

Papeles del Centro de Investigaciones

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

7

El Estado y las PyMES .
Propuesta metodológica y
avances de investigación

STATE AND SMES.
METHODOLOGICAL PROPOSAL
AND RESEARCH ADVANCES

~

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ
MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE
MARÍA BELÉN ALFARO

~

Publicación periódica · año 2 · 2012 · Santa Fe, República Argentina



7

El Estado y las PyMES.
Propuesta metodológica y
avances de investigación

STATE AND SMES.
METHODOLOGICAL PROPOSAL
AND RESEARCH ADVANCES

~

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ
MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE
MARÍA BELÉN ALFARO

~

Papeles del Centro de Investigaciones

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

7

El Estado y las PyMES.
Propuesta metodológica y
avances de investigación

STATE AND SMES.
METHODOLOGICAL PROPOSAL
AND RESEARCH ADVANCES

~

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ
MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE
MARÍA BELÉN ALFARO

~



Publicación periódica · año 2 · N° 7 · 2012 · ISSN 1853-2845
Santa Fe, República Argentina

Papeles del Centro de Investigaciones

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Publicación periódica · ISSN 1853-2845

Santa Fe · República Argentina

~

Director

Cósimo Gonzalo Sozzo

Secretaría de Redacción

Ayelén García Gastaldo

Julietta Rodeles Antonelli

Consejo Asesor

José Manuel Benvenuti

Javier Francisco Aga

Darío Macor

Pablo Salomón

José Mariano Anzini

El Estado y las PyMES. Propuesta metodológica y avances de investigación / Víctor Ramiro Fernández et ál. 1a ed. Santa Fe: Ediciones UNL, 2012. 36 pp; 21x15 cm.

ISBN 978-987-657-825-7

1. Pequeña y Mediana Empresa.

I. Fernández, Víctor Ramiro

CDD 338.47



edicionesUNL

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, República Argentina.

editorial@unl.edu.ar

www.unl.edu.ar/editorial

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

OBJETIVOS DE LA REVISTA

- Publicar los resultados de investigación. Ello constituye un indicador largamente aceptado por la comunidad científica a la hora de la evaluación de los informes de avance de los proyectos de investigación, como también en los informes finales;
- Brindar un espacio accesible para la difusión de los primeros trabajos a los recursos humanos en formación en el marco de los proyectos de investigación;
- Divulgar trabajos de los mencionados proyectos de investigación y demás actividades que se llevan adelante en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que en ocasiones se trata de productos de corto

alcance, de carácter preparatorio o que por su grado de desarrollo aún no resultan publicables en revistas científicas, pero cuya difusión es importante a los efectos de generar una sinergia entre los diferentes actores y eventualmente relaciones con otros institutos o centros de investigación;

- Realizar una de las actividades previstas en el mismo Reglamento del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, cual es la de propender, en la medida de los medios disponibles, a la publicación de todos los estudios resultantes de la investigación, dando prioridad a los producidos con financiamiento de la Universidad Nacional del Litoral.

~

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ
Estudios posdoctorales en el Departamento de Geografía en la Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá y en el Departamento de Geografía de la Universidad de Durham, Reino Unido. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Director académico del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Mail: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE
Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. Magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Posgrado en “Gestión y control de políticas públicas con énfasis en la elaboración de programas de desarrollo” en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE). Mail: mjimegp@yahoo.com

MARÍA BELÉN ALFARO
Becaria Comisión Fulbright. Licenciada en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Integrante del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Mail: mbalfaro@fce.unl.edu.ar

RESUMEN

En este documento abordamos el rol del Estado y de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) en la generación de un desarrollo endógeno, descentralizado y dinámico. En ese marco nuestro objetivo es examinar las modalidades de implicación estatal para el fortalecimiento de las PyMES, mediante la consideración de las estructuras estatales y las principales políticas públicas del Estado nacional dirigidas a las PyMES en el período 2002-2008. Para ello primero desarrollamos aspectos del enfoque teórico, precisando determinadas definiciones conceptuales y luego avanzamos con una propuesta metodológica para su estudio y evaluación. Después presentamos algunos resultados de la investigación en curso correspondiente al proyecto CAI+D 2009 UNL “El desarrollo regional y las PyMES. Estudio multiescalar de programas/políticas para PyMES industriales en la Provincia de Santa Fe (1990-2008)”.

ABSTRACT

PALABRAS CLAVE · Estado · PyMES · políticas públicas · desarrollo · sistema social de producción

ABSTRACT

In this paper we discuss about the role of the State and the small and medium enterprises (SMEs) in the generation of a dynamic, endogenous, and decentralized development. The purpose is to examine the involvement of the State in promoting the reinforcement of the SMEs by studying the State structure and the main public policies of the national State which belongs to those enterprises between 2002 and 2008. Regarding that objective, first we point out some theoretical aspects and then we move forward with a methodological proposal, to study and evaluate it. After that we present some results of the research that we have been doing with the CAI+D project “Regional development and SMEs. Multiscalar studies of the policies/ programs to manufacture SMEs in Santa Fe Province (1990-2008)”.

KEY WORDS · State · SMEs · Public policies · Development · Social Production System

Introducción

En el presente artículo se presentan avances de la investigación correspondiente al proyecto CAI+D 2009 UNL “El desarrollo regional y las PyMES. Estudio multiescalar de programas/políticas para PyMES industriales en la Provincia de Santa Fe (1990-2008)”. En este documento nos centramos en examinar la implicación del Estado nacional, luego de la crisis de 2001, en el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PyMES). Realizamos ello a través del desarrollo de un enfoque teórico, precisando determinadas definiciones conceptuales y mediante una propuesta de variables metodológicas para el estudio y la evaluación de las estructuras estatales y las políticas públicas orientadas a las PyMES. Además, se presentan algunos resultados de la investigación en curso.

El artículo está estructurado en tres secciones. En la primera abordamos el enfoque teórico conceptual, centrándonos en el examen del rol de las PyMES en la generación de un desarrollo descentralizado, endógeno y dinámico a través de la noción de sistema social de producción (SSP). A continuación, examinamos el papel del Estado y de sus acciones en la formulación de una estrategia centrada en las PyMES orientada a la transformación y cualificación del sistema productivo que forma parte del SSP. En la segunda parte, desarrollamos una propuesta metodológica para abordar dicho estudio. La misma contempla aspectos cualitativos y cuantitativos para analizar la intervención estatal mediante el examen de las estructuras estatales, las políticas públicas y los programas, así como la articulación horizontal y vertical de las instancias escalares y de tales acciones estatales. Luego, en la tercera sección se presentan avances de la investigación en curso sobre algunas de las dimensiones del esquema metodológico propuesto. Concluimos el artículo revisando los aspectos centrales trabajados.

1. Enfoque teórico y precisiones conceptuales

1.1. *Las PyMES y el sistema social de producción*

En las últimas décadas las PyMES se han posicionado como actores centrales y estratégicos del desarrollo en el marco del proceso de reestructuración del capitalismo global. Ello se evidencia en el creciente interés que han adquirido esos actores económicos en diversos ámbitos públicos: académicos, políticos, estatales y en los organismos internacionales de financiamiento.

La fundamentación de la relevancia en las PyMES en el desarrollo económico provino de los países centrales industrializados donde, en el contexto de emergencia de rasgos posfordistas del sistema capitalista, la participación de estos actores en dichas economías aumentó. Es decir, las PyMES crecieron en número y se incorporaron a la

producción de bienes y servicios afrontando las modificaciones del sector industrial, mediante la capitalización el impacto del cambio tecnológico, de las modificaciones en el patrón de consumo y las demandas cambiantes y diferenciadas (Gatto, 2000).

Esos argumentos que señalan la capacidad adaptativa y organizacional de las PyMES bajo las nuevas condiciones de organización flexible y especializada de producción y acumulación del capital (Piore y Sabel, 1990) se articularon con los enfoques regionalistas que resaltan la emergencia de los ámbitos regionales como los espacios nucleares del desarrollo bajo las nuevas condiciones productivas (Scott, 1998). De acuerdo con esa postura, en el marco de la globalización de la producción y el consumo, los espacios regionales se resignifican dadas sus capacidades para desarrollar ventajas tanto estáticas —ligadas a las economías de escala y de alcance— como dinámicas —vinculadas a la generación y difusión del conocimiento, los procesos de innovación, cooperación y aprendizajes colectivos— (Fernández, 2003).

