

Seminario

El Desarrollo como Ideología y como Práctica.

Argentina 1959-1997.



Estudiante: Leandro Ortelli.

DNI: 36157863.

El Banco Interamericano de Desarrollo y las PyMEs argentinas. Una caracterización sobre su propuesta para el sector.

Índice:

- <i>Planteo del problema:</i>	3
- <i>Pregunta problema/ Objetivo General / Objetivos específicos</i>	4
- <i>Indagaciones preliminares:</i>	4
- <i>Metodología:</i>	10
- <i>Marco teórico:</i>	11
- <i>Desarrollo:</i>	
- <i>Los informes anuales</i>	16
- <i>Nota técnica sobre competitividad e innovación</i>	22
- <i>Programa de Crédito y Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</i>	26
- <i>La asistencia individual y la estrategia de grupos productivos</i>	31
- <i>Por una estrategia de desarrollo: Los complejos productivos regionales</i>	36
- <i>El BID y la estructura estatal</i>	38
- <i>Reflexiones finales</i>	41

Tema: Concepciones sobre desarrollo PyME y organismos de financiamiento internacional.

Planteo del problema:

La propuesta de investigación consiste en estudiar las *concepciones de desarrollo* de un organismo de financiamiento internacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo, *formuladas para el universo de las PyMEs argentinas* a partir del análisis concreto de un programa de financiamiento otorgado por el mismo. El interés surge del lugar que han tenido las PyMEs en Argentina durante el periodo denominado “neo-desarrollista” y los diferentes desafíos que han aparecido en el sector. Los trabajos dedicados al estudio de este periodo señalan, por ejemplo, que, a pesar de todo el impulso y apoyo estatal, la participación en el valor exportado de la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora del sector industrial no logró revertir ni frenar el proceso de caída heredado del periodo neoliberal, observándose una retirada de ramas con alto valor agregado y alto contenido de ingeniería por sobre aquellas relacionadas con el procesamiento de recursos naturales y de bajo contenido tecnológico. También destacan una tendencia hacia la concentración económica y segmentación del tejido PyME. En este marco, el BID ha participado en el financiamiento y diseño de diferentes programas de promoción sobre el sector, de aquí el interés por indagar sobre los esquemas de desarrollo propuestos.

Este trabajo se pregunta por la relación entre el BID y las políticas públicas que dentro sus objetivos buscaron desarrollar al sector PyME. Considerando que “las ideas tienen la peculiar capacidad de producir la realidad, las enarboladas por los organismos multinacionales tienen aún más poder en tanto estructuran consensos y orientan políticas en todo el continente”¹, el interrogante acerca de la influencia de un organismo de financiamiento internacional sobre ciertos esquemas de desarrollo para el sector PyME busca generar un aporte a la caracterización del retorno de la centralidad del Estado, sus márgenes de acción y la orientación dada a los recursos institucionales con los que se contaron en dicho periodo.

Pregunta problema:

¹ Mariana Heredia (1999)

¿Qué concepción de desarrollo se desprende de los programas derivados del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el sector PyME? ¿En qué recomendaciones se traducen?

Objetivo General:

-Analizar el diseño del “Programa de apoyo a la competitividad de MiPyMEs” (PAC) financiado y promovido por el BID para Argentina entre los años 2007 y 2015.

Objetivos específicos:

a) Caracterizar la concepción de desarrollo promovida por el BID durante el periodo denominado “neo-desarrollista” a partir de los informes anuales del organismo.

b) Analizar el diseño, los objetivos y las recomendaciones para el desarrollo que se traducen del PAC entre los años 2007 y 2015 para Argentina.

c) Determinar cuál es el sector PyME que más se benefició del programa entre los años 2007 y 2015 en Argentina.

d) Indagar acerca de la relación entre el BID y la estructura estatal en tanto organismo ejecutor en el marco del programa.

Indagaciones preliminares:

Gorenstein y Schorr (2010) analizan, desde el punto de vista del financiamiento, el esquema de apoyo estatal instrumentado desde la posconvertibilidad hasta el 2010. Concluyen que el fomento estatal al “desarrollo regional” vía diversos programas nacionales ha contribuido mucho más a afianzar las inequidades estructurales y su correlato en materia productiva (la reprimarización), que a operar en el sentido contrario y, por esa vía, promover una distribución del ingreso más equitativa entre actores y regiones. A partir de su trabajo, sostienen que el problema no pasa por la falta de proyectos de inversión o fondos públicos para financiamiento, sino fundamentalmente por los déficits en el diseño de las líneas de fomento existentes para dar cuenta del “mundo real” de las economías regionales. La mayoría de los programas existentes para el periodo que analizan no dan cuenta de las condiciones estructurales de las distintas regiones, y consideran que se desaprovechan proyectos productivos interesantes desde la perspectiva del desarrollo socio-económico. Por lo tanto, los principales instrumentos de apoyo del sector público al “desarrollo regional” terminaron afianzando el “país central” y, en ese

marco, una matriz productivo-industrial estructurada básicamente alrededor de la dotación de recursos naturales. De allí que se hayan reforzado las tendencias a la concentración económica y la segmentación del tejido PyME. Los autores recomiendan el distanciamiento de las orientaciones de los organismos internacionales de crédito en materia de desarrollo regional, que suelen proponer esquemas de intervención “universales” o “llave en mano” que no dan cuenta de las particularidades de las provincias y las actividades productivas a apoyar, en escenarios provinciales que suelen presentar restricciones de recursos financieros y humanos más o menos importantes y una debilidad manifiesta de las organizaciones que nuclean a los productores y los empresarios de menores dimensiones.

Schorr y Castells (2012) señalan que la industria local de bienes de capital constituye un sector sumamente heterogéneo en la medida en que en su interior conviven una gran variedad de productos (seriados y no seriados, según su destino funcional), distintos tipos de empresas (grandes y pymes, de capital nacional y extranjero), disímiles funciones de producción, coeficientes de productividad y escalas productivas, eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia adelante” de mayor o menor densidad, etc. Al mismo tiempo destacan que es un sector con un fuerte peso de las pequeñas y medianas empresas. Del trabajo de los autores interesa subrayar por un lado que, tras la salida de la aguda crisis del período 1998-2002 y en un marco de heterogeneidades intersectoriales, hasta 2008 se asistió a una expansión considerable de la producción y la ocupación, dinámica que tiende a revertirse a partir de entonces. Por otro lado, la casi total ausencia de modificaciones relevantes en el peso relativo en la industria de los distintos segmentos que la conforman.

En esta dirección, Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014), a través de aproximaciones con índices y coeficientes, afirman que en la Argentina existiría masa crítica en materia de fabricación nacional más o menos competitiva sobre la cual “pararse” para empezar a definir políticas activas hacia los bienes de capital con base en la sustitución de importaciones y la promoción exportadora. A su vez, sostienen que, en la posconvertibilidad, pese a la existencia de un clima de ideas “neo-desarrollista”, un escenario proclive a la producción industrial y un ciclo de crecimiento económico, siguieron primando, en su concepción y sus sesgos, muchas de las herramientas de intervención estatal hacia el sector características de la década de 1990. En ese marco, algunos instrumentos han tendido a favorecer a los productores locales, pero por sí

mismos no contribuyeron a avanzar en la resolución del problema estructural de fondo, como es la falta de competitividad, situación particularmente manifiesta en el ámbito de las pymes, es decir, del segmento empresario con fuerte presencia en la actividad y que resultó muy perjudicado por la reestructuración manufacturera del período 1976-2001.

