

## EXAMINANDO LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PYME EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN ARGENTINA<sup>1</sup>

### *Examining the effects of SME public policies in the State's structure in Argentina*

CRISTHIAN SEILER<sup>2</sup>  
*IHuCSo Litoral (CONICET-UNL)*  
*Santa Fe, Argentina*  
*cristhianseiler@gmail.com*

Vol. XV, N° 26, 2017, 137-164  
Recepción: 17 de enero de 2017  
Aceptación: 29 de mayo de 2017  
Versión final: 30 de julio de 2017

RESUMEN. El trabajo analiza el modo en que las estructuras estatales nacionales son influenciadas por las políticas públicas que implementan. Se analiza el ámbito institucional de las políticas públicas pyme y desarrollo regional financiadas por organismos o programas internacionales (BID, PNUD y FON-PLATA) implementadas en las últimas dos décadas en Argentina. Mediante análisis documental y entrevistas a funcionarios, se presenta evidencia que da cuenta del modo en que las políticas públicas hacia las pyme y el desarrollo regional viabilizaron la construcción de una organización estatal fragmentada y desarticulada no solo al interior de las oficinas específicas (la Secretaría

---

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios vertidos por los evaluadores a una versión anterior de este trabajo presentado en la “Mesa Estado como problema y como solución” en el marco de las IX Jornadas de Sociología de La Plata, del 5 al 8 de diciembre de 2016 en la ciudad de Ensenada, Buenos Aires, Argentina. Este trabajo profundiza una parte de esa primera versión y amplía las evidencias empíricas presentadas en aquel momento.

<sup>2</sup> Lic. en Ciencia Política (Universidad Nacional de Entre Ríos); Becario Doctoral (Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET); Profesor en la materia “Globalización y Desarrollo” (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, UNL); Investigador del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSo Litoral, CONICET-UNL).

de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional), sino también respecto a otras instancias que implementan políticas de similares características.

Palabras claves: estructuras estatales, políticas públicas, pyme, desarrollo, Argentina

*ABSTRACT. The paper analyzes the mode which national state structures are influenced by the public policies that they implement. It analyzes the institutional scope of SME public policies and regional development financed by international agencies or programs (IDB, UNDP, and FONPLATA) implemented in the last two decades in Argentina. Through documentary analysis and interviews with officials, evidence is presented that shows how public policies towards SME and regional development made possible the construction of fragmented and disorganized state not only within the specific office (Secretariat of Small and Medium Enterprise and Regional Development) but also with respect to other instances that implement policies with similar characteristics.*

*Key words: state structures, public policies, SME, development, Argentina*

## INTRODUCCIÓN

La ola de experiencias progresistas y/o de izquierda en América Latina tiene por estos tiempos un notable “fin de ciclo” (especialmente, en Argentina, Brasil y, con otras tonalidades, en Venezuela). Al parecer, a pesar de los consensos iniciales relativamente amplios acerca del papel que debía cumplir el Estado en la necesaria resolución de los problemas estructurales, ahora se ve cuestionado por sus prácticas, o cuando menos por los objetivos no cumplidos.

En particular, la experiencia argentina de los gobiernos “kirchneristas” (Néstor Kirchner y los dos siguientes de Cristina Fernández de Kirchner), no obstante haber portado un discurso “reindustrialista” de novedosas invenciones institucionales (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Ministerio de Industria, por ejemplo) y fomentar una cartera diversa de políticas y programas públicos hacia las pyme y el desarrollo regional<sup>3</sup> (Alfini, 2015), no lograron revertir problemas estructurales de la matriz productiva (Porta, 2015; Wainer y Schorr, 2014; Félix, 2014).

<sup>3</sup> En adelante, las menciones a las “políticas públicas hacia las pyme y el desarrollo regional” en general, y en particular las analizadas en este trabajo, serán referen-

En este contexto de “fin de ciclo” argentino, este trabajo analiza un ámbito específico del Estado, particularmente el de la política pública hacia las pequeñas y medianas empresas y el desarrollo regional, para avanzar en algunas reflexiones y fundar algunas explicaciones e inferencias tentativas acerca de fallas estatales y/o de su falta de capacidad para hacer frente al cambio de la estructura económica.

La literatura especializada en la política pública hacia las pyme y el desarrollo regional en Argentina ha presentado importantes conclusiones acerca de que las falencias estatales han sido fruto de la falta –y fallas– de coordinación, articulación y/o de solapamientos de las políticas públicas (Barletta, Moorri-Koering y Yoguel, 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Fernández y Cardozo, 2012; Sztulwark, 2010).

No obstante dichas conclusiones, es notable que los trabajos han tomado a las políticas públicas como algo dado sin advertir el carácter problemático de, al menos, aquellas políticas vinculadas con organismos y/o programas internacionales que las apoyan. Con el propósito de avanzar en mostrar ese carácter problemático, se presenta evidencia de la experiencia argentina reciente que sugiere la necesidad de llevar a un primer plano la incidencia de las políticas pública *sobre* la configuración estructural y organizacional del Estado.

En términos más abstractos, la forma y la construcción estatal poseen un carácter intrínsecamente disputado (Jessop, 1990, 2014), lo cual representa un aspecto aún más problemático debido a la profunda fragilidad institucional que caracteriza a los Estados latinoamericanos (Falletto, 2014; Thwaites Rey, 2010). En este marco, el enfoque del trabajo advierte el modo en que las políticas públicas se constituyeron en un mecanismo clave de esa disputa comprendiéndolas como –efectivas– *tecnologías de poder*. Estas viabilizaron la actuación “en la distancia” de actores externos (organismos y/o programas de financiamiento internacional, en adelante OI) sobre las características institucionales que asumieron las estructuras estatales nacionales implicadas en las políticas públicas en las últimas dos décadas.

Siguiendo esta línea de ideas, el trabajo sostiene y muestra empíricamente que las políticas públicas se constituyeron en una vía estratégica mediante la cual los OI influenciaron la configuración del Estado ciñendo su construcción estatal bajo propiedades neoliberales. En particular, el ámbito estatal analizado estuvo en constante exposición a las pautas emanadas desde los OI que, bajo el paradigma de la “eficiencia” y “correcta implementación de las políticas públicas” debilitaron las frá-

---

ciadas genéricamente como “política pública”.

giles estructuras estatales quitándole al Estado el papel preponderante en el proceso de desarrollo. Ese debilitamiento consistió en fomentar y abonar un esquema de organización institucional estanco, aislado y estructuralmente fragmentado de las unidades ejecutoras de programa (aun siendo que las políticas públicas eran compatibles en sus objetivos y marcos conceptuales), así como el papel protagónico del experto y el consecuente desprecio por parte de esas políticas públicas hacia el personal de carrera administrativa.

El trabajo se desarrolla en tres partes y una conclusión final. En la primera, se avanza en mostrar el contexto de transformación estatal neoliberal durante la década de 1990 en la que tuvieron surgimiento las primeras políticas públicas, resaltando la relevancia de los OI en la configuración del Estado. En la segunda parte, se considera el modo en que las políticas públicas afectaron la estructura organizativa del Estado desde el enfoque propuesto. En la tercera parte, presentamos evidencias surgidas de análisis de tres políticas públicas dependientes de distintos ámbitos institucionales y emergidas en diferentes momentos del período analizado: el Programa de Reconversión Productiva (1997) continuado por el Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyME (2008) financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo; el Programa Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional (2006) continuado por el Programa Sistemas Productivos Locales (2010) implementado en cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; y el Programa de Apoyo a la Inserción Internacional Comercial de las PyME Argentinas (2007) financiado por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Para cerrar el trabajo, se presentan las consideraciones finales.