Colocando el acento en las actuales condiciones de éxito bajo la globalización, las nociones de distrito industrial y otras más recientes como *cluster* y cadenas de valor subrayan, en el desarrollo de las aglomeraciones productivas regionales, las ventajas de las interrelaciones y asociaciones entre los agentes económicos, los públicos no estatales y estatales para la construcción de la competitividad (Fernández et ál., 2008).

En ese marco, las PyMES se presentaron como actores centrales del desarrollo debido a la posibilidad de configurar procesos flexibles y dinámicos mediante formas de actuación colectiva y de cooperación, y dotar de endogeneidad a los procesos de acumulación territorial regional (Vázquez Barquero, 1999; Alburquerque, 1996).

Esos conceptos teóricos y sus argumentaciones se hicieron presentes en las estrategias propuestas por los organismos internacionales —como el BID y el BM— que luego se plasmaron en acciones estatales concretas orientadas a PyMES para la generación de competitividad mediante incentivos a la articulación productiva. Las mismas tuvieron también la finalidad de reconstruir el complejo productivo y generar empleo. En América Latina y en Argentina ello se empieza a visualizar a fines de los noventa y con mayor fuerza en los primeros años del 2000 —ante la evidencia del fracaso de las políticas neoliberales— tanto en lo discursivo como en el avance y el desarrollo de políticas focalizadas en las PyMES (Peres y Stumpo, 2002; Ferraro y Gatto, 2010).

Nuestro interés por las PyMES y el rol del Estado en su promoción se vincula a la potencialidad de estos agentes económicos en transformar el sistema de reproducción económico y social, en términos de dotarlo de mayor descentralización, dinamismo, inclusión, flexibilidad y endogeneidad. Para examinar ello apelamos a la noción de sistema social de producción (SSP), con el propósito de precisar analíticamente las dimensiones a considerar.

Tal concepto fue acuñado y desarrollado en los países centrales por Hollingsworth y Boyer (1997) y Amable (2000) para dar cuenta y comprender las específicas y diferenciadas experiencias y *performances* nacionales en el contexto de la globalización. Dicha noción examina las diferencias y convergencias de cada realidad nacional mediante el análisis de las configuraciones socioeconómicas que se organizan a partir determinados arreglos institucionales.¹

En tales configuraciones —que representan los SSP—, con fines comparativos se distinguen los elementos que los componen y cómo ellos se interrelacionan e interactúan. Entre ellos se encuentran el sistema de relaciones industriales, el de capacitación laboral, la estructura interna de las firmas corporativas, las relaciones entre empresas de la misma rama o entre diversas ramas, las relaciones con los proveedores y clientes, la organización del sistema financiero y la estructura del Estado y sus políticas públicas (Hollingsworth, 1998). Esos elementos y sus articulaciones dan cuenta de escenarios institucionales específicos, conformados a partir de trayectorias históricas y aprendizajes sociales, que condicionan y dan particularidad a la modalidad de organización de la dinámica socio-económica y a las futuras trayectorias y desempeños tanto en términos de competitividad como a nivel de integración y cohesión social. Esas configuraciones, además, operan como filtros/instancias económico institucionales que fijan las condiciones y las modalidades bajo las cuales las instancias regionales se articulan con las dinámicas globales (Fernández, 2010).

Estableciendo otra distinción analítica, es posible identificar en la composición del SSP de base nacional un sistema productivo, uno financiero, uno de conocimiento y otro de reproducción social,² cuyas dinámicas e interrelaciones inciden en la coherencia que asume el conjunto. En ese marco, concebimos y abordamos del sistema productivo que, como el resto de los sistemas, está conformado por un conjunto de actores (con diversas características) que se relacionan y se vinculan entre sí a través de un complejo normativo regulatorio (compuesto por normas, reglas, incentivos, pautas, políticas públicas). De acuerdo con ello, el estudio de la generación y acumulación del capital productivo comprende el examen de los entramados productivos en relación a

[1] La noción de SSP se enmarca en el enfoque variedades del capitalismo (Hall y Sockice, 2001) que desde una perspectiva institucionalista analiza las diferentes trayectorias nacional de los países centrales.

[2] Cabe señalar que dicha noción conforma el marco teórico del programa PACT —Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas (2009)— “Gobernanza del desarrollo económico regional: Políticas y procesos en el Sistema Social de Producción argentino desde una perspectiva multiescalar (1990–2008)” Resolución N° 316/08 CS de la Universidad Nacional del Litoral, del cual forma parte el presente proyecto de investigación.

su estructura y dinámica, el análisis y la determinación de los actores que controlan los diferentes sectores y ramas, así como la identificación de la actividad dominante, del grado de complejidad de los sistemas de producción, de las capacidades de generar valor e innovación y de sus modalidades de inserción global.

Complementando ello, para comprender las características del SSP y evaluar el alcance y la profundidad de sus transformaciones en escenarios periféricos como el argentino, Fernández (2010) propone considerar cinco aspectos: a) la forma de control del capital productivo, b) la modalidad de vinculación entre el capital productivo y el financiero, c) el modo en que se reproduce el capital, d) la cobertura espacial, y e) las capacidades estatales y la cualidad de las estructuras estatales.

La inclusión de los mismos en el estudio del SSP argentino, centrándonos en el sector productivo, nos conducen a indagar sobre las actuales características de dichos elementos y cuál es el posicionamiento que poseen las PyMES. Esto último en relación a las potencialidades de esos actores en la transformación del núcleo de acumulación. Transformación que en consonancia con un desarrollo regional, nacionalmente articulado, integrado y equitativo, y tomando en cuenta los aspectos recientemente señalados, debería asumir los siguientes rasgos:

- *endógeno*, es decir, contar con una base económica fundada principalmente en capital local/nacional,
- *descentralizado*, en referencia a los diversos espacios territoriales regionales y a los actores, es decir una distribución que evite desequilibrios territoriales y concentraciones en pocos y grandes actores, y
- *dinámico*, en relación con las formas de generación y reproducción de capital por parte de los actores nacionales y los internacionales, donde se potencien las ganancias por la introducción de mejoras en los estándares de producción mediante la innovación y el aprendizaje y se fomenten inserciones efectivas y cualificadas de las cadenas regionales y nacionales a las globales.

La asunción de dichas características implica un cambio en la estructura y dinámica económica productiva persistente desde los años noventa en Argentina, cuyos rasgos sobresalientes marcan: “la pervivencia de un proceso de transnacionalización y de un patrón de acumulación rentista, sustentado en una alta dependencia de los *commodities*” (Fernández y Vigil, 2010: 100) en la articulación con las dinámicas globales. A ello se suma una concentración espacial territorial y en pocos actores, la presencia de sectores dinámicos focalizados y una desvinculación del sector financiero con el productivo.

La atención en los actores económicos PyMES, entonces, se fundamenta por la contribución y cualificación que potencialmente pueden realizar al sistema productivo,

mediante el aumento de su presencia, incidencia y protagonismo. En otras palabras, una fuerte presencia de PyMES coopera a la generación de una acumulación de base regional redistribuida en diversos actores de mediano y pequeño tamaño, con entramados productivos endógenos. Además cualifica la base productiva interna y la inserción en las dinámicas globales dadas las potencialidades de adaptación de esos actores a actuales requerimientos: organización articulada y orientada hacia aprendizajes colectivos, con la inclusión de la innovación y el conocimiento a las formas de producción.

Frente a ello, y retomando la noción del SSP, el rol del Estado y sus acciones estratégicas se constituyen en aspectos centrales para la promoción de las PyMES y la generación de incentivos de comportamientos cooperativos en pos de la modificación y cualificación del sistema de acumulación, como fundamentaremos a continuación.

