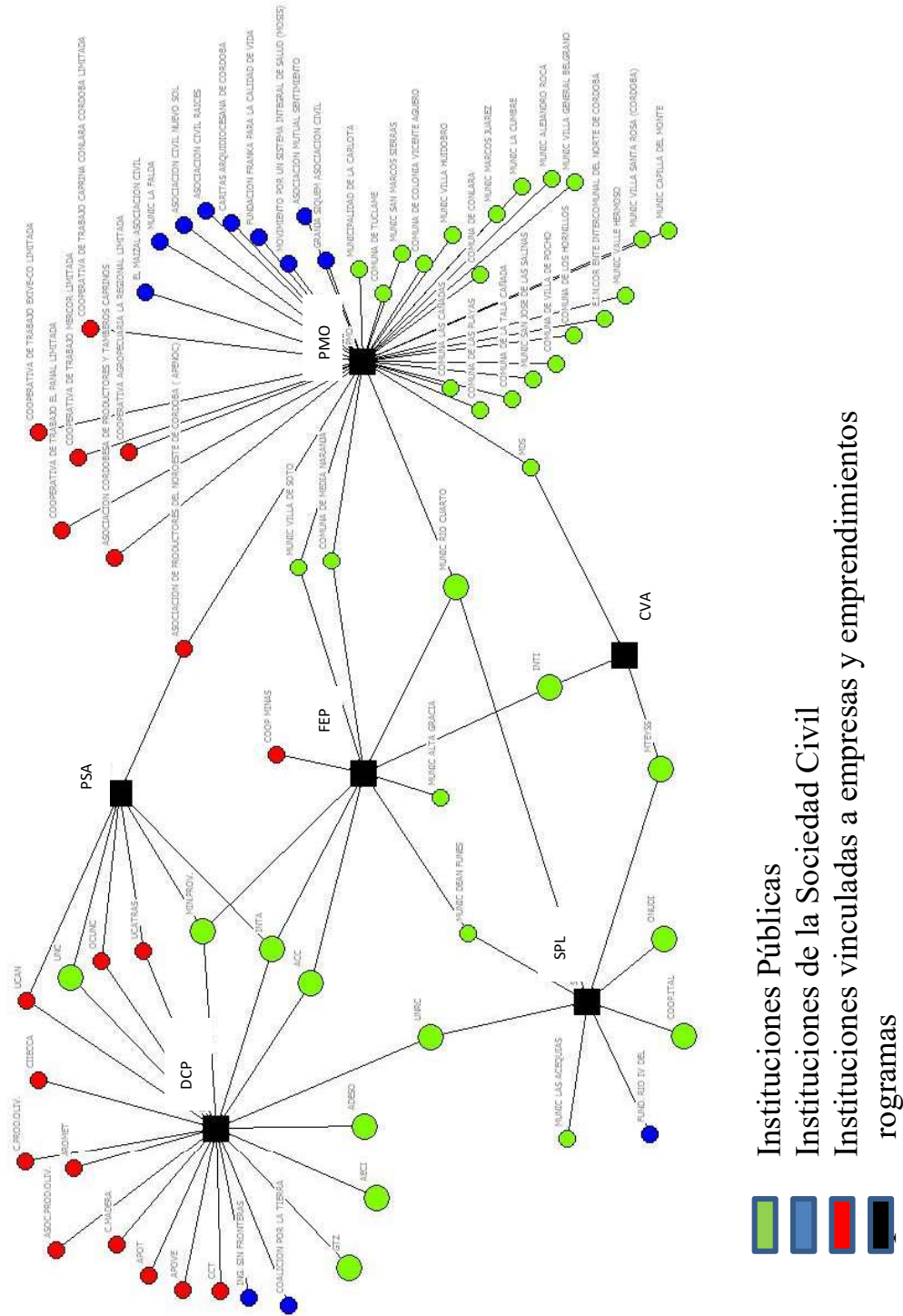
| Programa | Tamaño de la red | Heterogeneidad | Solapamiento (actores compartidos) |
|----------|------------------|----------------|------------------------------------|
| PSA      | 8                | 0,5            | 100%                               |
| DCP      | 22               | 0,61           | 36%                                |
| CVA      | 3                | 0              | 100%                               |
| SPL      | 8                | 0,22           | 50%                                |
| PMO      | 41               | 0,55           | 12%                                |
| FEP      | 10               | 0,18           | 80%                                |

Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas

- *Características de la red*: si bien el PMO posee una red extensa, en su mayoría está constituida por organizaciones pequeñas en recursos y en representatividad (cooperativas de trabajo, ONG locales, comunas y municipios pequeños) contrastando con el DCP que en cambio desarrolló vínculos con organizaciones de mayor tamaño (cámaras empresarias, organismos internacionales, reparticiones provinciales, etc.).