## ESTADO, NEOLIBERALISMO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PYME

### *El contexto de transformación estatal y las políticas públicas pyme*

Durante el último cuarto del siglo XX la profundización de un escenario intelectual y político neoliberal a escala global tuvo mayor alcance en la transformación del papel del Estado en el desarrollo con un claro compromiso con la reproducción y ampliación del dominio del capital globalizado (Weiss, 1997; Brenner, Peck y Theodore, 2010; Peck, Theodore y Brenner, 2012; Jessop, 2008, 2006; Fernández, 2001). En Argentina, aunque no con exclusividad, este contexto más amplio dio lugar a las conocidas reformas del Estado centradas en el Consenso de Washington.

Si bien la literatura académica se ha encargado de analizarlas en detalle, es preciso traerlas a colación para precisar en nuestro análisis la congruencia con las políticas públicas surgidas en la década de 1990 (Baruj y Porta, 2006).

La literatura especializada ha establecido que las transformaciones estatales operaron en dos fases complementarias. Una fase de tipo *desmantelatoria* de las estructuras estatales iniciada desde fines de 1970 y profundizada a principio de 1990 que consideraba al “Estado como problema”. La otra fase iniciada a mediados de 1990 resignificó la visión pésima sobre el Estado e introdujo cambios en la modalidad de gestionar (d)el Estado, ahora considerando al “Estado como solución” (Oszlak, 1999a, 1999b). En la primera de esas fases, se cercenaron actividades y funciones que para el contexto ideológico resultaban ilegítimas, y en la segunda se produjeron cambios e incorporaron nuevas formas de gestionar (Oszlak, 1999a, 1999b; Fernández, Güemes y Vigil, 2006a).

Si bien ambas fases avanzaron en reconfigurar el papel del Estado en el desarrollo en países como Argentina, es importante señalar el intrincado vínculo y afinidad entre la segunda fase y las políticas públicas, donde la implementación de las mismas se constituyó en propulsora y potenciadora de la nueva forma de gestionar (d)el Estado y a la que tributaban los nuevos enfoques del desarrollo (Fernández et al., 2006a; Fernández, Vigil y Güemes, 2006b). Este vínculo se apoyó en la reconsideración hecha por los OI acerca de la importancia de fortalecer “institucionalmente” el Estado, dando lugar así a los prospectos e ideas nucleadas en la heterogénea perspectiva de la nueva gerencia pública (*new public management*).

En este contexto, al tiempo que se desmantelaban los mecanismos y estructuras de promoción industrial, las políticas públicas difundidas y financiadas por los OI, principalmente desde el BID, comenzaban a consolidarse como alternativa de política de desarrollo que le solicitaba al Estado comportarse como un agente institucional “coordinador” y “articulador” *de* –y para gestionar *con*– el sector privado. Sin dotarle de atributos sobresalientes para direccionar el proceso de acumulación sino solo para construir un ambiente propicio para los negocios (Fernández et al., 2006b; Park y Vetterlein, 2010)<sup>4</sup>, el Estado fue inducido a compati-

<sup>4</sup> De hecho, en 1994, Argentina implementaba una de las primeras políticas públicas financiadas por dos préstamos del BID (867/SF-AR y 643/OC-AR): el Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (más conocido como MiPyMEs). Esta tenía dos objetivos muy claros. El primero era cubrir la demanda de crédito hacia las pyme fortaleciendo su productividad y competitividad; el otro objetivo buscaba empoderar y consolidar instancias fi-

bilizar sus formas de gestionar con criterios de eficiencia y transparencia asociadas a la nueva gerencia pública y acompañando las urgencias fiscales y presupuestarias (Oszlak, 1999a).

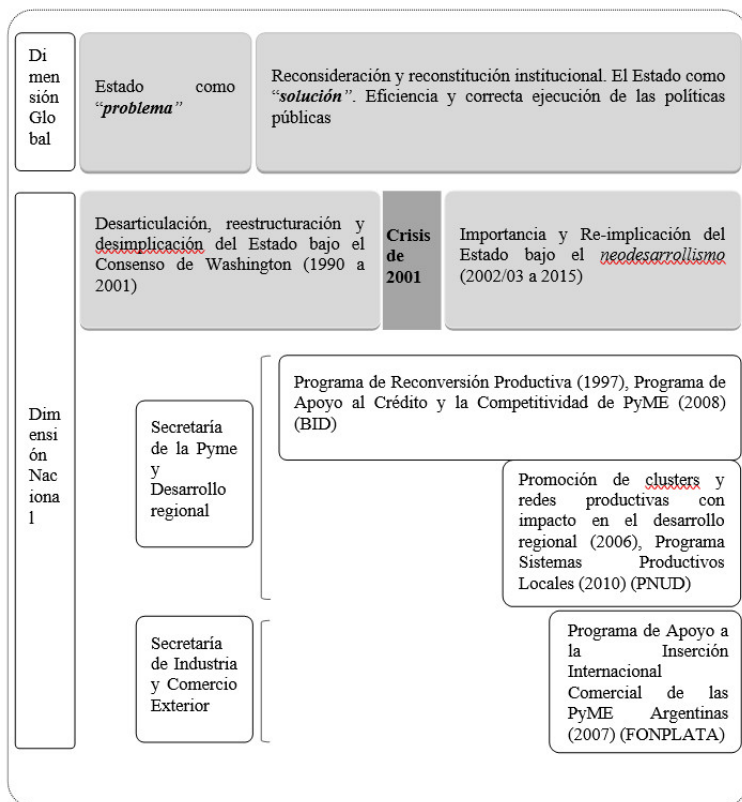
Luego de la crisis del neoliberalismo en Argentina (2001-2002), si bien la experiencia neodesarrollista de los presidentes kirchneristas produjo un giro importante en la relación Estado-mercado-sociedad, el papel y presencia de los OI como difusores de política pública tendió a ser mayor. En general, la naturaleza de la segunda fase de transformación estatal que se mencionó anteriormente configuró un escenario propenso a estimular mayor difusión y circulación de políticas públicas (Simmons, Dobbin y Garrett, 2007) bajo parámetros neoliberalizados propensos a no dar centralidad al Estado en el direccionamiento del proceso de acumulación (Brenner et al., 2010).

Bajo estas gruesas líneas teóricas, el análisis de las políticas públicas vinculadas a los OI, el cual se realiza en la tercera parte del trabajo, permite advertir la continuidad de un patrón institucional y organizacional surgido en la segunda fase de transformación estatal, claramente profundizado en la experiencia neodesarrollista, dirigido a establecer una particular configuración estructural del Estado. La Figura N° 1 grafica este escenario más general en el que toman lugar las políticas públicas analizadas.

---

nancieras y de servicios privados y/o civiles que intermediaran con las pyme y evitaran darle centralidad al Estado.

FIGURA 1



Fuente: elaboración propia.

*Las estructuras estatales y las políticas públicas como tecnologías de poder*

La configuración estructural y organizacional del Estado se configura en el marco de un proceso disputado entre diversos actores, clases y/o grupos sociales, y tiene por objeto viabilizar determinadas estrategias de acumulación al tiempo que desestima otras (Jessop, 1990, 2014). Atravesado por ese proceso disputado, la construcción estructural dota de cierta unidad institucional y operativa al Estado que, sin pretender simplicidad, podría entenderse como la organización interna y relaciones entre los recursos (financieros, humanos y técnicos) que disponen las oficinas o instancias estatales para llevar a cabo su intervención. Valorar críticamente el proceso de su configuración y las características asumidas por este componente estructural es importante para comprender la

capacidad y fisonomía de las instancias estatales para movilizar y fortalecer las pyme.