1.2. El Estado en la promoción de las PyMES

El Estado, sus cualidades y sus acciones forman parte del entramado institucional específico de cada una de las realidades nacionales que se dan cuenta con la noción de SSP. A pesar que dicho enfoque no le asigna un lugar protagónico,³ nuestra atención en el actor estatal se fundamenta en el papel central que el mismo tiene en la configuración de los arreglos institucionales y su participación en las reglas de juego que estructuran las relaciones entre los diversos actores, enmarcando las posibilidades y las restricciones de los intercambios.

El Estado aparece como el “primer motor” en el entramado institucional que condiciona y estimula, mediante sus políticas, las acciones de los actores (Fernández et ál., 2006), redirigiendo los comportamientos sociales y económicos e incidiendo en sus interrelaciones. De este modo, destacamos la condición y capacidad del Estado para reorientar acciones, quebrar legados históricos, incentivar e introducir nuevos aprendizajes en consonancia con una estrategia de desarrollo, lo que conlleva la modificación de las características del SSP.

Por otro lado, tomando en cuenta distintas trayectorias nacionales, las producciones teóricas basadas en el estudio de las experiencias de los países del este asiático —que lograron desde posiciones periféricas desarrollar con éxito procesos de industrialización—, marcan que las modificaciones del patrón de acumulación y de sus características no son producto de las libres acciones de las fuerzas del mercado ni provienen exclusivamente de la actuación de los actores de la sociedad civil, sino que ello

[3] No obstante ello, para analizar las diversas variedades del capitalismo en América Latina, varios autores (por ejemplo Huber et ál., 2002) le asignan una mayor relevancia explicativa al Estado.

fue resultado de una estratégica y activa acción estatal (Amsdem, 1989; Evans, 1996; Chang, 2004; Chibber, 2002; Wade, 1999, entre otros). Dentro de esos casos, se destaca la experiencia de Taiwán que desarrolló una estrategia de intervención estatal productiva industrial sustentada en las PyMES (Amsdem, 2001).

Por lo tanto, la sola presencia de las PyMES en la estructura económica y productiva no implica que se cuente con un patrón de desarrollo y productivo endógeno, dinámico y descentralizado. La obtención de dichas cualidades requiere de la acción estatal en la conducción, promoción e incentivo a comportamientos colectivos mediante acciones que fijen pautas, control y disciplinamiento (Wade, 1990) en relación a los actores económicos locales, las PyMES y los macro actores globales o nacionales. Es decir, una acción estatal que pueda establecer condicionamientos al ingreso de los actores globales y que sea capaz de direccionar su inserción hacia una articulación con las PyMES que genere mejoras en la producción, y no una subordinación. Una acción estatal que, en consonancia con los actuales requisitos de la economía globalizada, fomente la diversificación y el dinamismo de la estructura productiva mediante formas de cooperación, asociatividad y la inclusión de la innovación y el conocimiento en la producción entre las PyMES en articulación con actores públicos y privados.

En Argentina las acciones estatales dirigidas hacia las PyMES han variado en las últimas décadas. En el marco del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, las políticas industriales fueron principalmente sectoriales y respecto a las PyMES se orientaron más que a fomentar a esos actores a protegerlos y asistirlos. En los noventa con auge de las políticas neoliberales y la liberalización de los mecanismos de mercado, se abandonaron gran parte de esas políticas.

Tímidamente a fines de década del noventa y con más fuerza a lo largo del primer decenio del 2000, emergieron organismos estatales específicos y se incrementaron las políticas públicas y los programas focalizados a ese segmento de empresas. Algunos de esos programas introdujeron aspectos de los nuevos enfoques (relacionados con la innovación, asociatividad, articulación productiva, entre otros) que pasan a considerar el rol dinámico de las PyMES y a incluirlas como sujetos en las políticas de competitividad (Ferraro y Stumpo, 2010; Sztulwark, 2010).

Antes de presentar la propuesta metodológica para examinar la intervención del Estado en la promoción de las PyMES en el período 2002-2008,⁴ evaluamos perti-

[4] La delimitación de tal recorte temporal responde a uno de los interrogantes principales del proyecto, que se centra en examinar en qué medida bajo el nuevo ciclo de políticas públicas (post 2001), enmarcadas en un discurso reindustrializados y productivista, las Pymes han devenido en un agente de cambio cualitativo del sistema productivo argentino.

nente desarrollar una modalidad implicación ideal del Estado —que cumple el rol de parámetro al momento de la evaluación—. Tal construcción es resultado del examen de cuáles son las características que debe poseer el Estado para realizar intervenciones estratégicas que logren modificar la estructura económica productiva con un fuerte anclaje en las PyMES.

En base a las propuestas teóricas y analíticas de los autores que “traen al Estado al primer plano” (Skocpol, 1991) y lo colocan como un actor relevante para incidir en los comportamientos sociales y generar estrategias de desarrollo aún bajo los procesos de globalización (Evans, 1996; Schneider, 1999; Sikkink, 2009 Weiss; 2003), y recuperando los aportes de aquellos que analizan las experiencias internacionales de los países del este asiático (antes mencionados), identificamos determinados elementos, aspectos y cualidades que debe reunir el Estado que se requiere para asumir una implicación estratégica orientada a cualificar el SSP en base a las PyMES, es decir, para generar un núcleo de acumulación endógeno, descentralizado y dinámico.

Entre sus principales señalamientos, los autores abordan las propiedades internas del actor estatal, remarcando su cualidad constitutiva y funcional como una característica que posibilita actuar de manera autónoma. Esto es, una estructura estatal meritocrática con recursos humanos cualificados, competentes, que poseen la capacidad de llevar adelante las políticas públicas (Evans, 1996), de generar acciones e ideas propias y que para ello cuentan con recursos financieros endógenos.

Esas calificadas estructuras, no obstante, no garantizan por sí mismas la presencia de una de acción estratégica y coordinada del Estado. Chibber (2002) basándose en la experiencia de Corea, advierte sobre la fragmentación al interior de la estatalidad y señala la relevancia de una *agencia nodal*. La función nodal alude a la posibilidad efectiva de la instancia estatal de coordinar y cohesionar los distintos niveles (horizontales y verticales) del Estado, de entroncar las diversas políticas y programas estatales y de direccionarlas otorgando coherencia a las distintas estrategias público-estatales. Tal función demanda de una dotación de poder real para poder coordinar las acciones de las diversas dependencias estatales, para resolver los conflictos intraestatales y para generar estímulos y límites a los actores externos. Específicamente en relación a las acciones y estrategias hacia PyMES, tal *agencia nodal*, debería poseer hacia el interior, capacidad de planificar ejes de acciones, direccionar e imponer reglas, articular instancias y políticas, y hacia el exterior del Estado, incentivar a los diversos actores en función de la estrategia definida.

Tal núcleo de implicación estatal, además, debe operar descentralizadamente a través de las distintas dependencias estatales en los diversos territorios, lo que demanda una articulación multiescalar de las estructuras del Estado y de sus acciones. La con-

ducción y coordinación entre las diversas escalas, mediante la gestión de la interdependencia estatal, permite articular información, ideas, acciones, recursos y competencias mediante procesos y conectividades de “abajo hacia arriba”, que aseguran la implicación regional, con los de “arriba-abajo”, que evitan la fragmentación mediante una centralización estratégica (Fernández, 2010).

En relación a una estrategia de desarrollo sustentada en las PyMES, esto implica una articulación multiescalar que conecte y direcciona los diversos niveles de la estatalidad, operando de forma descentralizada y expandida en todo el territorio nacional con sustento en los entramados productivos regionales. A su vez, es esencial que el alcance de dichas acciones estatales sea desconcentrado en relación al anclaje territorial y a los tamaños de los agentes económicos a los cuales se dirige. Por último, teniendo en cuenta las actuales características del sistema capitalista, tal acción estatal debe fomentar comportamientos de articulación y cooperación dinámicos, mediante la introducción de mejoras en la producción y una cualificación en la inserción de las cadenas globales de valor.