**Figura 1: Red institucional de los Programas en la Provincia de Córdoba**



Instituciones Públicas  
 Instituciones de la Sociedad Civil  
 Instituciones vinculadas a empresas y emprendimientos  
 programas

Fuente: elaboración propia en base a documentos y entrevistas

Según su índice de heterogeneidad<sup>12</sup> se observa que algunos programas (SPL, CVA, FEP) han generado vínculos primordialmente con organizaciones del sector público (distintos niveles del Estado, universidades públicas, organismos descentralizados, etc) mientras que otros como el DCP han incorporado a la gestión de los proyectos a organizaciones de representación de empresas y emprendedores. No obstante, en todos los casos se destaca el rol que los agentes públicos tienen en la promoción de este tipo de proyectos.

*-Solapamientos:* la figura revela además que existen solapamientos entre las redes provocada en general por la capacidad de algunas organizaciones para elaborar y ejecutar proyectos de diversas instituciones (como sucede con algunos gobiernos municipales u organizaciones de productores) o bien por su capacidad para brindar asistencia técnica en terreno (como ocurre con el INTA o las Universidades públicas). Como lo señala uno de los funcionarios entrevistados: *“por sus semejanzas en algún punto a veces los programas compiten entre sí en los territorios y esto se da a partir de competir por las organizaciones que tienen buenos resultados territoriales...en la mayor parte de los casos estas organizaciones claves de cada territorio son las mismas desde hace años”*.

Por otro lado, la proximidad entre las redes institucionales que emana de estos solapamientos revelan las semejanzas en las estrategias selectivas de los programas: por ejemplo, la cercanía entre el PSA y el PDCP a partir del trabajo con cadenas rurales o la particularidad del FEP de articularse tanto con proyectos con énfasis en aspectos “sociales” y “económicos”.

Vale la pena mencionar aquí que por diversas razones, buena parte de los proyectos promovidos por organismos nacionales ejecutados en la provincia de Córdoba han sido realizados en el marco de relaciones directas entre el nivel nacional y el local, sin considerar las instancias provinciales. Si bien excede a este análisis profundizar en las causas de esta situación, es posible señalar que las limitaciones en el diseño de una estrategia multiescalar e interpenetrada (Fernández et al, 2008), sumada a la compleja estructura político-administrativa provincial (con más de 400 municipios y comunas)

---

12. El índice de heterogeneidad de Blaug se expresa en valores de 0 a 1, donde 1 es el mayor nivel de heterogeneidad, a partir de la proporción que cada tipología ocupa en la cantidad de lazos desarrollados.

ha generado dificultades para que pudieran surgir y ejecutarse proyectos de mayor impacto a nivel micro-regional.

Por cierto, la participación de distintas instituciones en los proyectos no depende solamente de los ejecutores de los programas. La articulación en este nivel es extremadamente dependiente de la trama institucional existente en el territorio (su densidad, fortaleza, tipo de lazos y su visión del desarrollo del territorio) y con la escala de los proyectos. En cualquier caso, el análisis de los programas indica que en la mayor parte de los territorios muchas de estas instituciones fueron sólo incorporadas como proveedores y no participaron, por ejemplo, en el proceso de diseño de los proyectos.

Debe considerarse además que existen factores que limitan u obstaculizan la participación institucional, relacionados con el horizonte temporal de los proyectos y programas. La generación y sostenimiento de espacios de articulación conlleva numerosos costos para los participantes, entre los cuales se deben incluir los derivados de realizar ajustes normativos, modificaciones culturales y resoluciones de conflictos. Estos costos resultan una barrera de entrada muy elevada para participar en un único proyecto, y en algunos casos resultan imposibles de sortear en el corto plazo. Por ello, en algunos estudios de evaluación los análisis revelan que es poco probable que puedan generarse vínculos relevantes a partir de un programa de corto plazo (Matta, 2012).

Finalmente, según lo referido por los propios actores, pese a que se ha dado una evolución de los programas encaminada a permitir una mayor vinculación con las organizaciones del territorio y particularmente con los destinatarios, si estas reformas no son lo suficientemente institucionalizadas quedarán libradas a la existencia de precondiciones en los territorios y al voluntarismo de los individuos que conforman tanto a los organismos ejecutores de los programas como a las organizaciones territoriales. Esto genera no sólo una gran heterogeneidad de situaciones y resultados sino que debilita su sostenibilidad, ya que estas instancias quedan a merced de la alta rotación de funcionarios y referentes institucionales o a su constancia en el sostenimiento de esta estrategia de articulación.