En dicha construcción disputada, los OI insistieron fuertemente moldeando y generando determinadas configuraciones organizacionales que estimularon la reproducción de propiedades neoliberales centradas en la idea de ahuecamiento del Estado (Hood y Jackson, 1991). Estas propiedades, antes que reforzar y potenciar el papel del Estado en articular las pyme dentro de una estrategia nacional de desarrollo que altere la estructura económica, fueron compatibles y reproductoras del lugar y papel subalterno de esos actores económicos.

Para dar cuenta de ello, propusimos considerar las políticas públicas como eficaces *tecnologías de poder* que, instaladas por los OI (no sin el amparo y consenso de los gestores estatales), incidieron sobre la configuración de las estructuras estatales. Abordar de este modo el análisis implicó no tomar las políticas públicas como algo dado a lo que solo hay que “medir” resultados en la práctica o implementación, sino avanzar en una comprensión analítica *ex-ante*. Es decir, abonar la idea de que su adopción o implementación de ninguna manera es neutral sobre la organización del Estado, ya que trae aparejadas complejidades comúnmente no visibilizadas por la literatura especializada.

Este enfoque, el cual puede ser aplicado a otros ámbitos o arenas de política pública, se fundamenta en dos procesos coincidentes y afines. Por un lado, la emergencia relativamente novedosa desde el punto de vista académico y político de la política pyme y regional<sup>5</sup> como estrategia de desarrollo (tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos)<sup>6</sup> comenzó a ser discutida y configurada fuertemente desde los OI y la academia internacional (la CEPAL como principal referente desde me-

<sup>5</sup> Hacemos referencia a la emergencia del desarrollo regional (intranacional) desde el punto de vista de las ideas nucleadas en la extensa literatura denominada “nueva ortodoxia regionalista” analizada en Fernández, Amin y Vigil (2008).

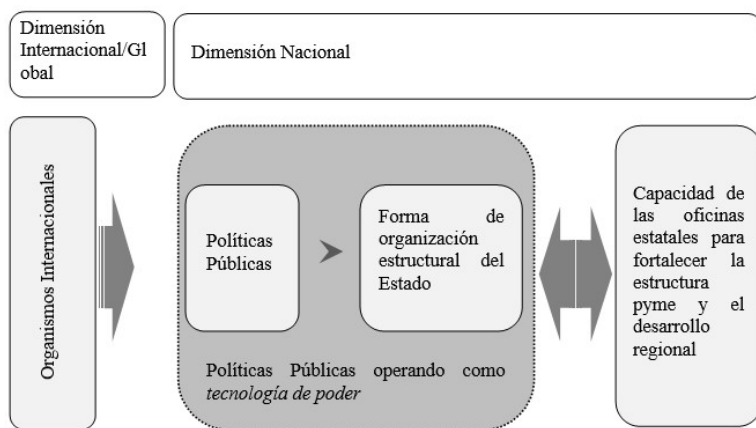
<sup>6</sup> Ello se puede advertir en la similitud de gran parte de las políticas públicas implementadas en los últimos 20 años en casi la totalidad del continente latinoamericano. Dicha similitud radica no solo en las fuentes de las que surgen tales políticas públicas (BID, PNUD, BM, entre otros) (Dini, Rovira y Stumpo, 2014; CEPAL, 2011) o por la base común y/o similitud en cuanto a los marcos conceptuales e ideas sobre las que se sustentan (Dini y Stumpo, 2011; Ferraro y Stumpo, 2010; Ferraro, 2010), sino además, y principalmente, por las escasas evidencias y resultados que atinen a sugerir haber alcanzado los objetivos propuestos en sus fundamentos (CEPAL/OCDE, 2012; Dini et al., 2014; Ferraro, 2011), como así tampoco por los más que escasos indicios de alteraciones en las formas concentradas, extranjerizadas y proclives a procesar recursos naturales de las estructuras económicas latinoamericanas (CEPAL/OCDE, 2012; SELA, 2012; Stezano, 2013).



diados de la década de 1980 y principios de 1990); y por otro lado, la necesidad de financiamiento y de formas de gestión más flexibles y ágiles de esa nueva estrategia dentro del Estado en la década de 1990 operó como promotora de la aceptación de elementos organizacionalmente estructuradores que comenzaron a operar normativamente (Martínez Nogueira, 2013; Oszlak, 1999a, 1999b; Park y Vetterlein, 2010; CEPAL y ONUDI, 1988).

Desde esta perspectiva, al combinarse estos dos procesos, las políticas públicas se constituyeron en dispositivos con capacidad de crear y difundir prácticas, formatos y comportamientos institucionales y organizacionales con capacidad de disciplinar, subjetivar, y construir y establecer márgenes y cálculos de acción (Sum y Jessop, 2013). Si bien ello no se da en un vacío histórico y de una trayectoria de construcción disputada del Estado como se mencionó anteriormente, el despliegue de poder y la capacidad de acción de los OI encontró en la misma implementación de las políticas públicas los mecanismos necesarios para ejercer eficazmente una suerte de *control* “a la distancia” (Allen, 2003) que operó *dentro* –al interior-- del Estado. La Figura N° 2 sintetiza gráficamente estos aspectos.

FIGURA 2. ESQUEMA DE ANÁLISIS



Fuente: elaboración propia.

En esta línea de reflexión, han sido escasos los estudios que analizan los impactos sobre la formación y la construcción estatal que ha tenido la adopción del tipo de política pública aquí analizada. La mayoría de estudios y evaluaciones se han limitado a calificar como positiva la presencia de organismos específicos para el sector de las pyme y el desarrollo regional destacando, además, la diversidad de instrumentos y programas (Barletta et al., 2014; CEPAL/OCDE, 2012; Dini et al., 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Ferraro y Stumpo, 2010). Dichas apreciaciones han sido evaluaciones *ex-post* estructuradas en criterios de cumplimiento de objetivos propuestos por las políticas públicas (empresas alcanzadas, créditos otorgados, grupos asociativos conformados, clusters fortalecidos, etc.) y, en el mejor de los casos, la identificación de limitaciones en los resultados esperados se ha circunscrito a destacar la falta de *coordinación* de –y entre– las numerosas políticas implementadas y/o la incoherencia entre objetivos y resultados concretos de las mismas (Barletta et al., 2014; Ferraro y Stumpo, 2010; Kulfas, 2009; Goldstein y Kulfas, 2011).

La restricción de los estudios a estos aspectos ha dejado vacante el análisis de la vinculación Estado y pyme a partir de considerar la estructura estatal y sus vínculos con el papel de los OI. Para ello, en el apartado siguiente clarificamos estos aspectos conceptuales que serán sostenidos con la evidencia presentada en la tercera parte del trabajo.

## LA CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Desde mediados de la década de 1990, luego del desmantelamiento radical del Consenso de Washington, el “fortalecimiento institucional” del Estado fue presentado como un componente elemental e ineludible para el mejoramiento de las condiciones de gestión e implementación de políticas públicas (Spink, 1999). Tanto los préstamos internacionales como los programas de cooperación técnica para el desarrollo (como son el PNUD) requerían llevar a cabo actividades de mejoramiento de las capacidades y condiciones de institucionalidad del Estado (Fernández et al., 2006b; Martínez Nogueira, 2002, 2013).