Los autores remarcan la necesidad de avanzar en la definición y la implementación de políticas activas e integrales de desarrollo de la industria de bienes de capital. Pero advierten que para que esas políticas de desarrollo sectorial sean conducentes, las mismas no pueden descansar de manera exclusiva en un criterio de horizontalidad, sino que se requiere avanzar en cierta selectividad y en esquemas ad hoc. Siguiendo su planteo, esa necesaria reorientación de la intervención estatal debería fundarse en la previa identificación de la masa crítica realmente existente en términos de fabricación nacional y, en ese marco, en un conocimiento pormenorizado por parte de los “hacedores de política” y los distintos actores involucrados del “mundo real” de los heterogéneos segmentos de la industria de bienes de capital.

Barletta, Koenig y Yoguel (2014) relevan los instrumentos orientados a promover la innovación de PyMEs de Argentina y reflexionan sobre su diseño, objetivos e implementación. Desde el lado del marco institucional y de las políticas afirman que en el caso argentino no es posible identificar la existencia de una política explícita de innovación orientada a PyMEs. Sostienen que existen “políticas de innovación con sesgo PyME, por un lado, y políticas para PyMEs con un sesgo hacia la innovación, por otro”.

Seiler y Fernández (2015) evalúan el desempeño de las PyMEs del sector industrial en Argentina bajo el período denominado neo-desarrollismo (2002-2014). Observan la limitada actuación en la creación de empleo, su participación en el crecimiento económico, las actividades más dinámicas, así como la inserción en el mercado externo. Señalan que, a pesar de todo el impulso y apoyo estatal, las PyMEs industriales no lograron mejorar su participación en el valor agregado ni participar en sectores más dinámicos y tampoco tuvieron un buen desempeño en la creación de empleo ni en su dinámica de inserción internacional. Los autores remarcan que la participación en el valor exportado de la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora (Pymex) del sector industrial no logro revertir ni frenar el proceso de caída heredado del periodo neoliberal. Sostienen que en gran medida esto se debe a la retirada de las PyMEX de ramas con alto valor agregado y alto contenido de ingeniería por sobre aquellas relacionadas con el

procesamiento de recursos naturales y de bajo contenido tecnológico. Destacan dentro de estas actividades la caída de la participación de la rama metalmecánica.

Seiler y Fernandez (2017) analizaron la implementación de políticas y programas PyME provenientes de organismos de financiamiento internacional (en particular el BID y el PNUD). Los autores sostienen que el modo de implementación de estas políticas promueve características neoliberales en la estructura y la implicación estatal pyme, debilitando el carácter estratégico del Estado en el desarrollo. De esta manera y considerando la fragilidad institucional del Estado argentino, advierten que los programas y políticas PyME derivados de estos organismos se constituyeron en tecnologías de poder con capacidad de profundizar la fragmentación organizacional de las estructuras estatales pyme y la competencia entre estas, así también como para difundir ideas y marcos conceptuales que configuraron una implicación estatal que prioriza la inserción global por sobre un proyecto nacional de desarrollo. Su investigación se centra en la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y en dos de sus programas más importantes (Programa de Reconversión Empresarial/Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad, y el Programa Sistemas Productivos Locales).

Aristimuño, Aguiar, y Magrini (2017) resaltaron la relevancia que tuvieron los organismos internacionales en la creación de instituciones e instrumentos en América Latina y el Caribe. Los autores analizan el papel del BID en el diseño e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación que promovieron la construcción en Argentina de un Sistema Nacional de Innovación durante los años noventa. A partir su caso de estudio (el Programa de Modernización Tecnológica I), Argentina se constituyó en el principal tomador de créditos del BID de América Latina y el Caribe para financiar políticas de ciencia, tecnología e innovación. Concluyen que, en las “redes de asuntos” se producen procesos de circulación de conocimientos, recepción y además reelaboración de los mismos y esos procesos tienen claras consecuencias en la construcción de las agendas de las de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Vanesa Ciolli (2018) analiza el papel del BID en el diseño e implementación de políticas públicas en Argentina, con el fin de comprender la configuración de las burocracias estatales en el desarrollo de políticas públicas articuladas con instituciones financieras internacionales. Su artículo se pregunta por las modalidades a través de las cuáles se configuran las formas institucionales y las prácticas cotidianas de las

burocracias estatales en el marco de los procesos de internacionalización del estado-nación y de territorialización del conflicto sociopolítico.

Dentro de este abordaje, el estudio se focaliza en la identificación y análisis interpretativo de los mecanismos a través de los cuales, los programas financiados por instituciones financieras internacionales (IFI) inciden en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas que se despliegan al interior de los estados nacionales, mediante su participación en la configuración burocrática. El análisis empírico remite a dos investigaciones acerca del papel desempeñado por los programas de financiamiento que el BID otorgó al estado nacional argentino entre los años 2003 y 2015 en las áreas de políticas sociales, de infraestructura y desarrollo territorial. Afirma que las IFI mantuvieron una presencia relevante en los procesos de diseño e implementación de políticas estatales en las áreas mencionadas.

La autora sostiene que, con la consolidación de la globalización, las IFI se constituyeron en un tipo específico de burocracia a partir de su configuración como aparato institucional de la arquitectura financiera internacional. Su objetivo es la regulación de las condiciones de estabilización macroeconómica de los estados nacionales. Sostiene que las IFI tienen un papel privilegiado a la hora de consolidar y difundir el contenido de “paradigmas de veridicción” o “comunidades epistémicas”, ya que cuentan con mejor capacidad para “viajar entre las escalas” y penetrar en las estructuras burocráticas estatales. Esta afirmación es demostrada a partir del análisis del financiamiento del BID al estado argentino durante el siglo XXI. En su trabajo, identifica las modalidades a través de las cuales se despliegan modos específicos de articulación con los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y sus implicancias para la configuración de las estructuras burocráticas.

En primer lugar, los informes sectoriales, los documentos estratégicos, los relevamientos sobre tópicos específicos, la construcción de indicadores, los protocolos de funcionamiento y los contratos de los préstamos promueven un conjunto de categorías conceptuales e ideológicas que tienen como eje la definición de las funciones de los estados nacionales en la economía y en el tratamiento de los problemas sociales. Ello se construye con la producción de los diagnósticos donde se define la problemática sobre la cual se busca intervenir y la atribución de relaciones de causalidad con otros fenómenos contemporáneos o pasados. Los diagnósticos sirven de fundamento a la formulación de los objetivos y las acciones que se proponen como soluciones. Junto a ellos, se despliegan

valores normativos y prescriptivos orientados a la construcción de sentidos sociales en torno al horizonte de futuro deseable. Los discursos no solo hablan por lo que dicen, sino que contienen un marco de referencia teórico, político e ideológico que no siempre queda explicitado, pero que define un deber ser de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados.