Una acción estatal sistemática y bien coordinada (Hikino y Admsden, 1995) no implica necesariamente un aumento —en términos de cantidad y grado— de la intervención, sino que se relaciona con el tipo de implicación estatal: estratégica, cohesionada, articulada en sus diversos niveles y con capacidad de direccionalidad (Kohli, 2010). Además, el desafío de una acción estatal coherente y eficaz requiere también de poder y capacidad para impulsar actuaciones o comportamientos para disciplinar, orientar e incentivar distintos actores, mediante una articulación basada en la cooperación y el control de las acciones (Wade, 1990). Para tal fin dicha implicación demanda de una estrategia de desarrollo compartida, fundada en la concertación con los actores económicos, es decir con una base de coalición que pueda afrontar las resistencias de los grupos de interés estatales, nacionales, o internacionales que se benefician con la situación actual. En consecuencia, el sustento político de la acción estatal y su fortaleza radica también en el poder de la base social de la que obtiene apoyo y consenso (Gourevitch, 1993) y que se sujeta a las estrategias estatales.

2. Propuesta de abordaje metodológico

A partir de esas precisiones teóricas —que tomamos como un patrón de implicación ideal—, elaboramos una matriz metodológica para examinar el rol del Estado y el peso nodal de las acciones estatales dirigidas a las PyMES en el desarrollo de un núcleo endógeno, dinámico y descentralizado basado en dichos actores.

En tal sentido, identificamos tres variables analíticas a las cuales nos aproximamos tanto con componentes cuantitativos como cualitativos: a) la estructura estatal, b) las políticas públicas/programas y c) la articulación multiescalar.

A nivel de la *estructura estatal*, para examinar la relevancia de las instancias estatales dirigidas a PyMES (o que cuentan con acciones hacia ellas) en la estructura general del Estado, tomamos como indicadores el gasto presupuestario y el nivel de jerarquización que las mismas poseen. Ello conlleva a la consideración del peso de esas estructuras en el nivel nacional y regional y la comparación con las otras áreas de actuación del Estado.

Luego, para verificar la cualificación de esas estructuras, a nivel constitutivo y funcional en cuanto a la generación e implementación de las políticas, es necesario relevar información sobre la dotación y cualificación de recursos humanos, la presencia de carreras administrativas, la permanencia en dichas áreas y la modalidad de organización del trabajo para la elaboración endógena de políticas y la expertise para desarrollarlas.

En relación a las *políticas públicas* y *los programas*, para examinar su relevancia, cohesión y coherencia, sus características y resultados y alcances consideramos los siguientes aspectos: la cantidad de políticas, su pertenencia institucional, el peso presupuestario que poseen en su dependencia y en la estructura general del Estado, y la relación entre ese conjunto de políticas con aquellas del sector productivo y con las de desarrollo social. Analizamos ello en todo el período que comprende el estudio con la finalidad de identificar los cambios.

A nivel cualitativo es pertinente indagar sobre el origen de los programas —endógenos o exógenos— en relación con sus fuentes de financiamiento y contenidos y la adecuación de los instrumentos empleados en consonancia con los propósitos, con el fin de examinar el grado de coherencia endógena de esos aspectos. En referencia a los resultados de esas acciones consideramos relevante analizarlos en función los tipos de comportamientos que generan en las PyMES, además de indagar sobre la extensión y del nivel de cobertura de los agentes PyMES en relación con la población total de PyMES, precisando las características de dichos actores que tienen acceso a tales programas, en términos de su tamaño, ubicación geográfica y formalidad.

En la última dimensión, que denominamos *articulación multiescalar*, atraviesa y comprende tanto a las estructuras estatales como a las políticas públicas y los programas. Aquí evaluamos pertinente analizar el grado de conectividad y coordinación en pos de una estrategia cohesionada a nivel horizontal como vertical. Es decir, se pretende examinar la sincronización y consistencia en la definición de los objetivos y la implementación de las políticas de los organismos, y la articulación —mediante una

relación fluida y dinámica— entre las instancias del mismo nivel (horizontal) y entre las de diferentes niveles (vertical). La calidad de dicha conectividad estará relacionada con la adecuación o contemplación en los contenidos de los programas de cada una de las realidades regionales y de sus actores y con la presencia de una estrategia coherente y centralizada.

Cuadro 1. Matriz metodológica

			c) Articulación intra e interestatal
a) Estructura estatal	Aspectos cuantitativos <ul style="list-style-type: none"> • Peso endógeno efectivo de los organismos estatales Pymes en la estructura estatal (diacrónica y sincrónica): en el relación con: <ul style="list-style-type: none"> -el gasto presupuestario -la dotación del personal • Dotación de recursos humanos 	Aspectos cualitativos <ul style="list-style-type: none"> • Jerarquía de los organismos estatales y continuidad en el tiempo • Modalidad de reclutamiento del personal • Estabilidad y desarrollo de la carrera administrativa • Cualificación del personal • Instancias de organización colectiva (asignación tiempos para las diversas tareas: ejecución, planificación, evaluación, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de consistencia de los organismos y nivel de sincronización en la generación e implementación de las políticas programas • Articulación entre las diversas instancias (que implementan políticas de Pymes entre sí y con el resto) y en los diversos niveles escalares de la estatidad
b) Políticas/ programas	Aspectos cuantitativos <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de programas • Peso presupuestario de los mismos diacrónicamente, en relación con las políticas productivas y las de integración social 	Aspectos cualitativos <ul style="list-style-type: none"> • Intraestatales <ul style="list-style-type: none"> -endogeneidad de los fondos, de los objetivos e implementación -capacidad de generación de políticas/programas -circuito de ideas • Extraestatales <ul style="list-style-type: none"> -Resultados de los programas en relación con la ubicación geográfica de las Pymes y sector productivo -Tipos de comportamientos generados en las Pymes 	

3. Avances de la investigación en curso

Basándonos en este esquema metodológico presentamos a continuación algunos avances de la investigación, con relación a determinados aspectos de las dos primeras dimensiones sobre el Estado nacional. Iniciando con la estructura estatal, en el cuadro 2 se presentan las oficinas que implementan políticas públicas dirigidas a PyMES⁵ y el detalle de cuáles son dichas políticas.

Cuadro 2. Organismos y políticas públicas del Estado Nacional dirigidas a PyMES

Organismos	Políticas/programas
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyME)	<ul style="list-style-type: none">• Régimen de bonificación de tasas• Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyme)• Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)• Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs II)• Programa de apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)• Programa de desarrollo emprendedor (PRONADEM - 2006)• Programa de Crédito fiscal para capacitación• Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FoGaPyme)• Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos (FoMicro)• Programa de Complejos Productivos Regionales – Clusters• Programa de apoyo sectorial para la industria del Software y Servicios Informáticos• Agencias de Desarrollo Productivo• PROARGENTINA• MAPA Pyme
Secretaría de Ciencias, Tecnología e Innovación Productiva	Líneas de apoyo que contienen programas Pymes: <ul style="list-style-type: none">• Programas y Proyectos Especiales• Proyectos para Encadenamientos Productivos

> Continúa en la página siguiente

[5] Dado los cambios, en términos de cambios de jurisdicción, nombre, entre otros se produjeron en el período 2002-2008, en este trabajo sólo presentamos como referencia los datos del año 2007.

Organismos	Políticas/programas
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica	<p><i>Programas del FONTAR</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos integrados de aglomerados productivos (PI-TEC) • Aportes No Reembolsables • Programa de Crédito Fiscal • Crédito regional • Asistencia técnica • ANR patentes • Crédito a empresas. Tres líneas: CAE -1, CAE-2 y CAE-FT <p><i>Programas del FONSOFT</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aportes No Reembolsables • Créditos Exporta
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<p>Líneas de apoyo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas tributarias tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante la disminución de la presión sobre la nómina salarial • Políticas tendientes a reducir el nivel de los costos de producción mediante subsidios al empleo.
Subsecretaría de Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura. • Régimen de incentivos para la producción de bienes de capital. • Saldo Técnico del IVA (Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones). • Régimen Automotriz Mercosur. • Compre Nacional – Contrate Nacional • Régimen de promoción de la industria del software • Plan Nacional de Diseño (PND)
Consejo Federal de Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos para la Reactivación Productiva • Créditos para la Producción Regional Exportable

[Fuente: Elaboración propia en base a Baruj, Kosacoff y Ramos (2009) y Kulfas (2009)]

Este mapa de intervención del Estado Nacional para el fomento a la PyMES está compuesto por diversos organismos, políticas y programas. Sin embargo, de dicho conjunto son la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) —dependiente de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)—, las principales instancias estatales que desarrollan acciones cuyos destinatarios son las PyMES, tanto por el presupuesto que poseen como por sus impactos. El FONTAR canaliza la ejecución de los proyectos de innovación y a pesar de no posee una orientación exclusiva a PyMES, muchos de sus proyectos están diseñados para ellas y el 85% de las empresas que utilizan sus líneas son PyMES. La SEPyME es la principal instancia estatal que tiene la función y la responsabilidad de diseñar, implementar y supervisar de las políticas orientadas a impulsar el desarrollo esos actores.