En Argentina, en el contexto de esas prerrogativas e indicaciones, en el año 1996 el Estado inicia un proceso general de reforma y modernización estatal centrado básicamente en proporcionar la instalación de nuevas formas de organización de la administración, la gestión y del

presupuesto público (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999a, 1999b)<sup>7</sup>. Este proceso consistía en institucionalizar e implantar nuevos criterios y formatos de organización estructural de la administración y gestión pública en general, y, en particular, arreglar la implementación de las unidades ejecutoras de programas que serían las encargadas de constituirse en agencias más o menos independientes de la administración pública pero directamente vinculadas con tomadores de decisión que viabilizarían la implementación de programas y proyectos vinculados a los OI<sup>8</sup>. En este marco, las unidades ejecutoras de programa son portadoras de eficiencia y calidad en la gestión bajo una lógica de desconcentración y descentralización de las actividades como alternativa a las “burocráticas” agencias estatales centralizadas preexistentes (Martínez Nogueira, 2002, 2013; Oszlak, 1999a).

Ahora bien, desde la perspectiva de este trabajo, la implantación de las unidades ejecutoras de programa como requerimiento de los OI para implementar las políticas públicas es un problema que trasciende su naturaleza técnica. Se constituye en parte de una estrategia eminentemente política que desde diversos ángulos y actores encuentra aceptación, y el efecto más directo es la desarticulación y fragmentación (ahuecamiento) de la estructura estatal. Al utilizar este enfoque, el análisis de las políticas públicas (entendiéndolas como tecnología de poder) informa aspectos e efectos sobre las estructuras estatales, sobre su mayor o menor cualificación, y no necesariamente sobre los resultados u objetivos alcanzados por las políticas públicas.

En este sentido, como se evidencia en la última parte del trabajo, la implantación de las unidades ejecutoras no solo amplió y engrosó la estructura estatal sin cualificarla (Martínez Nogueira, 2002, 2013), sino que específicamente operaron: a) interpusieron una lógica centrífuga que desarticuló y fragmentó internamente las instancias estatales y el proceso de implementación de las políticas públicas al incorporar a una

---

<sup>7</sup> A diferencia de las reformas administrativas y de gestión a las que se había sometido la estructura estatal desde 1930 bajo el paradigma de la administración pública, las reformas de los años 1990 fueron distintivas por el cambio de orientación ideológica y paradigmática de las mismas hacia el paradigma neoliberal de la nueva gerencia pública (Spink, 1999).

<sup>8</sup> En buena medida, la instalación de nuevos modos de organizar la estructura y la gestión pública tienen su raíz a razón en el contexto de la necesidad del Estado de financiar sus actividades. Se aduce que existía un dilema entre la falta de fondos de financiamiento acompañado de la continuidad de las estructuras centralizadas morosas e ineficientes, o se optaba por acceder a financiamiento internacional mediante los “programas” y se adaptaban las estructuras y lógicas organizativas (Canievsky, 2006; Martínez Nogueira, 2002, 2013).

diversidad de actores a él y b) constituyéndose en salvoconducto, desarticularon la dotación del personal estable y viabilizaron la formación de un contingente más flexible de personal que priorizó y colocó al *experto* y su rol de *ejecutor* como fundamento del proceso de implementación de las políticas públicas. Estos aspectos son mejor desarrollados a continuación.

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

Respecto al primer aspecto (a), la lógica de implantación de las unidades ejecutoras de programa (una por cada política proveniente de los OI)<sup>9</sup>, promovió un proceso centrífugo de desplazamiento y fragmentación de la capacidad de las instancias estatales en dos sentidos fundamentales: por un lado, a nivel de organización interna y, por otro, a través de la incorporación de otros actores a la red de implementación de las políticas públicas.

A nivel de organización interna, la proliferación de unidades ejecutoras de programa, incluso bajo una misma jurisdicción estatal (ministerio, secretaría y/o subsecretaría), promovió un escenario de desarticulación y ausencia de cohesión de las estructuras estatales que debilita la formación de un centro nodal para elaborar e implementar una estrategia integral y/o un ordenamiento estratégico de las políticas públicas a través del cual tenga lugar un proceso de incorporación estratégica de las pyme en la estructura económica nacional (Fernández, Alfaro y Brasca, 2011; Fernández y Cardozo, 2012; Fernández y García Puente, 2013).

A raíz del funcionamiento cuasi autorreferencial que poseen las unidades ejecutoras de programa<sup>10</sup>, estas no requieren contar con un proceso de elaboración del “problema pyme” que involucre a otras instancias estatales (solicitar información estadística, planificar en el marco de una estrategia más general, etc.) sino, por el contrario, la urgencia de una “correcta” implementación de las políticas públicas (cada una siguiendo

---

<sup>9</sup> Se debe destacar que esas unidades mantienen un estrecho vínculo con el OI que las financia y/o coopera con la política pública que implementan, ya que requieren el control y auditoría constante de las operatorias y los fondos aplicados abonando a la transparencia de su uso.

Dado su diseño original, su tarea solo es ejecutar un conjunto de actividades pautadas entre el Estado y el OI.

<sup>10</sup> Dado su diseño original, su tarea solo es ejecutar un conjunto de actividades pautadas entre el Estado y el OI.

el marco conceptual y operativo ya definido de antemano) conduce a que las unidades ejecutoras de programa tiendan competitivamente a auto-excluirse, aislarse y/o atomizarse para alcanzar los resultados previstos y pautados con los OI.

Básicamente, el objetivo explícito y central de las unidades ejecutoras de programa es la *eficiencia*, en donde el diseño y la definición de funciones, como el seguimiento y evaluación de su actuación se ajustan *solo* a los requerimientos de la implementación de las políticas públicas abandonando la aspiración de articularse con otras unidades de programa y/o burocráticas (Martínez Nogueira, 2002, 2013).

La lógica de obtener los mejores resultados propicia una organización estructural competitiva de las instancias estatales antes que colaborativa y coordinada. Así, bajo este formato y la dinámica organizacional que genera, tanto las unidades ejecutoras de programa como las instancias decisoras y/o burocráticas del Estado (vaciadas de toda posibilidad de direccionar arbitrariamente sus políticas públicas) quedan sujetas al direccionamiento que se establezca en conjunto con los OI (Martínez Nogueira, 2002, 2013). En otras palabras, la implementación de estas políticas públicas libera la configuración del terreno organizacional del Estado a la capacidad de los OI a operar arbitrariamente *sobre* uno de los activos y propiedades centrales que por naturaleza posee el Estado moderno.

Por otro lado, como una alternativa flexible a las agencias estatales centralizadas y más rígidas, la novedad de la implantación de las unidades ejecutoras de programa fue la incorporación, bajo el paradigma de la descentralización, de otros actores al andamiaje de implementación de las políticas públicas: instancias estatales subnacionales (instancias estatales provinciales y locales) y actores de la sociedad civil (consultoras privadas, instituciones financieras, cámaras empresarias, organizaciones de asesoramiento pyme, entre otras) (Goldstein y Kulfas, 2011). La proliferación de estas instancias y actores que, al igual que las unidades ejecutoras, *solo* deben viabilizar la “correcta” ejecución/implementación de las políticas públicas respondió más a las presiones de los OI a fin de “empoderar a la sociedad” y deshabilitar el Estado nacional antes que a la iniciativa de los actores incorporados (Canievsy, 2006; Lardone, 2010; Martínez Nogueira, 2013).