En segundo lugar, mediante sus programas de financiamiento las IFI propician (y en algunos casos imponen como condicionalidad) la creación de “burocracias paralelas”, es decir, estructuras gubernamentales de paralelización de las funciones desempeñadas por los ministerios que componen la estructura central del poder ejecutivo del estado. La particularidad de las mismas es que centralizan el manejo de los fondos provenientes del financiamiento internacional, asumen el control de los instrumentos de acceso a la información estadística y concentran recursos tecnocráticos. En tercer lugar, la paralelización se complementa con la contratación de consultores externos a la estructura estatal que consolidan nichos de tercerización y privatización de ciertas funciones estatales en estructuras híbridas. En este marco, es pertinente la pregunta por el tipo de desarrollo que promueven estos organismos, a través de sus programas de financiamiento, sobre un sector tan importante como lo es el universo PyME.

Mariana Heredia (1999) busca determinar de qué modo “la cuestión social” es pensada por los principales organismos internacionales. En su trabajo son revisados dos informes consagrados al estudio de la desigualdad en la región. El primero elaborado por la CEPAL y el segundo por el BID, en 1998. Sostiene que, mientras la CEPAL ha conservado un enfoque independiente, ligado con los postulados de las Naciones Unidas, el BID se ha acercado, desde fines de los años ´80, a las posiciones más ortodoxas defendidas por las instituciones financieras multilaterales.

Interesa destacar de su trabajo que, en el informe del BID, como el crecimiento económico no alcanza, la misión de los gobiernos es encauzar las distintas tendencias del desarrollo para propiciar un círculo virtuoso en el cual se modifiquen sustancialmente los canales de reproducción de la desigualdad. Se plantea que, en esos años, América Latina vivía una ventana de oportunidad, aunque solo la aplicación de políticas adecuadas lograría conducirla al desarrollo. Dos argumentos recorren todas las sugerencias del Banco: en primer lugar, la necesidad de asegurar una mayor eficiencia de las políticas públicas y, en segundo, la conveniencia de abandonar los postulados progresistas manifiestamente inviables por medidas levemente regresivas pero eficaces. De esta

manera, divide sus sugerencias en cuatro grandes grupos: las políticas sociales, laborales, financieras y tributarias o fiscales.

Con respecto a las políticas laborales invita a formuladores de políticas a profundizar las medidas de flexibilización con el fin de garantizar un balance entre protección, equidad y competitividad a una mayor cantidad de trabajadores. En lo que concierne a las políticas financieras, sus recomendaciones se centran sobre la importancia de modificar los regímenes de crédito, a fin de facilitar a las pequeñas empresas y los pobres el capital necesario para desarrollar sus actividades. Finalmente, las políticas fiscales deben abandonar sus pretensiones progresistas en pos de garantizar una recaudación eficaz de los recursos. Para el Banco la progresividad de las políticas públicas debe reflejarse en el uso focalizado de sus recursos, no en el perfil social de la recaudación.

Compartiendo la necesidad del ajuste estructural implementado en la década del 90, tanto la CEPAL como el BID concluyen que el desafío radica en compatibilizar desarrollo e igualdad. La autora remarca el hecho que, aunque carentes de una reflexión sistemática sobre el aparato estatal y sus responsabilidades sociales, ambos documentos sugieren la necesidad de una intervención exógena a las fuerzas de la oferta y la demanda. El Estado parece haber pasado de culpable incorregible, a ser un aliado indispensable para el desarrollo. Pero afirma que, ninguno de los informes evalúa con minuciosidad los resultados de las políticas ya implementadas sobre la base de los criterios que proponen y, en consecuencia, tampoco se preguntan por la capacidad estatal para enfrentar los desafíos que se le asignan. Si bien el trabajo de la autora está orientado a las recomendaciones dedicadas a la “cuestión social”, interesa destacar que en los diagnósticos de BID y CEPAL la ineficiencia del gasto parece explicarse exclusivamente por la mala voluntad de los políticos y técnicos responsables de gestionar el gasto, y se subestima la complejidad institucional del aparato estatal, soslayando la magnitud de las demandas a las que debe dar respuesta. A su vez, concluye que el discurso del neoliberalismo es representado con mayor claridad en el BID.

Metodología:

La estrategia metodológica será de tipo cualitativa. Se trata de un trabajo descriptivo cuyo principal insumo serán documentos oficiales, disponibles en el sitio web del BID y en el Boletín Oficial. Al mismo tiempo, para complementar el abordaje del

problema desde otras perspectivas, se analizarán trabajos académicos que estén relacionados con la temática y se entrevistará a un ex funcionario de la SEPyme.

El recorte temporal será entre los años 2007 y 2015 por dos razones. En primer lugar, se tomó la decisión de partir desde el 2007 porque el Documento Conceptual del PAC, que funciona como principal insumo para el análisis, parte de ese año para enarbolar sus propuestas. Por otro lado, el año de cierre es el 2015 porque con el cambio de signo político en el gobierno, el rumbo económico se vio profundamente modificado. Con lo cual se presupone que los enfoques del nuevo gabinete económico en particular y de la Alianza Cambiemos en general, afectaron de alguna manera la utilización de los recursos disponibles por el PAC.

Marco teórico:

Nahon, Rodríguez Enriquez y Schorr (2006) analizan el surgimiento y transformación de lo que denominan el “*campo del desarrollo del subdesarrollo*”. Describen las diferentes formas en que, desde este campo de investigación, se intentó dar respuesta a cómo se desarrollan los países a partir de las características y posibilidades propias del subdesarrollo. Ubicando su apogeo entre las décadas del sesenta y setenta, afirman que este campo no solo intentó responder a los interrogantes mencionados desde el plano teórico, su estudio se concentró en las causas y determinantes de los procesos de desarrollo económico, político y social, como así también en la búsqueda de políticas concretas que los potencien. Lo que interesa remarcar en este trabajo es que el campo del desarrollo del subdesarrollo constituyó la identificación y la clara conciencia sobre las dificultades estructurales y las limitaciones objetivas con que contaban los países latinoamericanos para iniciar un proceso sostenido de desarrollo y “*se diferenció claramente de aquellas conceptualizaciones, como las que proponían algunas teorías hegemónicas de aquel entonces, en las que el desarrollo del subdesarrollo se presentaba como un proceso armónico, lineal y garantizado*”. Es decir, América Latina tiene una larga tradición de pensamiento económico propio a los problemas de la región junto a un planteamiento sólido y alternativo a la teoría dominante.

Dentro de este campo se encuentra desde la teoría de la modernización, hasta el estructuralismo y la escuela de la dependencia, entre otras. Sin detenernos en las características específicas de cada variante, lo que interesa destacar a los fines de este trabajo es que la discusión que atravesaba el campo del desarrollo del subdesarrollo sufrió

un proceso de agonía y de gestación de una nueva, donde el propio *concepto de desarrollo renació “travestido”*. Esta noción utilizada por los autores, hace referencia a la transformación del mismo de manera tal que *“aparece como lo que en realidad no es”*. De esta manera, la importancia atribuida en el pasado a los sectores productivos en general, y a la industria en particular, como motores del desarrollo económico y social cedió lugar a la idea de que para maximizar el crecimiento cada país debería especializarse en aquellas actividades en las que contara con probadas ventajas comparativas. En esta nueva concepción, la centralidad del Estado en tanto agente del desarrollo se vio desplazada por la noción del Estado mínimo, garante de la estabilidad y la seguridad jurídica.