Justamente sobre la cuestión de la sostenibilidad, la experiencia relevada señala que la presencia de instituciones ajenas al Estado coope-

ra con la sostenibilidad de los proyectos a nivel local, pero a nivel de los programas la situación se invierte: en general los programas que dependen de financiamiento de instituciones no estatales corren mayores riesgos de discontinuidad, y sólo subsisten si luego son asumidos por el Estado.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Puede decirse que las políticas de articulación productiva, representan una evolución de los habituales programas estandarizados y sectoriales, ya que –basados en los supuestos de una nueva “comunidad epistémica”– implican complejizar su diseño y ejecución a partir de la territorialización, la cooperación y creación de redes e instituciones de gobernanza.

En este artículo se han presentado algunos de los nudos problemáticos y dimensiones críticas que han surgido luego de un largo período de experimentación en Argentina, orientándonos a extraer aprendizajes que alimenten este proceso evolutivo. Algunas de estas dimensiones, permiten comprender por qué estas políticas no se han generalizado o ampliado a pesar de que muchos confían en la bondad de sus fundamentos (Ferraro, 2010).

Una primera observación refiere justamente a la existencia de inconsistencias entre los supuestos, el diseño lógico y la ejecución. En numerosos casos la asociatividad sigue siendo un mecanismo de reducción de costos más que un objetivo a alcanzar y los territorios un mero telón de fondo donde operan las empresas e individuos y no el nivel específico donde los programas deben operar. A esto se agrega un recorte demasiado limitado de las problemáticas locales, sea de tipo social o económico (dependiendo generalmente de la especialización burocrática del ejecutor); una visión limitada de las tramas y estructuras locales y de las heterogeneidades territoriales; y un proceso de autofocalización que beneficia a aquellos territorios que cuentan con capacidades pre-existentes para lograr superar las barreras de acceso de tipo organizacional y administrativo (plazos, procedimientos, requisitos para la formulación, etc.) que presentan estas políticas.

Una mejora en la cobertura y accesibilidad de estas políticas depende entonces de fortalecer las institucionalidades y subsistemas a nivel local, donde también se observan las mismas limitaciones ya citadas en la visión del territorio y de los procesos de creación de valor.

La consolidación de estas estrategias requiere además de un mayor horizonte temporal, así como de incrementar los recursos y competencias de los agentes que lo promueven. Es común observar que los procesos de mayor impacto y profundidad se interrumpen por las presiones por el logro de resultados de corto plazo, por la escasa cantidad de equipos técnicos (muchas veces reducidas a esfuerzos individuales de funcionarios con dedicaciones part-time) o por las limitadas competencias de los agentes locales, entre los que no es fácil hallar capacidades para la articulación de saberes, personas e instituciones, para animar espacios multiactorales, tomar decisiones a partir de modelos estratégicos y gestionar proyectos. Como lo señaló uno de los coordinadores de programa: *“estas políticas requieren una sensibilidad especial para interpretar las heterogeneidades territoriales y para eso necesitas un equipo con una flexibilidad que no se obtiene en la educación profesional universitaria sino que la provee la práctica y también la formación que en muchos casos se realiza dentro del programa”*.

El impacto y el logro de efectos a escala meso-económica, depende también de un aumento de la inversión o al menos de una mejor articulación con otras políticas complementarias. Ambos aspectos encuentran límites ya que este tipo de iniciativas ocupan un lugar marginal en las reparticiones públicas y la cultura institucional atenta contra la posibilidad de generar articulaciones a nivel local. La construcción de políticas “desde abajo hacia arriba”, implicaría invertir la pirámide de distribución de recursos, de modo que los actores locales no sólo sean responsables de construir las políticas de producción y empleo sino que posean los medios adecuados para ello.

Todos los aspectos antedichos se vinculan con la complejidad de las estructuras de cooperación empresarial que se promueven. Hemos observado aquí que buena parte de los proyectos apoyados implican concentraciones geográficas de empresas y no formas sistémicas complejas tales como sistemas productivos locales o redes de desarrollo territorial.

Respecto a la gobernanza de los programas en sus distintos niveles, además de las debilidades institucionales ya mencionadas, existen dificultades específicas para institucionalizar y consolidar la participación local que requieren entre otros aspectos: generar formas organizacionales que permitan mayor coordinación y efectividad en la participación; realizar acuerdos en los que se defina con mayor claridad el rol del Estado, las empresas y la

sociedad civil; y mejorar la sostenibilidad institucional y financiera (los programas dependientes del Tesoro Nacional dependen de los cambios de ciclo político y los financiados por organismos multilaterales del plazo de los créditos o donaciones); y privilegiar aquellas políticas que generan mayor fortaleza de las instituciones y los espacios de articulación preexistentes.