Esta lógica descentralizadora que incentiva a otros actores a involucrarse en el proceso de implementación retroalimenta la fragilidad y fragmentación en el marco de una construcción organizacional de las estructuras estatales que evita la centralización de las decisiones y elaboración de las políticas públicas. De este modo, la capacidad de las instan-

cias estatales para direccionar estratégicamente a las pyme se ve opacada y eclipsada tanto por la forma centrífuga fragmentadora de la implantación de las unidades ejecutoras de programa, como por la incorporación de nuevos actores encargados de –ampliar la cadena de acontecimientos de– la implementación de los mismos.

### *Sobre la conformación del staff/personal*

El otro punto problemático que se ha visto afectado en el marco de las unidades ejecutoras de programa es el de los condicionamientos que se establecieron para organizar el staff/personal e indirectamente (re) configurar la organización del personal estable de las agencias o estructuras burocráticas del Estado.

Como la ejecución de las políticas públicas requiere un relativamente alto nivel de experticia dentro de las unidades ejecutoras como elemento de eficiencia e imparcialidad requerido por los OI (Canievsky, 2006), ha propiciado que se las cualifique dotándolas de mejores técnicos, condiciones de trabajo y proyección profesional, pero sin una visión o estrategia global que las vincule entre sí y/o con las estructuras estatales estables (Martínez Nogueira, 2013).

Estas unidades, que resultan adecuadas a las particularidades de cada política pública pautaada con los OI, fueron organizadas técnica, legal y administrativamente para funcionar de manera independiente y autónoma al plantel permanente con el único fin de lograr un “eficiente” proceso de ejecución de las políticas públicas. Es decir, los modos y tiempos de contratación, experticia requerida, como los criterios de selección del personal profesional para la implementación de las políticas públicas, están sujetos a las pautas establecidas por los OI y consensuadas por los funcionarios al momento de la contratación del financiamiento y/o la cooperación de dichos organismos.

En contraste a la consolidación de estos aspectos introducidos por las unidades ejecutoras, los planteles de personal estable resultaron empobrecidos y notablemente reducidos en número frente al contingente cada vez mayor de los contratos surgidos por las formas más flexibles de contratación. Ello también redujo la presencia de una masa crítica y calificada de personal permanente en el Estado donde gravitaba no solo la elaboración de ideas, saberes, matrices conceptuales y/o discusión de imaginarios de desarrollo, sino también sobre la construcción de conocimiento en torno a las herramientas e instrumentos de política pública

que fundamentara la capacidad del Estado para implicarse en el sector pyme<sup>11</sup>.

Como corolario de ello, esta alteración en la estructura organizacional alimentó e intensificó la dinámica del “mercado de consultoría” como proveedor de profesionales para las unidades ejecutoras de los programas y de todo lo referido a la ejecución de las políticas públicas. En este proceso, donde la experticia requerida y más valorada no es la capacidad de elaborar y formular políticas públicas integrales fundadas en la necesidad de avanzar en la transformación económica con base industrial, sino en el conocimiento y manejo de un particular esquema conceptual de ideas y conceptos difundidas por los OI (con mucho eco en los hacedores de políticas locales) (Fernández, 2015; Sum y Jessop, 2013; Werner, Bair y Fernández, 2014)<sup>12</sup>.

Con el objetivo de graficar los aspectos introducidos por la implantación de las unidades ejecutoras de programas, la Figura N° 3 sintetiza el abordaje del desarrollo de esta segunda parte del trabajo.

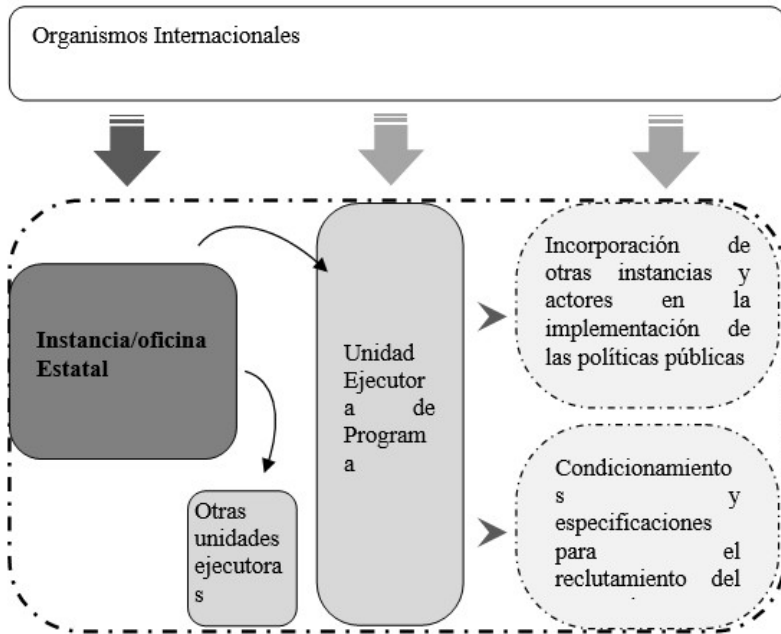
---

<sup>11</sup> Aquí se hace referencia, por ejemplo, al Centro de Estudios para la Producción (CEP), que dependía del Ministerio de Industria de la Nación y que, entre 1996 y 2010, elaboró una serie de informes (Estudios; Notas de la Economía Real; Síntesis de la Economía Real y Reporte Industrial) que tenían por objeto interpretar los principales fenómenos observados en el campo de la producción –en Argentina, el Mercosur y el mundo–, destacando los resultados y comportamientos más importantes en materia de crecimiento económico, comercio internacional, inversiones, sectores y precios.

Otro ejemplo de ello puede ser el Proyecto MAPA PYME en el ámbito de la Subsecretaría de la Pyme y Desarrollo Regional (dependiente del entonces Ministerio de Economía y Producción), un proyecto conjunto con PNUD que tenía por objetivo la recopilación de información relativa a: a) la dimensión cuantitativa del sector, exportaciones, inversión, innovación tecnológica, cantidad de ocupados, producción y financiamiento, entre otros; b) las dinámicas sectoriales de los últimos cinco años y nuevas modalidades de articulación e integración en cadenas de valor, complejos productivos, etc.; c) los factores que restringen su competitividad y el crecimiento sostenido de mediano plazo; y d) la utilización de instituciones públicas y sus iniciativas de promoción: conocimiento de las mismas y evaluación de los resultados. Aunque por razones de diversa índole, este proyecto estuvo en marcha entre los años 2006 y 2008.

<sup>12</sup> Aunque las actividades de ese cúmulo de expertos pueden ser ubicadas dentro de un espacio geográficamente delimitado, son parte de una amplia comunidad de “saberes” y de “prácticas de desarrollo” a escala global *nodalizada* en torno a los OI (Carroll y Carson, 2003; Simmons et al., 2007; Stone, 2008; Fernández, 2015).

FIGURA 3. FORMA DE ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS INSTANCIAS ESTATALES PYME AL IMPLANTAR LAS UEP



Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de la formación y configuración estatal, la persistencia de una configuración estructural de instancias *ad hoc* (unidades ejecutoras de programas) muestra un Estado constreñido a los imperativos neoliberales de fortalecimiento institucional y eficiencia que lo dotan de escasa centralidad y –con ello– capacidad para direccionar a los actores económicos en general, y pyme en particular.