Este proceso se consolidó, a nivel teórico, a través de dos grandes oleadas de cambio en el debate internacional, y a nivel material estuvieron ligadas a dos profundos procesos de avance del capital sobre el trabajo.

La primera oleada, denominada “Contrarrevolución conservadora”, estuvo ubicada entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta, y se caracterizó por la crítica del pensamiento neoclásico sobre el desarrollo del subdesarrollo a nivel internacional. La segunda oleada se inició hacia fines de la década del ochenta, en paralelo a la consolidación del neoliberalismo como “pensamiento único”.

Las críticas de la economía neoclásica se basaron en tres grandes líneas: En primer lugar, cuestionaron la proposición de que el comercio internacional impedía el desarrollo, apuntando a refutar la tesis de Prebisch sobre el deterioro en los términos de intercambio. Una segunda crítica se orientó hacia los altos costos y cuellos de botella externos identificados en la política de sustitución de importaciones, cuestionando su sesgo anti-exportador y sus ineficiencias productivas. A esta crítica se sumó también el señalamiento de las tendencias de las políticas sustitutivas a generar comportamientos rentísticos por parte de los agentes locales. El último blanco de críticas neoclásicas fue la comparación entre el “milagro” de las economías del Sudeste Asiático con las de América latina, identificadas con las políticas recomendadas desde el campo del desarrollo del subdesarrollo.

Así se fue consolidando un nuevo consenso dominante en la teoría económica, que funcionó para respaldar el *crecimiento económico como sinónimo de desarrollo*. Este consenso sobre la necesidad de crecimiento económico generó que la *discusión sobre el*

desarrollo fuera fragmentada en múltiples conceptos. Así, la investigación de los determinantes y posibilidades del desarrollo se desdibujaron bajo conceptos nuevos como los de desarrollo humano, desarrollo sustentable y desarrollo y género, entre otros. Los autores señalan que esta fragmentación se reflejó también en que el estudio del desarrollo fue incorporado al estudio de la política y la asistencia social, ganando terreno una visión restringida del desarrollo como aquel campo que se limita al estudio y la generación de políticas sociales o redistributivas en favor de los sectores más excluidos de la población. Por otro lado, el debate fundacional del campo fue definitivamente reemplazado por un enfoque unilateralmente economicista de corto plazo que proclamaba que era necesario que las economías de la región primero se estabilizaran y luego ingresaran en un sendero de crecimiento.

Los autores afirman que este ideario neoliberal consolidó la ilusión de que el *“crecimiento con equidad es posible”*, dejando de lado tanto el término como el concepto mismo de desarrollo. Este ideario, que contó con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, fortaleció la ilusión que en América Latina tanto el crecimiento como la equidad eran probables de alcanzar en la región, en el corto plazo y a través de la implementación de las políticas de reforma adecuadas, que no eran más que las recetas neoliberales surgidas del Consenso de Washington.

Sin embargo, Esteban Pérez Caldentey (2015) plantea que a partir de la Crisis Global Financiera (2007-2009) y la Crisis de la zona Euro (2009-2013) se abrió una coyuntura propicia para repensar el contenido de la teoría económica dominante y replantear la orientación en las políticas económicas que de esta se derivan cristalizadas en el Consenso de Washington y en su lema *“estabilizar, liberalizar, y privatizar”*. El grueso de la crítica hacia este paradigma se ha centrado en la ausencia de correspondencia entre los modelos económicos, sus prescripciones de política económica y la realidad del funcionamiento de las economías de mercado.

El autor ofrece una rigurosa crítica al *“paradigma económico dominante”*, cuestionando sus puntos centrales. En principio problematiza los análisis de largo plazo, como principal categoría analítica y marco de referencia para describir el funcionamiento de las economías de libre mercado. El análisis de largo plazo consiste en especificar posiciones de equilibrio que reflejan esa regularidad sistemática al ser el resultado de todos los tipos de transacciones que pueden llevarse a cabo bajo un régimen de libre

competencia. Sostiene que esta visión de largo plazo se constituyó en el núcleo duro y en el auténtico consenso del pensamiento predominante.

La teoría del crecimiento se articula alrededor de la noción de *steady state* (una situación en la cual todas las variables consideradas crecen a la misma tasa), sus propiedades y el análisis de la convergencia hacia este. Las posiciones de *steady state*, incluyendo la determinación de los precios de los factores de producción y el nivel de ingreso son el resultado de la dotación de factores y las condiciones técnicas de producción operando en un régimen de competencia. Temas tales como la estructura productiva, el cambio estructural o la distribución del ingreso son de importancia secundaria para este enfoque.

El autor caracteriza a este sistema de ideas como un sistema “cerrado”. Remarca esta caracterización es trascendente porque permite pensar al conjunto de ideas englobadas en las tradiciones de pensamiento herederas del campo del desarrollo del subdesarrollo, como el enfoque estructuralista tradicional, el neo-estructuralismo o ahora el neo-desarrollismo, como conjunto de ideas “abierto”. Según el autor, los sistemas abiertos no se consideran auto contenidos y analizan el comportamiento de los agentes y estructuras económicas y sociales y su interrelación en un contexto histórico y evolutivo, siempre dinámico y cambiante. Esto implica que en los sistemas abiertos no existe un conocimiento completo ni de todas las variables relevantes ni de sus posibles interrelaciones. Menciona que los sistemas abiertos no son deterministas y abren la posibilidad de generar distintos tipos de soluciones a los distintos problemas que pueden enfrentar las economías en su evolución histórica y dinámica.

El enfoque de este trabajo estará orientado al pensamiento estructuralista. Caldentey resume los siguientes ejes de interés de este enfoque en: las relaciones de poder y dependencia articuladas bajo el binomio centro-periferia, la crítica a la ley de las ventajas comparativas y la predominancia de la restricción externa, el carácter dual del desarrollo económico en distintos niveles (que se revela en fenómenos tales como la heterogeneidad estructural), la existencia de una oferta limitada de trabajo (lo que incide en la distribución del ingreso), una crisis del desarrollo como cambio estructural, la necesidad de un desarrollo guiado por el Estado en materia de inversión en infraestructura y desarrollo productivo, la inflación como un problema del desarrollo económico, y la necesidad de la inserción regional e internacional para sobreponerse al problema del subdesarrollo.

De esta manera, uno de los conceptos nodales que se utilizarán para llevar a cabo los objetivos de esta investigación es el de “estructura productiva desequilibrada” de Marcelo Diamand (1973). El autor plantea que los países en desarrollo se distinguen por tener dos sectores con productividades distintas: el primario (agropecuario) y el industrial. Son sectores con costos, precios e inserciones de mercado distintas.

En Argentina el sector primario es el de mayor productividad. Por sus ventajas comparativas y su competitividad internacional, es el que genera el mayor ingreso de divisas y recursos estatales. A su vez define los salarios (productor de bienes salarios), es decir que es quien marca el costo de la mano de obra asalariada, define la inflación y la distribución de ingresos, aunque presenta un gran problema: nunca llega a brindar ocupación plena. El sector industrial, de menor productividad relativa (en relación a otros países y al agro) requiere mayor cantidad de insumos importados que el sector anterior, produce en su mayoría solo para el mercado interno y es menos competitivo a nivel internacional por su alta estructura de costos. Sin embargo, es un sector más dinámico, crece con mayor rapidez (volumen de productividad) y no tiene límite fijo.