Teniendo en cuenta que la SEPyME realiza esa función desde su creación en 1997, en este documento avanzaremos en su análisis.⁶ Tal Secretaría ha sufrido diversas modificaciones de rango institucional —área, dirección, subsecretaría, secretaría—, y de dependencia organizacional responsable —Ministerio de Economía, Presidencia de la Nación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Producción— (Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009; Kulfas, 2009; Sztulwark, 2010). A pesar de esa inestabilidad desde el 2003 al 2008 dependió del Ministerio de Economía y Producción.⁷

Para examinar el peso efectivo de esa instancia en la estructura del Estado nacional, analizamos primeramente la evolución del gasto de la Secretaría en el período. El gasto presupuestario de la SEPyME está compuesto por el programa presupuestario 24 “fomento de las PyMES” (que incluye los gastos administrativos y los programas: PRE, Programa Global del Crédito, Proargentina, y Complejos Productivos Regionales) y el Programa de Bonificación de Tasas. Además de ello esa Secretaría también posee un gasto extrapresupuestario, compuesto por créditos fiscales, el Programa de Sociedades de Garantía Recíproca y el FONAPyME (Sztulwark, 2010). La suma de todos ellos da cuenta del gasto total consolidado.

El gasto consolidado de la SEPyME aumentó en términos absolutos (cuadro 3), llegando al año 2006 a crecer un 227,8% en relación con 2003. Si a ello lo comparamos sólo con el gasto presupuestario del año 2007, el incremento asciende a 950,7%. Tal impresionante crecimiento del gasto consolidado se vincula, de acuerdo con Sztulwark (2010), con un aumento de la ejecución de los recursos más que con el presupuesto asignado, que se mantuvo —con algunas pocas modificaciones— en torno a los 200 millones de pesos.

Continuando con el examen del gasto consolidado de la SEPyME, y de acuerdo con el esquema metodológico propuesto, es necesario analizar cuál es el peso del mismo en el Ministerio del cual dependió en ese período (Ministerio de Economía) y en relación al total del presupuesto de toda la estructura del Estado Nacional.

[6] La atención en dicha instancia también se fundamenta en la consideración de que ese organismo especializado en las Pymes es el que —a primera vista— debería ejercer el rol nodal al que aludimos en el marco teórico.

[7] Actualmente —2011— se denomina Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y es una dependencia del Ministerio de Industria.

Cuadro 3. Gastos consolidados de Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa

	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto consolidado (presupuestario + extrapresupuestario)	52.984.747	62.357.645	76.498.039	173.719.573	556.756.642(*)
% de aumento tomando como base el 2003	---	17,6%	44,3%	227,8%	950,7%

(*) Para el cálculo del año 2007 no contamos con datos del gasto extrapresupuestario, por lo que el monto corresponde sólo a la gasto presupuestario del año 2007 de la Cuenta de Inversión.

[Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Inversión MECON y Sztulwark (2010)]

Los datos (Cuadros 4 y 5) reflejan por un lado el ascenso del gasto de la SEPyME, pasando de representar un 6.4% en el 2003 a un 15.8% en el 2007 del gasto del Ministerio Economía y de un 0.09% a un 0.9% del total del Estado Nacional. Pero, por otro lado, también ilustran una situación paradójica: ese gran incremento del gasto de la SEPyME es aún poco relevante en el Ministerio del cual dependió durante el período bajo análisis y en el total del gasto devengado nacional.

Cuadro 4. Relevancia presupuestaria de la SEPyME en el Ministerio de Economía

	2003	2004	2005	2006	2007
SEPyME/Ministerio de Economía	6,4	6,6	6,2	10,7	15,8

[Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión MECON]

Cuadro 5. Relevancia presupuestaria de la SEPyME y del Ministerio de Economía en la Administración Central

	2003	2004	2005	2006	2007
SEPyME/Estado Nacional	0,09	0,09	0,08	0,16	0,4
Ministerio de Economía/Estado Nacional	1,46	1,46	1,4	1,62	2,5

[Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión MECON]

Por su parte, la participación presupuestaria del Ministerio de Economía en la Administración Central del Estado Nacional, si bien también aumentó, continuó manteniendo una posición de participación marginal.⁸ Tanto la SEPyME como la Subsecretaría de Industria que en tal período dependieron de ese Ministerio, es decir, el núcleo central de la estrategia de intervención productiva industrial —y como parte de ella la de promoción de PyMES—, mantuvo una presencia poco significativa en el total del gasto del Estado Nacional.

A los fines de tener una referencia con otro Ministerio comparamos esos datos con los del Ministerio de Trabajo (cuadro 6) en términos absolutos y relativos —es decir, en su representación en el total del gasto del Estado Nacional—. Realizamos la elección del Ministerio de Trabajo considerando que durante ese período el mismo tuvo a su cargo el programa más importante (en términos de cobertura y extensión) de transferencia de ingresos a desocupados.⁹

Cuadro 6. Gasto devengado del Ministerio de Economía y del Ministerio de Trabajo en valores absolutos (VA) y en relación al total de la Administración Central

		2003	2004	2005	2006	2007
Ministerio de Economía	VA (en millones)	829,55	938,05	1.218,77	1.717,76	3.506,00
	Min de Economía/ Estado Nacional	1,46	1,46	1,4	1,62	2,5
Ministerio de Trabajo	VA (en millones)	22.880,32	25.661,38	29.135,43	35.772,67	54.087,00
	Min de Trabajo/ Estado Nacional	40,3	39,92	33,5	33,7	38,0

[Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión MECON correspondientes a esos años]

[8] La participación del Ministerio de Desarrollo Social era de 2.8 en el 2003 y ascendió a 4.5 en el 2008, la del Ministerio de Salud descendió de 2.3 a 1.9, el Ministerio de Planificación de 3.75 ascendió a 18.1, el Ministerio de Educación de 5.70 a 6.09 y el Ministerio de Defensa de 7.7 descendió a 4.7.

[9] La ejecución del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), en el Ministerio de Trabajo empezó a disminuir en el 2007 principalmente por el traspaso de beneficiarios del PJyJHD al Plan Familias para la Inclusión Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y más adelante también el PJyJHD pasó a depender de ese último Ministerio.

Una vez examinado el peso de la SEPyME en la estructura del Estado nacional, a continuación avanzaremos sobre algunos aspectos de las políticas públicas/programas, que constituyen el punto b) de la matriz metodológica.

Desagregando la estructura del gasto consolidado de la SEPyME, si tomamos en cuenta las políticas y los programas que desarrolla en relación a su gasto total, observamos que el 85% del mismo está compuesto por dos de los catorce programas que implementa: ellos son el Programa Global del Crédito y el Programa de Sociedades Recíprocas.¹⁰ Tomando ese criterio se presentan algunos resultados cuantitativos y cualitativos en relación a las políticas/programas de estos dos programas.

El *Programa Global del Crédito* (PGC) en función de sus objetivos y alcance se encuadra dentro de los instrumentos de financiamiento a la inversión horizontal. Este programa fue creado en 1992, pero mantuvo muy bajos niveles de ejecución hasta el 2006, año en que se reestructura con el propósito de facilitar el acceso al crédito de largo plazo a las PyMES¹¹ para inversiones productivas, una de las principales falencias del sistema financiero. Ello implicó una reactivación que se visualiza en el aumento de su ejecución. Durante los años 2003–2005, su ejecución fue por debajo del 1,5% del crédito vigente, en el 2006 llegó al 70% y en el 2007 ejecutó el 100% (Sztulwark, 2010).