Por el contrario, lo que se puede advertir bajo esta lógica es que las estructuras estatales pyme resultaron “disciplinadas” organizacionalmente a desplazar las decisiones y el personal calificado hacia el momento de la ejecución de las políticas públicas antes que centrarlo –sin descuidar este último– en los momentos de la elaboración y formulación de las estrategias y esas políticas. En esta construcción, lo que se observa constantemente desde el enfoque propuesto es la ausencia de una instancia nodal o una agencia con una sólida estructura burocrática con experticia y competencias reales para establecer prioridades estratégicas que desarrollen y proyecten políticas públicas coherentes con las desa-



fiantes condiciones de alteración de la trayectoria de desarrollo, aspectos señalados en Fernández y García Puente (2013).

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PYME Y LAS ESTRUCTURAS ESTATALES EN ARGENTINA

En esta parte se presenta evidencia de tres políticas públicas que permiten sustentar los aspectos enunciados y desarrollados en los apartados anteriores. Para mostrar que la desarticulación y fragmentación no solo tuvo lugar entre unidades ejecutoras que dependen de distintas instancias estatales, sino también entre aquellas que dependen de la misma, se procuró abordar dos políticas públicas de una misma instancia estatal y una radicada en una diferente.

Entonces, por un lado, al interior de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (dependiente del ex Ministerio de Industria de la Nación) se analizó el Programa de Reconversión Productiva y su continuidad en el Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyME, ambos financiados por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID); y el Programa Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional continuado por el Programa Sistemas Productivos Locales, implementados en cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD<sup>13</sup>). Por otro lado, se analizó el Programa de Apoyo a la Inserción Internacional Comercial de las PyME Argentinas financiado por el Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (en adelante, FONPLATA) que, si bien fue inicialmente implementado por la secretaría antes mencionada en la cartera industrial en 2007, desde 2011 pasó a la jurisdicción de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial Externa en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De las algo más que cuatro decenas de políticas públicas pyme relevadas en 2015 e implementadas por el ex Ministerio de Industria (Alfíni, 2015), las tres analizadas sobresalen por el peso estructurador y configu-

<sup>13</sup> A diferencia de las otras dos políticas públicas, los dos programas resultan de la colaboración y no del financiamiento del PNUD, y cuentan con la particularidad de ser financiados en su totalidad con aportes del Tesoro Nacional. La primera fase denominada Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional se financió con el contrato PNUD ARG/05/024, y la segunda denominada Programa de fortalecimiento de sistemas productivos locales intervino el contrato PNUD ARG/12/005.

rador que tuvieron sobre la modalidad de organización estructural que fue adquiriendo el ex Ministerio de Industria en general.

Es decir, aunque la gran mayoría de las políticas públicas se financiaron por el Tesoro Nacional (como el FONAPYME, el MiPyME I y II, entre otros, o los beneficios fiscales otorgados a las pyme) y tuvieron una gran coherencia y complementariedad entre los objetivos, la población objetivo y/o los enfoques conceptuales centrados sobre empresas pymes individuales y/o agrupadas en parques industriales, sectores y/o cadenas sectoriales extendidas en el territorio (Sztulwark, 2010), sus instancias ejecutoras tendieron a adoptar una forma organizacional autonomizada y con enormes dificultades para llevar a cabo actividades coordinadas y/o integrales.

### *Implantación de las unidades ejecutoras y configuración estructural*

El Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyME<sup>14</sup> (en adelante, PACC) brindaba asistencia técnica y financiera para mejorar la competitividad de las pyme. Fue implementado entre 2008 y 2014 y fue la continuidad del Programa de Reconversión Productiva (en adelante, PRE) implementado entre el año 1997 y 2007<sup>15</sup>. Si bien son dos programas que tienen algunos elementos que los distinguen que serán resaltados, los tomaremos como una política pública en continuidad (en adelante PRE/PACC)<sup>16</sup>. El PRE/PACC posee tres componentes centrales: (i) asistencia técnica a empresas y grupos productivos; (ii) acceso a créditos de mediano y largo plazo para inversión y cofinanciamiento de la asistencia y apoyo técnico; y (iii) fortalecimiento institucional.

Como se menciona en uno de los documentos oficiales del préstamo, se requiere el “fortalecimiento del entorno institucional para la planificación, articulación y *delivery* de políticas, programas e instrumentos públicos y privados de apoyo a las MiPyME”. El fortalecimiento institucional consistía básicamente en generar una estructura descentrali-

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

<sup>15</sup> En la implementación del PRE participan dos organismos externos: el BID y el PNUD. El BID es el organismo con quien se elabora el proyecto para su financiamiento (Préstamo 989/OC-AR) y el PNUD es el que brinda asesoramiento para gestionar su implementación (PNUD ARG 97/013 –primera fase– y PNUD ARG 04/044 –segunda fase). Para conocer más sobre esta PPP, puede dirigirse a <http://goo.gl/Rkyp62>

<sup>16</sup> Para mayor información de ambas PPP, puede consultarse Barletta et al. (2014) y Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2014).

zada de ejecución donde las instancias intermedias y el sector privado adquirirían relevancia. El Reglamento Operativo de Programa (ROP) del PRE/PACC establecían que la participación del Estado se debía limitar a llevar a cabo la ejecución y la coordinación general del programa, quedando en manos del sector privado y/o de las instancias intermedias la elaboración y ejecución de los proyectos de fortalecimiento de las pyme. Desde su inicio, la implementación del PRE/PACC requería contar con una unidad ejecutora de programa adecuada<sup>17</sup> y la implementación de un Programa de Fortalecimiento Institucional que consistía en fortalecer y descentrar la ejecución en las instancias intermedias subnacionales y/o territoriales (Agencias de Desarrollo Regional/local y/o Cámaras pyme especializadas) que pasarían a cumplir el rol de Ventanillas Pyme (o Ventanillas PREFI –el nombre del programa y las siglas de Fortalecimiento Institucional)<sup>18</sup> como mediadoras entre las pyme, el programa y los consultores expertos encargados de la asistencia técnica y capacitación en cuestiones pyme.

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

<sup>17</sup> En el caso del PRE, el acuerdo marco del Estado con el BID abría la posibilidad de que el programa fuese gestionado por instituciones privadas especializadas. Este fue el caso de la primera fase de implementación (1997-2001), en la que, a través de un proceso de licitación, dos consultoras privadas cumplieron esa función. Esta primera fase contó con el apoyo de un proyecto de cooperación del PNUD (ARG 97/013) que operaba dando viabilidad al préstamo BID. Luego de la crisis de 2001-2002, y frente a la ausencia de fondos BID para la operación del programa y el cambio del rol estatal, el programa pasó a ser gestionado por el Estado desde 2002-2007, computándose como una segunda fase del mismo. También en esta fase, el PNUD prestó ayuda para su gestión (ARG 04/044).

<sup>18</sup> Las Ventanillas Pyme cumplen un rol central en este programa. Son instituciones mixtas (con representación del sector público) regionales/locales sin fines de lucro relacionadas con el entorno pyme y encargadas de realizar actividades de promoción de los programas, información y asesoramiento a las pyme y de recepción y preevaluación de proyectos de inversión. Para ello, debían contar con cierta capacidad para recibir y administrar fondos conforme a los objetivos específicos de los programas. Para mayor información, puede consultarse el ROP del PRE (disponible en: <http://goo.gl/SW2f4D>) y el ROP del PACC (disponible en: <http://goo.gl/3z6brQ>).

adecuada unidad ejecutora de programa para iniciar luego el proceso de implementación.