Siguiendo a Diamand, la industrialización de un país exportador primario se justifica por: las limitaciones que impiden el empleo de toda la mano de obra disponible en las actividades primarias; las limitaciones de la demanda mundial de dichas actividades; y porque todo proceso de industrialización lleva a un progresivo aumento de la productividad, tanto del sector industrial como del conjunto de la economía.

La idea de este marco teórico fue destacar que la noción de desarrollo está atravesada por más de un tipo de conceptualización. En este sentido, lo mismo puede pensarse para el término utilizado como recorte temporal en este trabajo. La idea de “*neo-desarrollismo*” no está excluida de estas múltiples interpretaciones y, por lo tanto, ya sea por su reciente aparición o porque la noción de desarrollo se piensa desde diferentes enfoques, puede resultar un término difuso y hasta en cierta medida confuso, dependiendo por quién sea utilizado. Por este motivo, para explicitar el término, se utilizará la noción de Aranibar, A. y Rodríguez, B. (2016). Los autores plantean que el neo-desarrollismo se entiende como una *estrategia que le otorga al Estado un rol estratégico como promotor del desarrollo y mayor grado de coordinación y regulación del mercado; se basa en una mayor interacción y coordinación entre las esferas pública y privada, con actores no estatales calificados para impulsar actividades de inversión e innovación productiva en beneficio nacional; preserva los equilibrios macroeconómicos conjugando una tasa de*

interés baja, un tipo de cambio competitivo y una inflación controlada para promover la inversión en el sector exportador; genera condiciones para que las empresas nacionales compitan en la globalización, preferentemente en los sectores de bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado y, por último, redistribuye el ingreso y amplía el mercado interno, a partir de políticas sociales activas y de la concertación entre el capital y el trabajo.

Desarrollo

a) Los informes anuales.

La concepción de desarrollo que promueve el BID para la región se caracterizará en base al análisis de los informes que anualmente publica la institución. En estos informes el Banco da a conocer sus áreas prioritarias, sus diagnósticos generales sobre la región, los principales obstáculos con los que se enfrenta el desarrollo regional y los resultados de los diferentes programas que se aplicaron durante el año. En resumidas cuentas, son informes de gestión abiertos al público, aunque en mayor medida, están dirigidos a los miembros del banco.

Dentro de sus áreas prioritarias se destacan: reducción de la pobreza y equidad social, crecimiento, competitividad y desarrollo sostenible, oportunidades para la mayoría, medio ambiente, desarrollo del sector privado, integración regional, agua e infraestructura, educación e innovación, financiamiento estructurado y corporativo y, por último, igualdad de género en el desarrollo.

Antes de la caracterización de las áreas prioritarias interesa destacar algunos puntos sobresalientes de los informes que modelan los principales lineamientos generales en términos de recomendaciones económicas. En el informe anual del 2007, previo a la crisis internacional, la carta del presidente de la institución enarbola algunas recomendaciones para la región. Dentro de ellas desataca la necesidad de una reforma de los sistemas de seguridad social, reforma de leyes laborales, focalización del gasto público en los sectores más necesitados, reducción del mismo en salud y seguridad social y enfatizan la necesidad de mejorar la competitividad. La línea de pensamiento se centra en que, a pesar de la disminución del desempleo y la pobreza durante la primera década del 2000, subsisten grandes retos para la política laboral y social. El progreso en estos campos, sostienen los informes, dependería mucho más de reformas estructurales y políticas sectoriales que de la política o las variables macroeconómicas. Insisten en que

la reforma de los sistemas de seguridad social y las leyes laborales, a fin de aumentar la protección de los trabajadores y fomentar el empleo formal, sigue siendo una tarea pendiente en la mayoría de los países. En los informes del 2009 y 2014 recomiendan generar asociaciones público-privadas y en el 2011 se remarca la urgencia de un esfuerzo continuo para retomar una senda de crecimiento y estabilidad fiscal, una reducción impositiva para la clase media y que el gasto social (cobertura de atención médica y la mejora de los servicios públicos) no recaiga sobre el presupuesto. A partir de este año comienzan a insistir sobre directrices de desarrollo y financiación para PyMEs. En 2014 destacan como problemas principales la baja productividad, la inflación y enfatizan la caída de los precios de los productos primarios como obstáculos más relevantes para el desarrollo.

En relación a sus principales áreas prioritarias, con respecto a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, el banco hace hincapié en todos los informes sobre la necesidad del *“desarrollo económico de los grupos pobres y excluidos, proporcionando apoyo a instituciones privadas tales como organizaciones no gubernamentales y empresas, para proyectos innovadores y muy efectivos que ofrezcan servicios financieros, sociales y de desarrollo comunitario sostenibles”*. A partir del 2008 se lanzaron un conjunto de proyectos centrados en reducir el impacto sobre la pobreza del aumento de los precios de los alimentos y la crisis financiera a través de programas de transferencia condicional de efectivo. También insisten en el problema de la educación como variable clave para la reducción de la pobreza y la equidad social. Tal como se define en el Informe BID-9, *“la prioridad que el Banco asignará a la política social para la equidad y la productividad requerirá que se mueva de manera más agresiva en una gran cantidad de áreas operativas, incluidos los protocolos de salud preventiva, el cierre de brechas en los indicadores de educación y salud”*. El “estándar de oro” de cómo deben desarrollarse las operaciones del Banco está representado en los proyectos implementados en estas áreas: primero diseño, implementación y evaluación de las intervenciones piloto, y luego *ampliación de los modelos que resulten rentables*. El Banco ha realizado durante todo el periodo relevado investigaciones sobre soluciones “innovadoras” para problemas de políticas persistentes en el sector educativo.

A partir del 2008 y dentro del área de medio ambiente se enfatiza sobre uno de los objetivos centrales en esta materia: la *“Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático”*, que consiste en expandir el desarrollo y uso de fuentes de energía renovables,

tecnologías y prácticas de eficiencia energética y financiamiento del carbono en América Latina y el Caribe, así como también promover y financiar estrategias de adaptación que permitan reducir la vulnerabilidad de la región al cambio climático.