Todos estos aprendizajes señalados, emergen del meta-análisis realizado sobre una selección de programas relevantes a nivel provincial (varios de ellos también importantes a nivel nacional). Un avance respecto a este tipo de estudios dependería de que se promueva con mayor frecuencia la realización de evaluaciones de impacto que hoy son escasos (Ferraro y Stumpo, 2010; Dini y Stumpo, 2011). Éstos deberían contar con un diseño e indicadores apropiados para captar todos los aspectos y dimensiones señaladas a nivel meso económico y social (resultados institucionales, acumulación de diversos capitales) y no solamente los resultados de las firmas individuales en términos de productividad o rentabilidad.

Mejorar la coherencia interna de los programas, aumentar su flexibilidad respecto a la heterogeneidad territorial, incrementar su escala y la cobertura, generar estructuras más complejas y participativas y fortalecer las tramas institucionales y las capacidades locales son algunos de los desafíos que se deberán superar si se pretende que estas iniciativas logren un impacto efectivo en los procesos de desarrollo y particularmente, en aquellos que tienen como objeto la promoción de las micro y pequeñas empresas y de sus estructuras de cooperación.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. (2001). “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”. En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, pp. 176-199.

Albuquerque, F., Dini, M. y Perez, R. (2008). *Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía CISC.

- Altschuler, B. (2006). "Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario." En: Rofman, A. y Villar, A. (comp.) *Desarrollo Local, una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Editorial Espacio, pp.131-154.
- Amin, A. (2004). "Regions unbound: towards a new politics of place". *Geografiska annaler: Series B, Human Geography*, 86 (1), pp. 33-44.
- Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del Desarrollo Local en la Argentina*. FLAC-SO. Disponible en: [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Desarrollo\\_Local\\_en\\_Argentina.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Desarrollo_Local_en_Argentina.pdf) (6/8/2012).
- Arroyo, J. (2008). *Caja de Herramientas 3: Gestión del Desarrollo Económico Local*. Programa AREA – OIT, Buenos Aires,.
- Arrow, K. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing". *Review of Economics Studies*, vol. XXIX, nro. 2
- Becattini, G. (2002). "Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis". *European Planning Studies*, 10 (4), pp. 483-493.
- BID. (2001). *Servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas: principios rectores para la intervención de los donantes*. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Washington DC.
- Boisier, S. (2001). "Desarrollo (Local) ¿De qué estamos hablando?". En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ed., Rosario, pp. 48-74.
- Buarque, S. (1999). *Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, IICA, Recife, Brasil.
- Card D., Kluve J., y Weber, A. (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A MetaAnalysis", *The Economic Journal*, 1 20, noviembre.
- Cho, Y. y M. Honorati (2013). "Entrepreneurship Programs In Developing Countries. A Meta Regression Analysis", Policy Research Working Paper No. 6402, The World Bank
- Coraggio, J. L. (2001). "Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre". *Fronteras de la Teoría Urbana: CGE, Incertidumbre y Economía Popular*, Seminario Internacional sobre Economía y Espacio, CEDEPLAR, Belo Horizonte, Brasil.

- De Mattos, C. (1997). “Globalización, movimientos de capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida”. En Castello, I. et al., *Fronteiras na América latina*. FEE-Editora da Universidade Federal de Río Grande do Sul. Porto Alegre.
- Dini, M. Y Stumpo, G. (2011). *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Cepal, Santiago de Chile.
- Esser, K., Hillebrandt, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). “Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política”. *Revista de la CEPAL*, No. 59, Santiago de Chile, pp. 39-52.
- Etchegorry, C., Magnano, C. y Matta, A. (2009). “Política pública y economía social: entre el parche y la fisura”. *Administración Pública y Sociedad*, N° 16, pp. 115-134.
- Etchegorry, C., Magnano, C. y Matta, A. (2008). “Te inscribes, luego existes. Formalización jurídica y funcionamiento asociativo en dos cooperativas de Córdoba”. 9° Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Rosario.
- Fernández, V.R., Amin, A. y Vigil, J.I. (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Ferraro, C. (comp.) (2010). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. LC/W.337.CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.
- Ferraro, C. y Stumpo, G. (comp.) (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. LC/G.2421-P CEPAL: Sgo de Chile.
- Goldstein, E. y Kulfas, M. (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: Ferraro, C. (comp.) *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL-AECID, pp. 429-489.
- IFAM (2003). Banco de datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales. Min. del Interior.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Ciencias Sociales. Serie desarrollo y territorio, Universidad Nacional de San Martín.