Por otra parte, el Programa Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional y su continuidad en el Programa Sistemas Productivos Locales (en adelante, SPL) fueron implementados en 2006 y 2011, respectivamente, en colaboración con el PNUD y estuvieron orientados exclusivamente al fortalecimiento de clusters<sup>19</sup>, redes productivas y/o sistemas productivos locales. Para ello debían identificar, constituir y/o fortalecer Grupos Asociativos (GA) de pyme que tenían el propósito de disminuir las desigualdades inter-regionales. Para el ex Ministerio de Industria, esta política pública fue la herramienta de desarrollo regional y fortalecimiento de las pyme más importante de su panel de instrumentos, a pesar de que los fondos destinados fueron muy inferiores a los destinados a políticas públicas que atendían a pyme individuales, como puede ser el ejemplo del FONAPYME<sup>20</sup>.

Los componentes centrales del programa constaban de: a) asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas a la gestión de grupos asociativos empresarios y b) apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos<sup>21</sup>. Al igual que el PRE/PACC, la implementación del SPL estuvo sujeta a la constitución de una unidad ejecutora de programa encargada de llevar adelante la implementación, a pesar de su financiamiento nacional.

Por su parte, el Programa de Apoyo a la Inserción Internacional Comercial de las PyME argentinas (en adelante, PROARGENTINA) fue implementado desde 2008 y financiado por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (en adelante, FONPLATA) y ejecutado en la órbita de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial Externa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. A diferencia del PRE/PACC y el SPL, el PROARGENTINA era implementado por una jurisdicción relativa al comercio exterior ya que su objetivo (más explícito que en los anteriores) era la ampliación y mejora de la calificación de las pyme argentinas para su inserción en el comercio internacional, consolidando las cadenas productivas locales y regionales, articulándolas a

<sup>19</sup> El SPL es una de las tantas políticas públicas con un enfoque de clusters que, a partir de 2004/2005, comenzaron a implementarse desde distintos ministerios.

<sup>20</sup> Entre 2007 y 2014, el SPL ejecutó \$ 39 millones.

<sup>21</sup> Si bien en cuanto al propósito y objetivos pueden existir algunas divergencias teóricas, conceptuales y metodológicas, el SPL posee total correspondencia con el PRE/PACC en cuanto a los aspectos organizacionales aquí analizados. Para mayor información, puede consultarse Naclerio (2010, 2011)2011 y Moori Koenig (2010).

través de un sistema de información *online* que aglutine aspectos claves de la oferta, demanda y servicios para la exportación. Para ello, los componentes de esta política fueron: a) mejoramiento de la inserción de las pyme en el mercado exportador; b) fortalecimiento de las cadenas productivas pyme regionales; c) optimización del Portal ProArgentina<sup>22</sup>; y d) capacidades de gerenciamiento. Posteriormente a la puesta en marcha del programa, estos componentes fueron fortalecidos por un financiamiento del BID<sup>23</sup>.

Respecto a los aspectos analizados, a pesar de que FONPLATA es una institución auténticamente regional y de una envergadura menor a las del BID y a la del PNUD<sup>24</sup>, su pericia sobre las operaciones que realiza se encuentra sujeta a estándares normativos y de calidad similares a estos últimos. En este sentido, según lo pactado en el contrato de préstamo, la implementación del PROARGENTINA no solo debía constituir una unidad ejecutora de programa como anclaje central del programa para dar lugar al primer desembolso de dinero, sino también “presentar a satisfacción y no objeción del FONPLATA” el reglamento operativo del programa, así como los procedimientos operativos para la ejecución y procedimientos físicos, financieros y administrativos del programa<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> El portal ProArgentina ([www.proargentina.gob.ar](http://www.proargentina.gob.ar)) es una plataforma virtual que facilita las exportaciones de las pyme nacionales. Organiza acciones de promoción comercial directa que permiten a las empresas argentinas llegar con sus productos y servicios a otros países.

<sup>23</sup> El Préstamo BID 2239/OC-AR buscaba: a) la promoción comercial de las pyme realizando acciones de promoción en rondas internacionales de negocios inversas (realizadas en Argentina); b) la asistencia técnica para implementar, certificar o recertificar normas de calidad, optimizar la imagen comercial, elaborar planes de negocios, o para mejorar el *packaging* de los productos; y c) la capacitación en temas de comercio exterior.

<sup>24</sup> El FONPLATA es tal vez una institución menos conocida que las otras dos (BID y PNUD). Es un organismo multilateral conformado por cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), cuya principal misión es apoyar la integración de los países miembros para lograr un desarrollo armónico e inclusivo, dentro y entre las áreas geográficas de influencia de la Cuenca del Plata mediante operaciones de crédito y recursos no reembolsables al sector público.

<sup>25</sup> Estos aspectos fueron citados textualmente en las estipulaciones especiales publicadas como Anexo I del Decreto 857/2007 de aprobación del contrato de préstamo FONPLATA 18/2006. Puede consultarse en <https://goo.gl/sh0eCc>

### *Condiciones sobre la conformación del staff/personal*

Respecto al reclutamiento y conformación del *staff* y/o el personal de las unidades ejecutoras que implementan las políticas públicas analizadas, ello fue delimitado criteriosamente por la documentación anexa pautada con los OI. En ellos se especifica que todas las actividades que demanden un trabajo intelectual o de asesoramiento especializado para la implementación de las políticas públicas y requieran la contratación y adquisición de bienes y servicios deben ajustarse a los lineamientos de esa documentación consensuada al momento del cierre de los préstamos o contratos con el BID, el PNUD y el FONPLATA.

En cada operación de préstamo o cooperación, los tres organismos poseen pautas muy similares y bien definidas respecto a la contratación y selección del personal encargado de la ejecución de las políticas públicas y a la que los Estados deben criteriosamente ajustarse. En los documentos anexos, donde se encuentran establecidos esos lineamientos, la orientación de este proceso de selección y contratación debió responder a criterios de calidad y costo (básicamente seleccionar la mejor oferta de un mercado de consultoría creado en torno a las redes de las políticas públicas), adecuada a los términos de referencia establecidos, y por el tiempo limitado que demande la implementación de la política pública.

Estos aspectos se constituyen en la expresión más clara de la construcción de una estructura estatal flexible sujeta a condicionamientos externos que desestima su personal estable, y que además resulta incapaz de establecer sobre ella un direccionamiento político. Al igual que en los aspectos señalados anteriormente respecto a la organización de la unidad ejecutora, cualquier modificación que se estime necesaria respecto a la contratación y/o servicios profesionales requeridos para la ejecución de la política pública debe ser presentada a los OI y contar con la “no objeción” a la que quedan sujetas esas modificaciones.

Además de lo extraído de los documentos analizados, las entrevistas a los coordinadores de las políticas públicas permiten advertir que la forma de organizar la estructura estatal (unidades ejecutoras de programa) y el reclutamiento del personal condujo a una lógica fragmentaria y desarticulada entre las unidades ejecutoras sin lograr acordar la ejecución conjunta y/o llevar adelante acciones comunes para potenciar los recursos y evitar la superposición de esfuerzos. La lógica de la necesidad de ejecutar más “eficientemente” la mayor cantidad de recursos construye un escenario competitivo entre unidades ejecutoras ansiosas por “mostrar resultados” y posicionar a las políticas públicas particulares en el escenario más general. Dicha competencia se presenta no solo entre

las unidades ejecutoras de programas que se encuentran ancladas en una misma instancia estatal, produciendo así una fragmentación y desarticulación de la misma, sino también respecto a otras instancias y unidades ejecutoras de programas que implementan políticas públicas similares y/o complementarias, como es el caso del PROARGENTINA.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo se propuso analizar el modo en que las estructuras estatales del nivel nacional son influenciadas por las políticas públicas que implementan. Focalizando el ámbito pyme y del desarrollo regional en la experiencia argentina reciente, interpelamos a las políticas públicas vinculadas a los organismos internacionales (BID, ONUD y FONPLATA) como tecnología de poder que afectaron la configuración de las estructuras estatales. A través de dichas políticas públicas, los OI disputaron –en la distancia– la construcción de un aspecto central y fundamental del poder del Estado: su estructura organizacional.