Con respecto al problema del crecimiento, la competitividad y el desarrollo sostenible en el informe del 2007 se sostiene que entre las operaciones del BID continúan ocupando un lugar destacado los préstamos y las operaciones no reembolsables en apoyo de reformas para *“mejorar el clima de negocios, reducir los costos de transacción, mejorar el acceso del sector privado al financiamiento, especialmente de pequeñas y micro empresas, fortalecer las instituciones y crear mecanismos para facilitar el diálogo de los sectores público y privado”*. En 2015 se advierte que, si bien el PIB regional iba a contraerse ese año, se darían diferentes desempeños entre los países de la región, con varias economías cayendo en recesión y otras manteniéndose en un plano de modesto crecimiento positivo. Dichas distinciones, sostiene el informe, fueron raramente reconocidas por quienes argumentan que la región se encaminaría hacia otra *“década perdida”* como la de 1980. Sostiene que esos críticos tampoco reconocen que las finanzas del BID están mucho más ordenadas. Destacan la importancia que casi todos los países cuentan con regímenes de cambio mucho más flexibles, menor inflación, mayores niveles de reservas internacionales, deudas externas más manejables, y sistemas bancarios que están mejor regulados y sólidamente capitalizados. Por último, resaltan la existencia de instituciones democráticas más resistentes y maduras. Aquí es interesante como evalúan el impacto de las reformas estructurales enarboladas durante el Consenso de Washington sosteniendo que, si bien América Latina y el Caribe sigue siendo una región vulnerable a los *“frenazos repentinos”* de los flujos de capital y tiene menor margen fiscal de maniobra que antes de la crisis global de 2008, la región se encuentra en una situación más sólida en comparación a la etapa previa a la implementación de dichas reformas que, según el informe, fueron las que permitieron la recuperación de los efectos de la *“década perdida”*.

En relación al desarrollo del sector privado, el impulso hacia este sector proviene a través de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), organización multilateral independiente afiliada al BID cuya misión es fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, con el fin manifiesto de promover el *desarrollo económico sostenible*. Para la CII, 2007 fue el quinto año consecutivo de rentabilidad y según el informe fue un año sin precedentes desde el punto de vista de los préstamos aprobados, los desembolsos y las utilidades. El principal instrumento para el apoyo del BID es la

proporción de financiamiento sin garantías soberanas a empresas privadas, así como a gobiernos regionales y locales, para proyectos diseñados para promover el desarrollo social y económico en la región. Para lograr sus objetivos, aprovecha las sinergias entre sus ventanas del sector privado: el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, el Fondo Multilateral de Inversiones y la CII, así como la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría. En 2009 el programa operativo mantuvo su enfoque en ofrecer soluciones de financiamiento para sus áreas tradicionales de operaciones, infraestructura y desarrollo de mercados financieros y de capital, entre otras, al tiempo que priorizó las inversiones "verdes". Estas últimas incluyen el financiamiento de plantas de biocombustibles, la implementación de programas de eficiencia energética y el financiamiento de industrias relacionadas con la producción de equipos para la generación de energía renovable.

En 2010 el informe advierte que la división de mercados financieros se centró en aumentar el acceso a las *“finanzas socialmente inclusivas, extender la propiedad de la vivienda a través de su financiación y al apoyo a las empresas que impulsan la creación de empleos”*. Los proyectos bajo el encabezado de Industrias y Servicios abordaron nuevas oportunidades de agronegocios y biocombustibles en múltiples países, así como posibles inversiones en alternativas de combustibles. Otras iniciativas incluyen proyectos potenciales de etanol, oportunidades de creación de conocimientos y capacidades relacionadas con el biodiesel y el turismo. En el mismo año, la CII decidió agrupar todas sus ofertas relacionadas a revisiones de diagnóstico, asistencia directa, talleres de ética, gestión de empresas familiares y programas de asistencia a la exportación y mejoras de eficiencia energética, bajo la marca FINPYME, lanzada en 2007 y encargada únicamente de la asistencia financiera. Según el informe del 2012, el Banco alcanzó numerosos objetivos de la estrategia de desarrollo del sector privado, incluyendo la ampliación del acceso al financiamiento para las PyMEs, fomentando la inclusión financiera por medio de *“tecnología e instrumentos innovadores, ofreciendo un aporte más temprano y robusto en la estrategia con los países y los ejercicios de programación de país y mejorando los mecanismos para evaluar la efectividad en el desarrollo”*.

En octubre de 2013, los Comités de las Asambleas de Gobernadores del BID y la CII se reunieron para examinar los avances obtenidos tras el mandato de Panamá. El presidente de los comités informó en su resumen que los Gobernadores endosaron la Visión Renovada presentada durante la reunión. De acuerdo con esta visión, las

actividades de apoyo financiero y no financiero del Grupo BID en el ámbito del sector privado se basarían en tres pilares: selectividad estratégica, planteamiento sistémico y efectividad en el desarrollo. Bajo el pilar de selectividad estratégica se requeriría que se escojan intervenciones en aquellos ámbitos donde pueda marcar una mayor diferencia y configurar tales intervenciones en un modo que permita conferirles máximo impacto. Con el planteamiento sistémico se busca asegurar que los recursos del BID tengan un impacto mayor que el de un proyecto individual. Por último, la efectividad en el desarrollo aseguraría que los objetivos sistémicos fijados puedan seguirse convenientemente y utilizarse para proporcionar orientación estratégica a nivel institucional.

En el informe del 2014 afirman que las operaciones sin garantía soberana del Banco se han orientado cada vez más hacia los ámbitos del cambio climático y la integración regional, al tiempo que propician el acceso de las PyME al financiamiento y brindan apoyo a familias, empresas y agricultores de bajos ingresos.

El apoyo para la integración y el comercio del BID es mediante la provisión de préstamos, asistencia técnica y “Productos de Conocimiento y Capacidad”. Los informes sostienen que estos instrumentos apuntan a que *“los países se beneficien de la liberalización comercial, para aprovechar nuevas oportunidades, expandir el comercio de servicios, y buscar una agenda proactiva de integración regional y extra regional”*. Se apuesta a lo que denominan la *integración internacional competitiva regional y global*. En este apartado mencionan que el Banco brindó un amplio apoyo técnico a iniciativas regionales clave, relacionadas con el "software" y el "hardware" de integración.

Por último, cabe mencionar el lugar que fue ganando el impulso para la Igualdad de Género en el Desarrollo. En este sentido, uno de los informes afirma que *“el porcentaje de proyectos del Banco que abordan explícitamente aspectos de género en 2014 es 34%, un aumento de siete puntos porcentuales respecto al período 2011–2013”*. Destacan avances similares en el número de préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica y financiamiento no reembolsable que promueven directamente la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Para finalizar y a riesgo de caer en la redundancia, interesa destacar que, en la Actualización de la Estrategia Institucional aprobada por la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2015, se identifican los nuevos desafíos de la región y las prioridades de intervención del Banco durante los próximos cuatro años. Aquí se observan tres grandes

desafíos de desarrollo: exclusión social y desigualdad; bajos niveles de productividad e innovación, e integración económica regional. Asimismo, se identifican tres temas transversales: igualdad de género y diversidad; cambio climático y sostenibilidad ambiental y capacidad institucional y Estado de derecho. En el mismo año, el Banco creó dos nuevos fondos; la Facilidad Coreana de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura para América Latina y el Caribe, fondo bilateral, que ha comprometido US\$100 millones para cofinanciar préstamos, y el Fondo Multidonante AgroLAC 2015, destinado a estimular la productividad agrícola en la región, especialmente en áreas rurales.