Mediante este programa, en el 2007 se financiaron 1.200 préstamos con fondos de la SEPyME a un promedio de U\$S 125.000 por cada operación, llegando a un monto total de U\$S 480 millones, con una tasa promedio de 8.9% y a un plazo medio de 5,1 años (Bebczuk, 2010). Kulfas (2009) añade a esos datos 2.000 préstamos que fueron otorgados a través del PGC con contrapartida local de los bancos —es decir del fondeo propio de los bancos participantes—, por lo que la cantidad de PyMES asistidas en ese año asciende a 3.366 con un monto total de 1.190 millones.

De acuerdo con el origen de sus fondos, este programa es ejecutado por la SEPyME con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa ilustra una de las características del financiamiento del Programa 24. El mismo fue aumentando la participación de créditos externos, pasando del 2003 al 90% del financiamiento con fondos del tesoro nacional a que en el año 2007 sólo el 6% fuera financiado con fuente endógena y el resto con recursos externos (Kulfas, 2009; Sztulwark, 2010).

[10] Dados los límites que nos hemos impuesto para este trabajo sólo analizamos y presentamos dos datos de estas dos políticas; el recorte se justifica por la relevancia presupuestaria que poseen en la SEPyME.

[11] De ese modo se complementa con otro programa de inversión el Programa de Bonificación de Tasas, principalmente orientado a créditos de corto y mediano plazo.

Tal situación refleja las bajas posibilidades de creación y diseño de políticas endógenas, y en función a situaciones problemáticas percibidas y conceptualizadas como tales por los diversos actores nacionales y locales, es decir sin el condicionamiento que representa el financiamiento externo en la definición de los objetivos de las políticas, en su formulación, implementación y control o monitoreo.

Examinando las características de las PyMES que accedieron a crédito mediante el PGC, de acuerdo con su distribución regional, el 76.5% se encuentran en la región Metropolitana y el Centro,¹² el 15.6 en el Noroeste, el 3.1 en el Noreste, el 3.0 en Cuyo y el 1.7 en la Patagonia (Kulfas, 2009).

Teniendo en consideración el sector de la actividad que desarrollan las PyMES que accedieron al crédito el 44% de las financiaciones, la misma correspondió a la actividad agropecuaria y agroindustrial, el 22.8 % a la industria manufacturera, el 14.4% al comercio, el 6.1% a la industria y el 4.3% al transporte y comunicaciones (Kulfas, 2009 y Sztulwark, 2010).

De acuerdo con los resultados del programa, se afirma que el 16.4% de las PyMES que accedieron al crédito mediante el PGC ya habían sido asistidas con anterioridad crediticiamente por los bancos, ello ilustra que a través del Programa se conformaron nuevos sujetos de crédito. Kulfas (2009) destaca que el 72% de las PyMES asistidas sólo tenían acceso a créditos bancarios con montos bajos y cortos plazos, principalmente para financiar capital de trabajo y que el 12% de las empresas poseían muy bajo nivel de bancarización.

Por su parte el *Programa de Sociedades de Garantía Recíproca* (SGR) también es una línea de financiamiento horizontal. Su objetivo es facilitar el acceso de las PyMES al mercado de capitales, a través mejorar sus condiciones de acceso al crédito, entendido como credibilidad para el cumplimiento de compromisos u obligaciones, mediante el otorgamiento de garantías por aval para préstamos, finanzas y servicios integrales de asesoramiento financiero, para el cumplimiento de sus obligaciones. Se trata de una estrategia que comprende un comportamiento asociativo entre grandes empresas y las PyMES.

Las SGR emiten avales financieros para préstamos, técnicos para el cumplimiento de contratos o comerciales ante proveedores o anticipo mediante la celebración de contratos de garantía recíprocas. Hay dos tipos de socios: partícipes, es decir, las PyMES que solicitan el financiamiento y los protectores que son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que realizan aportes de capital al fondo de riesgo de las SGR. Además las SGR pueden ser tanto abiertas a todos cualquier empresario Pyme sea

[12] De los cuales, la provincia de Buenos Aires representa el 24.30, la de Santa Fe el 22.10, Córdoba el 12.20, Entre Ríos el 7 y la Ciudad de Buenos Aires el 10.40%.

cual sea la región donde se ubique o el sector de la actividad que desarrolle o cerradas donde el acceso como socio participe se restringe por ubicación geográfica o actividad, siendo generalmente conformadas por proveedores o clientes del socio protector (Kulfas, 2009).

Este programa se financia con recursos extrapresupuestarios pero de origen endógeno, del Tesoro Nacional. En el 2003 su ejecución fue de \$24.642.687 y en el año 2006 ascendió a \$104.475.690 (Sztulwark, 2010), es decir casi 4 veces más y representó en el 2006 el 86% del total del gasto extrapresupuestario y el 60% del total del gasto consolidado de la SEPyme.

Considerando sus resultados, en el período 2002-2007 creció el volumen de garantías colocadas, de 2.000 en el 2002 se pasó a 20.000 y de menos de 10 SGR se pasó a 24 en el 2005. Respecto del monto, cerca de 1.100 millones de pesos anuales, Kulfas (2009) sostiene que dicha cifra es baja en comparación con los flujos de financiamientos del sistema financiero en su conjunto y con las necesidades de financiamiento de las PyMES.

De acuerdo con los datos de la Secretaría, respecto de la cantidad de PyMES asociadas al sistema de SGR se observa un aumento, pues en 2005 eran 7.248 y en 2007 pasaron a ser 9.641. Respecto de su ubicación geográfica, el 50% de ellas se encuentra en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 32% en las provincias de la región Centro, 9% del Noroeste, 5% en la Patagonia, 2% en el Noreste y el 2% en el Cuyo. Teniendo en cuenta el sector de actividad que desarrollan el 39% de las PyMES son del sector agropecuario, el 24% de la industrial, el 19% de servicios y el 18% del comercio.

Analizando la composición de las garantías otorgadas, hay una mayor orientación hacia garantías de corto plazo, cuya presencia en el mercado de capitales es principalmente a través de cheques de pago diferido, fideicomisos y en menor medida obligaciones negociables. De acuerdo con el análisis de Kulfas (2009) ello responde a la presencia de prácticas especulativas y a acciones que desvirtualizan el mecanismo, por ejemplo para reducir el monto imponible del impuesto a las ganancias. Mediante un nuevo marco regulatorio en el 2006 ello se trató de corregir.

Tomando estos dos programas, que son los más significativos en términos presupuestario de la SEPyme, se visualiza que la línea de intervención más relevante, que insuere la mayor cantidad de recursos es la de financiamiento orientada de facilitar el acceso al crédito. El PGC con rasgos tradicionales —ampliación de la base de crédito a ese segmento empresarial— y la SGR que incluye el fomento de vínculos entre empresas para acceder a la financiación. El resto de las líneas (de capacitación y asistencia técnica, de desarrollo sectorial y regional, de información estadística y de comercio

exterior) que implican la introducción de nuevas orientaciones e instrumentos para no sólo promocionar la presencia de las PyMES y asistirles, sino también para incluirlas en una estrategia de desarrollo industrial más amplia, incentivando su dinamismo y comportamiento cooperativo y articulación con las cadenas de valor complejas, quedan en términos de relevancia presupuestaria en un plano secundario.¹³

A pesar de representar el mayor gasto de la SEPyME, los programas de asistencia financiera han mostrado algunos avances en términos de resultados, pero aún son limitados sus alcances en relación al total de universo PyMES. De acuerdo con los datos del Observatorio PyMES (2009) en el 2005 sólo el 0.8% y en el 2008 el 2% de las inversiones de las PyMES se financió utilizando los programas públicos. Por otro lado, de acuerdo con lo expuesto más arriba, considerando la extensión de las acciones públicas en relación con la ubicación geográfica y el sector de actividad de las empresas PyMES que participaron de esos programas, se evidencia una concentración en las áreas más dinámicas del territorio argentino (centro) y la persistencia de la actividad agroindustrial. Lo que ilustra limitaciones de cómo operaron esas políticas/programas y que las mismas no se orientaron hacia una modificación de las características del núcleo de acumulación.