El trabajo remarcó que, luego de la fase *desmantelatoria* del Estado (iniciada en los años 1990), la presencia de los OI insistentemente propició la instalación de una forma “centrífuga y desarticulada” de organizar la estructura estatal a través de las unidades ejecutoras de programa. La pervivencia y profundización de ese tipo de políticas públicas –y esos efectos sobre la estructura estatal– durante las dos últimas décadas, fueron un canal estratégico para asegurar la compatibilidad entre un revitalizado imaginario neoliberal de construcción estatal.

A raíz de considerar las políticas públicas como tecnologías de poder, se pudo alertar acerca de la forma en que la configuración estatal fue disputada por los OI a través de las políticas públicas con efectos nada neutrales ni secundarios sobre la capacidad y poder del Estado. Las estructuras estatales se mostraron invadidas y recubiertas por la continuidad y persistencia de elementos neoliberales de desarticulación y fragmentación en torno a la dinámica de las unidades ejecutoras de programa, como la pericia de los OI sobre la conformación y reclutamiento del staff.

Por último, luego de mostrar cómo las estructuras estatales operan como reproductoras de su propia debilidad, las evidencias deberían conducir a realizar futuros trabajos que indaguen en mayor profundidad dichos aspectos así como también permitan abordar el modo y los actores que al interior del Estado disputan la producción de saberes e ideas en torno a las formas de organizar su estructura institucional.

## REFERENCIAS

- Alfini, F. (Ed.). (2015). Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2015. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Allen, J. (2003). *Lost Geographies of Power*. Bodmin: Blackwell.
- Barletta, F., Moori-Koering, V. y Yoguel, G. (2014). Política e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas. En Dini, M., Rovira, S. y Stumpo, G. (Eds.), *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina* (23-69). Santiago de Chile: CEPAL - GIZ.
- Baruj, G. y Porta, F. (2006). Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Canievsky, C. (2006). La negociación de un préstamo con organismos internacionales de crédito: un escenario muy político para actores muy técnicos. Ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado de <http://goo.gl/TJJDXA>
- Carroll, W. y Carson, C. (2003). The network of global corporations and elite policy groups: a structure for transnational capitalist class formation? *Global Networks*, 3(1), 29-57.
- Castillo, V., Maffioli, A., Rojo, S. y Stucchi, R. (2014). The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages in Argentina. *Small Business Economics*, 42(2), 387-406.
- CEPAL (2011). Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las PYMES. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y ONUDI. (1988). Las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Experiencias y Potencialidades. Artículo presentado en *Las inversiones conjuntas en la cooperación de los países en vía de desarrollo: el caso de los países del cono sur y del Brasil, Bergamo y Modena, Italia*.
- CEPAL/OCDE (2012). Perspectivas Económicas para América Latina: Políticas de PyMEs para el cambio estructural. París: OCDE Publishing.



- Dini, M., Rovira, S. y Stumpo, G. (2014). Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para las pymes en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- Dini, M. y Stumpo, G. (Eds.) (2011). Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Faletto, E. (2014). La especificidad del Estado en América latina. *Revista Estudios*, 31, 205-236.
- Félix, M. (2014). Neo-developmentalism, Accumulation by Dispossession and International Rent. Argentina, 2003–2013. *International Critical Thought*, 4(4), 499-509. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/21598282.2014.954251>
- Fernández, V. R. (2001). Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, V. R. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool For Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209-230. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0486613414532769>.
- Fernández, V. R., Alfaro, M. B. y Brasca, F. (2011). Políticas para PyMEs en el sistema social de producción argentino post-crisis. ¿Re-colocando al Estado en el primer plano? *Semestre Económico*, 14(30), 13-36.
- Fernández, V. R., Amin, A. y Vigil, J. (2008). Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. En Fernández, V. R., Amin, A. y Vigil, J. (Eds.), *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (19-61). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández, V. R. y Cardozo, L. G. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14, 11-33.
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C. y Vigil, J. I. (2006a). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problemas del Desarrollo*, 37(144), 33-71.
- Fernández, V. R., Vigil, J. I. y Güemes, M. C. (2006b). *Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del*

- organismo desde la mirada latinoamericana. *Desenvolvimento em questão*, 4(8), 35-73.
- Ferraro, C. (Ed.) (2010). Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferraro, C. (Ed.) (2011). Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferraro, C. y Stumpo, G. (Eds.) (2010). Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Santiago, Chile: CEPAL.
- 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. (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (429-490). Santiago: CEPAL.
- Hood, C. y Jackson, M. (1991). The new public management: a recipe for disaster? *Canberra Bulletin of Public Administration* 64, 16-24.
- Jessop, B. (1990). State theory: putting the capitalist state in its place. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 7-44.
- Jessop, B. (2008). El futuro del estado capitalista. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Kulfas, M. (2009). Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas. Buenos Aires: CEPAL.
- Lardone, M. (2010). The new public management policy norm on the ground: a comparative analysis of the World Bank's experience in Chile and Argentina. En Park, S. y Vetterlein, A. (Eds.), *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank* (204-280). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 24.
- Martínez Nogueira, R. (2013). La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En Acuña, C. (Ed.), *¿Cuanto importan las instituciones? Gobierno, Es-*

- tado y Actores en la política argentina* (71-120). Buenos Aires: Siglo XXI Editoriales y OSDE.
- Moori Koenig, V. (2010). Políticas de articulación productiva en Argentina: análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas. En Ferraro, C. (Ed.), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina* (39-71). Santiago: CEPAL.
- Naclerio, A. (2010). *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Naclerio, A. (2011). *La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPYME*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Oszlak, O. (1999a). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad*, 160, 81-100.
- Oszlak, O. (1999b). Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), 73-99.
- Park, S. y Vetterlein, A. (Eds.) (2010). *Owning development. Creating policy norms in the IMF and the World Bank*. New York: Cambridge University Press.
- Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. *South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265-288.
- Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En CEPAL (Ed.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (431-457). Santiago, Chile: CEPAL.
- SELA (2012). *Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Recuperado de <http://goo.gl/K6KHib>
- Simmons, B., Dobbin, F. y Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America. En Bresser Pereira, C. y Spink, P. (Eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* (91-114). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

- Stezano, F. (2013). Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina. México D.F.: CEPAL.
- Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38.
- Sum, N.-L. y Jessop, B. (2013). Towards a cultural political economy. Putting culture in its place in political economy. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Sztulwark, S. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina. En Ferraro, C. y Stumpo, G. (Eds.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina* (45-96). Santiago, Chile: CEPAL.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, 11(27), 19-43. Recuperado de <http://goo.gl/6vitD0>
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). Concentración y extranjerización del capital en la Argentina Reciente: ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia? *Latin American Research Review*, 49(3), 103-125. doi: <http://dx.doi.org/10.1353/lar.2014.0044>.
- Weiss, L. (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review* (225), 3-27.
- Werner, M., Bair, J. y Fernández, V. R. (2014). Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 45(6), 1219-1247. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/dech.12132>.