A modo de cierre de este apartado, es pertinente hacer unos breves comentarios que se desprenden de la lectura de los informes. En estos, se hace constantemente alusión a los supuestos beneficios de las reformas estructurales elaboradas en el Consenso de Washington, por otro lado, desde el punto de vista de los criterios sectoriales para la aplicación de políticas en los que se pone mayor énfasis, los informes destacan únicamente actividades vinculadas al desarrollo de software y hardware como actividades de vanguardia y actividades “verdes” vinculadas al procesamiento de materias primas (biodiesel, etanol) e igualdad de género. Si bien vale aclarar que del análisis de la distribución de préstamos y garantías por sector de actividad entre los años 2007 y 2018² sobresale que el BID se enfoca en grandes proyectos de infraestructura, en los informes no se observan proyectos o menciones hacia la industria como un sector específico y estratégico para el desarrollo de la región. En cambio, todo lo relacionado con el sector primario o el procesamiento de materias primas es mencionado en varias oportunidades. Esto lleva a pensar sobre el tipo de desarrollo que promueve el BID: un modelo basado en la financiación de proyectos cuya rentabilidad está relacionada a sectores de ventajas comparativas estáticas. Por otro lado, se habla de PyMEs como un actor homogéneo. En línea con el punto anterior tampoco se diferencian sectores industriales de primarios.

Se destaca la constante alusión al desarrollo económico sostenible. Cabe preguntarse si esta noción en realidad funciona como un sinónimo de la teoría del crecimiento económico, retroalimentando la idea de que sin una modificación de las estructuras productivas y soslayando discusiones sobre la distribución del ingreso en la región sería posible lograr mayores niveles de equidad.

² Ver Anexo I.

Sin embargo, la idea de este trabajo no es presentar al BID como un escollo para el desarrollo, ni tampoco negar su contribución al mismo. Se busca caracterizarlo en profundidad, teniendo en cuenta todos sus matices para observar de qué manera opera sobre el sector PyME, aunque teniendo en cuenta que la ortodoxia sesga los problemas que explican el subdesarrollo y desconocen las limitaciones políticas de sus propuestas. En resumen, de la lectura de los informes anuales se puede concluir que la mirada por parte del BID, sobre los principales obstáculos para el desarrollo de la región pasa por alto algunas de las trabas más significativas. Por lo tanto, cabe preguntarse por el tipo de contribución de este organismo a este fin. Por eso a continuación se analizarán dos documentos abocados a la Argentina y relacionados a la cuestión PyME, la lectura de los mismos será en base a los siguientes interrogantes: ¿Qué estrategias subyacen a sus planteos y cuál es su aporte hacia una estrategia que permita diversificar la estructura productiva del país?

b) **“Nota técnica sobre competitividad e innovación”**

Dentro de los documentos disponibles en el sitio web del BID relacionados al PAC, se analizó la “Nota técnica sobre competitividad e innovación en Argentina” de la División de Competitividad e Innovación. El documento es un borrador para comentarios elaborado en junio del 2012. El propósito manifiesto del documento *“es favorecer el diálogo con las autoridades del gobierno de Argentina en el área de las políticas y programas para fomentar la innovación y la competitividad”*. La nota está enfocada en las intervenciones microeconómicas orientadas a mejorar la competitividad de las empresas y propone áreas de acción en las que el BID podría colaborar con el país en pos de mejorar el marco en donde se desenvuelven las firmas.

A partir de un diagnóstico relacionado a los niveles de competitividad e innovación en Argentina, las áreas que se consideran prioritarias para la acción del BID son las siguientes: apoyar programas orientados a mejorar las capacidades de innovación y gestión de las PyMEs, apoyar la adopción de políticas focalizadas en sectores estratégicos, conglomerados productivos y regiones rezagadas, desarrollar el capital humano para la innovación empresarial y apoyar la articulación de políticas, instrumentos e instituciones de apoyo al sector productivo. De cierta forma, el principal beneficiario de estas intervenciones son las empresas, pero el informe afirma que las estrategias de acción sugeridas también tienen como objetivo fortalecer las instituciones que promueven la competitividad y la innovación.

Durante el año 2012, la oferta de programas fue elevada en cantidad, en particular aquellos destinados a las PyMEs. El informe menciona más de 100 acciones e instrumentos de apoyo público al sector privado. En términos de cantidades y peso presupuestario específico, los principales programas son de carácter horizontal, es decir, destinados a promover en forma genérica competitividad, exportaciones, capacidades y competencias tecnológicas, si bien con un marcado sesgo hacia las PyMEs. Estos programas generalmente apoyan a las empresas mediante aportes no reembolsables (ANR) que cubren parcialmente el costo de incorporar mejoras de gestión, de operación o de procesos y mediante créditos y garantías con algún tipo de subsidios para financiar inversión, modernización tecnológica, capital de trabajo y exportaciones.

Asimismo, afirman que para esos años existieron un número de intervenciones de carácter vertical que ofrecen apoyo focalizado a nivel sectorial, cuyo objetivo era el crecimiento y modernización de las actividades productivas seleccionadas. Advierte que los casos son diversos, pero en gran medida se trata de segmentos productivos con ventajas naturales y con gran escala que tienen regímenes de promoción orientados a garantizar estabilidad de reglas (minería) o subsidios para resolver fallas de coordinación en la inversión (el sector forestal). En cuanto a los segmentos industriales tradicionales, se tratan de regímenes especiales que llevan décadas (como la industria automotriz) y finalmente sectores nacientes y transversales de los cuales se esperan externalidades positivas en el resto de la economía (como el software y la biotecnología). Interesa destacar la observación que se hace en la nota con respecto a este conjunto de programas: afirma que los mismos no responden a un plan nacional de desarrollo de sectores, más bien cada ministerio armó planes y programas sectoriales separados que a posteriori se intentaron coordinar. Aquí aparecen dos dimensiones importantes a tener en cuenta para pensar cómo fue el desempeño del desarrollo en tanto práctica durante el periodo analizado a la luz de estos documentos: la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo basada en sectores estratégicos y la estructura institucional para llevarla a cabo.

Por otro lado, además de las brechas de productividad con los países desarrollados, el informe identifica que en Argentina se da una brecha de productividad entre empresas grandes y PyMEs, y si bien es un fenómeno global, esta brecha es mayor que la existente en países avanzados. El informe plantea que las brechas de productividad observadas en América Latina se explican en gran parte por la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región, fruto de grandes asimetrías entre segmentos de empresas y

trabajadores y de la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa. A su vez, identifican el problema que significa que el porcentaje destinado a *inversión en I+D* en Argentina tenga muy poca participación del sector privado en comparación con los países de la OECD.

Otras de las posibles causas de las brechas de productividad que señala el informe son las *fallas en los mercados financieros y conductas orientadas al corto plazo* que, entre otros factores, llevan a que las firmas hagan un bajo esfuerzo en tecnología, predominando la incorporada por sobre las formas endógenas de generación de conocimiento y tengan una débil vinculación con centros de conocimiento. El informe desataca que el sector manufacturero es el de mayor esfuerzo innovador, pero este se realiza a través de la adquisición de tecnologías incorporadas (especialmente, Maquinaria y Equipo) y en sectores que no son los más destacados cuantitativamente en el perfil productivo del país.

Por último, señalan que uno de los retos para el desarrollo productivo argentino es el de aumentar la oferta de capital humano con mayores niveles de formación y de capacitación en áreas estratégicas para la tecnología y la innovación. En particular, para lograr mayores niveles de transferencia tecnológica, recomiendan promover la internacionalización y la vinculación de este capital humano con centros de investigación, laboratorios, empresas y universidades de países más desarrollados en materia de innovación. Una de las prioridades que señala el informe, dado que las instituciones regionales pueden jugar un papel dinamizador de la productividad y la innovación, es *impulsar una estrategia que contribuya al desarrollo productivo, y la equiparación regional de los recursos humanos, financieros y de infraestructura*.