Cabe señalar que esto es un análisis preliminar de una investigación que está en proceso de desarrollo y cuyas tareas pendientes están dirigidas a completar esos resultados provisorios con el examen del resto de las dimensiones y variables que identificamos en la matriz metodológica.

3. Conclusiones

Iniciamos este artículo colocando la atención en las PyMES como actores relevantes del desarrollo tanto por sus cualidades para adaptarse a las actuales condiciones de producción flexible y dinámica de capitalismo actual, como por la potencialidad que representan, mediante su presencia e integración en el sistema productivo, de cualificarlo y modificarlo, es decir dotarlo de endogeneidad, descentralización y dinamismo.

Ese sistema productivo no lo consideramos aisladamente, sino como parte del SSP, es decir, en el marco de una configuración de determinados arreglos institucionales que fomenta y desincentiva acciones, cuyas características inciden en el modo en que se articulen los diversos espacios regionales, con los nacionales y con los globales. El sistema productivo, a su vez, se encuentra interconectado con el resto de los sistemas que

[13] De los cuales, la provincia de Buenos Aires representa el 24.30, Santa Fe el 22.10, Córdoba el 12.20, Entre Ríos el 7 y la Ciudad de Buenos Aires el 10.40%.

componen dicho SSP —que representan la relación entre capital, la fuerza de trabajo, Estado y condiciones de reproducción social.

En ese marco, el Estado resulta central en el direccionamiento de los comportamientos de los actores socioeconómicos y en la definición de la orientación tendiente a modificar las características del núcleo de acumulación. Con esos fundamentos de la implicación estatal centramos el análisis en las cualidades y en la nodalidad de sus estructuras y de las políticas públicas, dado que esas condiciones inciden en las posibilidades de realizar dicha implicación.

A partir de ello, para evaluar cuáles son las modalidades de implicación estatal en el fortalecimiento de las PyMES, identificamos los rasgos constitutivos y funcionales de una estatalidad que pueda asumir ese posicionamiento para impulsar un cambio cualitativo en el sistema productivo. En base a ello construimos una propuesta de abordaje en torno a tres dimensiones analíticas: las estructuras estatales, las políticas públicas y sus programas, y la articulación multiescalar. A partir de la operacionalización de dichas variables, presentamos la matriz metodológica que guía nuestra investigación.

Poniendo a prueba tal instrumento, avanzamos luego con algunos resultados de la investigación en curso. Ello lo realizamos, en esta oportunidad, bajo una lógica que parte desde lo macro a lo micro. Es decir, de todos de organismos y políticas/programas dirigidas a PyMES del Estado nacional, nos centramos en la SEPyME, dado que es la principal instancia estatal específica dirigida hacia ese segmento de empresas. Luego del total de políticas/programas que ese organismo implementa, examinamos algunos aspectos de dos de los programas más relevantes.

A partir de esos avances, centrados en el examen presupuestario, identificamos un aumento del gasto del principal organismo encargado de diseñar e implementar políticas específicamente para PyMES, pero que ese incremento puesto en el contexto ampliado del Estado Nacional, resulta poco significativo. De los programas de la SEPyME de mayor peso y relevancia, dos de ellos corresponden a políticas orientadas a facilitar el acceso al financiamiento y son una continuación de las estrategias definidas en la década del noventa, bajo la concepción de asistencia individual, pero que pos 2001 adquirieron mayor presencia, la cual estuvo dada por el aumento de su ejecución y presupuesto. Por otro lado, una de ellas es financiada con créditos del BID y la otra con recursos del Tesoro Nacional, lo que nos conduce a examinar la capacidad de generación endógena de ideas y la presencia o no de condicionamientos externos en la definición de las políticas.¹⁴

[14] Este aspecto demanda ser complementado para su evaluación con los otros indicadores previstos en la matriz metodológica.

Tomando sólo algunos de los resultados de esos programas, visualizamos que a pesar de posibilitar el acceso al financiamiento a nuevas PyMES, la mayoría de las empresas que emplearon esos instrumentos se encuentran ubicadas en los territorios más desarrollados de la Argentina y corresponden al sector agropecuario. Datos que reflejan cómo operan y los límites de la estrategia en sus alcances y extensión, en términos de diversificación y descentralización del núcleo de acumulación.

Ahora bien, estos avances preliminares demandan continuar avanzando con el abordaje empírico a partir de las pautas metodológicas definidas, en cuanto a los aspectos faltantes de las dos dimensiones abordadas en este documento y en referencia a la tercera dimensión, la articulación multiescalar.

Esta investigación y su propuesta metodológica, que se centra en el examen del Estado y coloca el centro de atención en las acciones dirigidas a PyMES, intenta contribuir mediante su desarrollo a la construcción de la implicación estatal demandada para la generación de un desarrollo basado en un núcleo de acumulación endógeno, descentralizado y dinámico. ~

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco** (1996). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, ILPES, Santiago de Chile.
- AMABLE, Bruno** (2000). "Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production", en *Review of International Political Economy* 7 (4), ps: 645-687.
- AMSDEN, Alice** (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press.
- (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrialization Economies*, Oxford University Press.
- BARUJ, Gustavo, KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián** (2009). *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*, Documento de Proyecto CEPAL, Santiago de Chile.
- BEB CZUK, Ricardo** (2010). "Acceso al financiamiento de las PyMES en la Argentina: estado de situación y propuesta de política", en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 227, Sección de Estudios del Desarrollo CEPAL, septiembre, Santiago de Chile.
- CHANG, Ha-Joon** (2004). *Rethinking Economic Development*, Anthem Press.
- CHIBBER, Vivek** (2002). "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", en *American Journal of Sociology*, vol. 107 n° 4, ps. 951-989.
- EVANS, Peter** (1996). "El Estado como problema y solución", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 35, n. 140, Buenos Aires, ps. 529-562.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro** (2003). *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales. Redefiniendo el escenario global-local*. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- (2010). "Desarrollo regional bajo las transformaciones transecales. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional", en FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y BRANDAO, Carlos (dir.) *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, ps. 301-341.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash y VIGIL, José Ignacio** (2008). "Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración", en FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, AMIN, Ash, VIGIL, José Ignacio (comp.), *Repensando el desarrollo regional*. Buenos Aires: Miño y Dávila, ps. 19-61.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; GÜEMES, María Cecilia; MAGNIN, Juan Pablo y VIGIL, José Ignacio** (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y VIGIL, José Ignacio** (2010). "Estrategia de desarrollo y reconstrucción estatal: obstáculos y desafíos en la Argentina del bicentenario", en DABAT, Alejandro (coord.) *Estado y Desarrollo*, Colección de la Revista Problemas del Desarrollo, UNAM, México, ps. 99-158.
- FERRARO, Carlo y GATTO, Francisco** (2010). "Políticas de articulación productiva en la estrategia de apoyo a PyMES en América Latina", en FERRARO, Carlo (comp.) *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, Colección documentos de proyectos CEPAL, Santiago de Chile, ps. 13-36.
- FERRARO, Carlo y STUMPO, Giovanni** (2010). "Las PyMES en el laberinto de las políticas", en FERRARO, Carlo y STUMPO, Giovanni (comp) *Políticas de apoyo a las PyMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: CEPAL, ps. 17-44.
- GATTO, Francisco** (2000). "Las PyMES Argentinas frente al 2000", en *Las PyMES. Claves del crecimiento con equidad*, Buenos Aires: SOCMA.
- GOUREVITCH, Peter** (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HALL, Peter y SOSKICE, David** (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press.
- HIKINO, Takashi y AMSDEN, Alice** (1995). "La industrialización tardía en perspectiva histórica", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N° 137, vol. 35. Abril-Junio, Buenos Aires, p: 3-34.
- HOLLINGSWORTH, Royer** (1998). "New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social system of production", en *Review of International Political Economy* 5 (3), ps. 482-507.
- HOLLINGSWORTH, Royer y BOYER, Robert** (1997). "Coordination of economic actors and social system of production", en HOLLINGSWORTH, Royer y BOYER, Robert (eds.) *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge University Press, ps. 1-48.
- HUBER, Evelyne (ed.)** (2002). *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, The Pennsylvania State University Press.
- KOHLI, Atul** (2010). "Estado y desarrollo económico", en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n° 12, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, ps. 7-29.
- KULFAS, Matías** (2008). *Las PyMES argentinas en el escenario posconvertibilidad. Políticas Públicas, situación y perspectivas*, Colección Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL.
- MOORI KOING, Virginia** (2010). "Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas", en FERRARO, Carlo (comp.) *Clusters y políticas de articulación productiva en América Lati-*