- Magnano, C., Etchegorry, C., Orchansky, C. y Matta, A. (2011). “Las lógicas de las políticas públicas para el desarrollo de la asociatividad”. X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba.
- Manzanal, M. y Nardi, M. (2008). “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995”. En: Schejtman, A. y Barsky, O. (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI, Bs A, pp. 492-525.
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2010). “Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”. VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Brasil. Disponible en <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/manzanal-schneider.pdf> (6/8/2012).
- Matta, A. (2012). “El sector de las microempresas: antecedentes, políticas y programas para la promoción de la microempresa en Argentina y la provincia de Córdoba (2003-2007)”. En Sonnet, F. (Ed.) *Los microemprendimientos productivos e innovadores en la provincia de Córdoba*. Asociación Cooperadora de la Facultad de Cs. Económicas, UNC, pp. 185-224.
- Matta, A. (2011). “Reconstruyendo la trama asociativa”. En Mitnik, F. (coord.), *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. FOMIN, BID, ADEC, pp. 239-286.
- Mayntz, R. (1998). “New challenges to governance theory”. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. European University Institute.
- Mc Vay, M. y Overy, A. (2000). “Buenas prácticas emergentes en los servicios de desarrollo empresarial”. Documento General. Primer seminario Anual. OIT.
- MESOPARTNER - SISTME (2014). “Thematic Study for Regional Economic Development in Latin America”. IDB Discussion Paper
- Mintzberg, H. y Jorgensen, J. (1995). “Una estrategia emergente para la política pública”. *Rev. Gestión y Política Pública*, vol IV, 1. INAP, Madrid, pp. 25-46.
- Mitnik, F. (coord.) (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. FOMIN, BID, ADEC, Córdoba.

- Mitnik, F. y Magnano, C. (2011a). “Competitividad y mejora competitiva”. En: Mitnik, F. (coord.) *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. FOMIN, BID, ADEC Córdoba, pp. 57-78.
- Mitnik, F. y Magnano, C. (2011b). “Diagnóstico, diseño y principios de ejecución”. En: Mitnik, F. (coord.) *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. FOMIN, BID, ADEC Córdoba, pp. 115-142.
- Naclerio, A. (2010). “Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.undp.org.ar/docs/Informes\\_y\\_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf) (6/8/2012).
- Naclerio, A. (2011). “La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPYME”. SEPYME. Bs. As.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-Miño y Dávila, México.
- Pietrobelli, C., Maffioli, A; Stucchi, R, (2016). *The impact evaluation of cluster development programs: methods and practices*. Inter-American Development Bank
- Porter, M. (1998). “Clusters and the new economics of competition”. *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- Prochnik, V. (1998). “Industrial complexes revisited”. International Joseph Schumpeter Conference, Vienna, Austria, June. Disponible en: [http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/pdfs/industrial\\_complexes\\_revisited.pdf](http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/pdfs/industrial_complexes_revisited.pdf) (6/8/2012).
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Ryan, S. y Bergamín, G. (2010). “Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina”. Extensión Rural FCA – UNC. Disponible en: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPolíticas.pdf> (6/8/2012).
- RIMISP (2004). Síntesis de las ponencias y del debate del Seminario Taller “Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina”,

realizado el 25 y 26 de octubre. Buenos Aires. Disponible en: [http://sitere-sources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Seminario\\_FIDA\\_RIMISP.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Seminario_FIDA_RIMISP.pdf) (6/8/2012).

Rofman, A. (2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". VI Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. 8 al 11 de noviembre, Salvador de Bahía. Disponible en: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewFile/9/6> (6/8/2012).

Sanz, T. (2012). "Meta evaluación de programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe 2003 - 2012", Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

Sen, A (1996). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford

Silva Lira, I. (2005). "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 85.

Stoker, G. (1998). "Governance as a theory: five propositions". *International Social Science Journal*, 155, pp. 17-28.

Sztulwark, S. (2010). "Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina". En: Ferraro, C. y Stumpo, G. (comp.) (2010) *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. CEPAL 107, Sgo de Chile, pp. 45-96.

Vázquez Barquero, A (2007). "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial". *Investigaciones Regionales* 11, pp. 183-210.

Veza, E (2014). "Escaneo de Políticas y Meta-Análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina". Documento de Trabajo Nro. 156 Marzo.