- na, Colección documentos de proyectos CEPAL, Santiago de Chile, ps. 39-71.
- OBERVATORIO PYMES.** “Informe especial: Oportunidades de expansión del sistema bancario entre las PyMES para la postcrisis”, Buenos Aires, en http://www.observatoriopyme.org.ar/download/informes/informe_especial_09_01.pdf2009.
- PÉRES, Wilson y STUMPO, Giovanni** (2002). *La dinámica de las PyMEs en América Latina y el Caribe*. México: Siglo XXI Editores.
- PIORE, Michel y SABEL, Charles** (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Editorial Alianza.
- SCHNEIDER, Ben Ross** (1999). “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39 nº 152, Buenos Aires, ps. 45-78.
- SCOTT, Allen** (1998). *Regions and the world economic*, Oxford University Press.
- SIKKINK, Katryn** (2009). *El proyecto desarrrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editora.
- SKOCPOL, Theda** (1991). “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta* nº 57/58, Madrid, ps. 15-50.
- SZTULWARK, Federico** (2010). “Políticas e instituciones de apoyo a las PyMES en la Argentina” en FERRARO, Carlo y STUMPO, Giovanni (comp) *Políticas de apoyo a las PyMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: CEPAL, ps, 45-96.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio** (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- WADE, Robert** (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEISS, Linda (ed)** (2003). *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. New York and Cambridge, Cambridge University Press.

Vínculos web

- Ministerio de Economía, Cuentas de inversión: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>
- Ministerio de Industria: Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa del <http://www.sepyme.gob.ar/> y Programa de Sociedad de Garantías Recíprocas: <http://www.sepyme.gob.ar/programas/sgr/>
- Observatorio PyMES: www.observatoriopymes.org.ar

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ, MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE, MARÍA BELÉN ALFARO
“El Estado y las PyMES. Propuesta metodológica y avances de investigación”, en
Papeles del Centro de Investigaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL,
publicación periódica, año 2, N° 7, Santa Fe, República Argentina, 2012, pp. 6-32.

Normas de estilo y modos de presentación y publicación

Los trabajos con pedido de publicación deben observar las siguientes normas de estilo:

1. Sobre la presentación del texto

a) Formato

- *Procesador*: Microsoft Word o RTF para Windows
- *Fuente*: Times New Roman 12
- *Párrafo*: interlineado simple. Justificado. Sangría a partir del segundo párrafo. No habrá sangría en el primer párrafo después de un epígrafe, pero sí a partir de los siguientes. Cada párrafo deberá separarse del siguiente con un espacio.
- *Márgenes*: izquierdo y derecho 3cm. Superior e inferior 2,5 cm.
- *Destacados*: se evitará el uso de la negrita, del subrayado o de la cursiva para resaltar palabras o ideas, y se limitará el uso de la cursiva a las palabras extranjeras que no tengan traducción al castellano.
- *Páginas*: se numerarán al pie y se imprimirán a simple faz.

b) Organización

- *Orden a tener en cuenta en la presentación del trabajo*: título de la publicación en mayúscula, primero en español y seguidamente en inglés, resumen en español, palabras clave en español, resumen en inglés, palabras clave en inglés, texto completo en español, referencias bibliográficas.
- *Títulos*: el título del trabajo se escribirá en mayúscula, sin subrayar y en negrita sobre el margen izquierdo. Establecer jerarquías de títulos y subtítulos con numeración correlativa:

HISTORIA ARGENTINA

1. El contexto nacional

1.1. Historia

1.1.1. De las provincias

Es recomendable que la jerarquía de los subtítulos no supere los 4 niveles.

- *Uso de los epígrafes y subepígrafes, párrafos*: se recomienda no abusar de los párrafos excesivamente largos. La manera de emplear los epígrafes y subepígrafes es la siguiente:

1. Título del epígrafe

No se dejará espacio entre el epígrafe y el párrafo, pero sí se dejará un espacio entre un epígrafe y un subepígrafe.

1.1. Título del subepígrafe

No habrá espacio entre el subepígrafe y el párrafo.

c) Citas bibliográficas y notas al pie

- Se citará a pie de página y se añadirán al final del texto todas las referencias bibliográficas.
- Las notas al pie de página serán en TNR 10, interlineado sencillo y justificado. Se enumerarán correlativamente con numeración arábiga, justo después de la palabra sin espacio, siempre antes del signo de puntuación.
- La primera nota se realizará sobre el nombre del autor/es y contendrá los datos personales que se consideren relevantes a los efectos de la publicación.
- La bibliografía será en TNR 12, interlineado sencillo, justificado y estará ordenada alfabéticamente, o por orden cronológico, si de un mismo autor existe más de una obra (de la más antigua a la más reciente).

Cómo citar un libro¹

APELLIDO(S), Nombre, *Título del Libro en Cursiva*, Editorial, Lugar de edición, Año.

Cómo citar un artículo de revista²

APELLIDO(S), Nombre, "Título artículo entre comillas" en *Nombre de la revista en cursiva*, vol., n^o, fecha, p. o pp.

Cómo citar un capítulo de libro³

APELLIDO(S), Nombre, "Título del capítulo entre comillas" en APELLIDOS, Nombre (ed., dir. o coord.), *Título del libro en cursiva*, Editorial, Lugar, Año, Edición, p. o pp.

Vínculo Web⁴

Indicar el link completo, el día de consulta, y si es posible la institución que lo "edita".

¹ LORENZETTI, Ricardo Luis, *Tratado de los Contratos, Parte General*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004.

² CAFFERATTA, Néstor, "El principio de prevención en el derecho ambiental" en *Revista de Derecho Ambiental*, n^o o, pp. 9-49.

³ BULL, Hedley, "The theory of international politics" en PORTER, Brian (ed.), *The Aberystwyth Papers. International Politics*, Oxford University Press, Londres, 1972.

⁴ www.uam.es/centros/derecho/cpolitica.html [Consultado el 26 de marzo de 2011].

2. Sobre el contenido de los artículos

- Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 50.000 caracteres con espacios incluidos.
- Los trabajos deberán ser inéditos y no haber sido enviados, de manera simultánea, a otras revistas o plataformas. Recibirán una valoración ciega, a través de un sistema de referato con el fin de preservar la calidad y el rigor científicos.
- Todos los artículos han de tener un resumen y palabras clave en español e inglés. El resumen tendrá un máximo de 200 palabras, y 5 palabras clave en cada idioma.
- Los cuadros y gráficos deberán estar insertos en el texto en Word. Las imágenes, incluidas también en el texto, deberán estar en archivos independientes en formato .jpg o .gif; todas con una resolución mínima de 300 dpi.
- Esta publicación no se hace responsable por los trabajos no publicados ni se obliga a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección.

3. Anexo

- Se deberán presentar dos copias en versión impresa, tamaño A4. El original deberá estar firmado por el o los autores.
- La copia no incluirá los nombres de los autores.
- Las copias deben ser enviadas por correo postal a “Cándido Pujato 2751, 1er piso (CP3000) Santa Fe, República Argentina” con referencia al Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Se deberá presentar una tercera copia en formato digital (soporte CD o DVD) que podrá enviarse al correo electrónico de la publicación: papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar
- El original irá acompañado de una hoja adjunta en la que constarán: los datos personales completos del autor o los autores (número de documento, domicilio postal, teléfono y dirección de correo electrónico), un breve *curriculum vitae*, fecha de envío del manuscrito y las aclaraciones que se consideren necesarias para la correcta publicación del trabajo.

Papeles del Centro
de Investigaciones 7

}

Se terminó de imprimir en
Imprenta UNL, 9 de Julio 2866,
Santa Fe, República Argentina,
noviembre de 2012

ISBN 978-987-657-825-7



9 789876 578257