El informe hace hincapié en la necesidad de una acción concertada del sector público y el privado para avanzar en una distribución equilibrada de recursos entre programas horizontales y programas en torno a sectores de actividad económica, social, geográfica y de sectores de la población más desfavorecidos. En este sentido, plantea que el BID puede actuar en las siguientes áreas: nuevos programas de desarrollo tecnológico a nivel de sectores de actividad, que garanticen la concentración de esfuerzos en aquellos nichos tecnológicos en que se pueda lograr un mayor impacto en términos de competitividad de la actividad productiva afectada, o en el impacto social obtenido; apoyar una estrategia de desarrollo productivo en el Norte Grande, que permita pasar del

actual enfoque de demanda a un enfoque más agresivo de oferta de políticas y programas de estímulo a la competitividad empresarial.

La nota sostiene que en general, las experiencias de los programas de cadenas productivas implementados en este período han tenido resultados positivos. Afirma que, durante esos años, los programas basados en el fortalecimiento de cadenas productivas eran recientes, y estaban enfocados en la necesidad de abordar las fallas de coordinación que obstaculizan el desarrollo productivo identificando la demanda de bienes públicos o semi-públicos de uso específico por ciertos conjuntos de empresas nucleadas alrededor de un producto o servicio.

Sobre la lectura de este documento, cabe mencionar que la contribución de la intervención pública es pensada únicamente desde la reducción de los efectos *de imperfecciones en el funcionamiento de los mercados de factores* claves para el desempeño de las firmas (trabajo, capital, crédito, tecnología, gestión, etc.) que serían la consecuencia de externalidades, costos de transacción o asimetrías de información. Según el enfoque de la nota, estas serían las trabas al desarrollo y no se mencionan cuestiones como la restricción externa, la dependencia tecnológica, el problema de la fuga de capitales, el rol de la deuda externa, la estructura productiva desequilibrada o la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, se menciona a la “*nueva teoría del crecimiento*” y no se habla de diversificación productiva.

Si bien no se observan criterios sectoriales a la hora de recomendar políticas PyME, descarta el desarrollo de maquinaria y equipo por ser “cuantitativamente” poco relevante en la estructura productiva del país. Pero hace hincapié en la necesidad de focalizarse en sectores estratégicos (verticalidad), conglomerados productivos y regiones rezagadas. Se considera que este enfoque, que se describirá más adelante, aporta un matiz interesante para pensar las intervenciones del BID en el país.

Las recomendaciones de acuerdo a la nota técnica apuntan a la promoción de las capacidades institucionales (para mayor coordinación y efectividad) más que a políticas de desarrollo sectorial. El informe menciona en repetidas ocasiones la falta de articulación entre los ministerios o brazos del Estado encargados de ejecutar las diferentes políticas orientadas a la innovación, que como destaca el informe no fueron pocas. Al no considerar la historia reciente como consecuencia de las políticas aplicadas en la década de 1990, en este punto considero que hay cierta subestimación de la complejidad institucional del

aparato estatal argentino y se soslaya la magnitud de las demandas a las que debe dar respuesta. Entender los déficits del Estado como consecuencias de políticas aplicadas y de formas de concebir su funcionamiento en determinado momento de la historia es central a la hora de elaborar un diagnóstico, ya que de lo contrario se oculta que un Estado y sus funciones o capacidades son el resultado de decisiones tomadas por sujetos históricos concretos.

El Programa de Crédito y Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas

Empresas:

El documento conceptual del proyecto “Programa de Crédito y Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” (AR-L1033), describe en su marco de referencia el contexto económico y el grado de competitividad en Argentina a partir de la crisis financiera, económica y social que vivió el país entre 1998 y 2002 para luego enfocarse en el crecimiento económico experimentado durante el periodo 2003-2006. Con respecto al sector de las PyMEs destacan que concentran actividades económicas de peso en el país y que las sobrevivientes a la crisis han demostrado una gran capacidad de adaptación y flexibilidad. Destacan que entre 2003 y 2006 las ventas de las PyMEs industriales y del sector de servicios siguieron al crecimiento del conjunto de la economía del país y que las PyMEs integran un sector preponderante en la trama empresarial argentina, constituyendo una pieza esencial del motor del crecimiento y de la creación de empleo.

Dentro de las oportunidades del segmento para el año 2007, destacan que el entorno internacional y la relativa ventaja de costos que presenta la economía argentina ofrecen una ventana de oportunidad de carácter transitorio para que las PyMEs se instalen como jugadores competitivos de largo plazo en los mercados internacionales de exportación y den continuidad y sostenibilidad al proceso de desarrollo y de creación de empleo en el país.

Mencionan que en un mundo caracterizado por “*condiciones económicas cambiantes e inciertas, ciclos de vida de los productos cada vez más cortos, contextos de incertidumbre y fuerte competencia basada en la diferenciación, para aprovechar las oportunidades que se les presentan, comprender los nuevos contextos competitivos y alcanzar el estatus competitivo internacional que buscan, las PyMEs tienen que afrontar una serie de desafíos*”. Entre ellos cabe destacar: que las empresas mejoren su gestión,

su capacidad de formulación de proyectos productivos, la coordinación entre ellas en el contexto de las cadenas productivas y clusters y, finalmente, que puedan acceder a financiamiento de mediano y largo plazo.

El fin del Programa AR-L1033 es apoyar el *crecimiento económico sostenible* del país, contribuyendo a la mejora de la competitividad y al incremento de la generación de valor agregado local por parte de las PyMEs argentinas. El propósito es dar asistencia técnica a las PyMEs para que generen proyectos de inversión bancarizables, facilitando su acceso a crédito de inversión de mediano y largo plazo. El documento destaca que, en el contexto argentino, estos desafíos deben ser afrontados de una manera simultánea y coordinada, ya que de poco serviría la provisión de asistencia técnica para generar proyectos empresariales, si éstos no cuentan con fuentes de financiamiento adecuadas que permitan su materialización. Es por ello que el Programa presentado en este documento forma parte de una estrategia conjunta entre el Banco y la SEPyME para definir e implementar un plan de apoyo de largo plazo. En este sentido, el mismo fue diseñado para ejecutarse de manera complementaria al programa del préstamo BID 1192/OC-AR (Global de Crédito).

Como se mencionó en el primer apartado de este trabajo, la estrategia del Banco con Argentina entre los años 2004 y 2008 buscó apoyar el crecimiento sostenible por tres líneas de acción: fortalecimiento del entorno institucional y sustentabilidad fiscal, fortalecimiento del entorno para el crecimiento de la inversión y de la productividad, incrementando la competitividad, la reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible. El presente Programa se enmarca dentro de la segunda línea de acción apoyando actividades para superar barreras a la inversión y a la competitividad.

Para el diseño de este nuevo programa, se han tomado en cuenta las lecciones aprendidas en la preparación, ejecución y evaluación de proyectos del Banco tanto en el ámbito de competitividad como en el de finanzas. Advierten que la principal y más importante de las lecciones fue la necesidad de asegurar la coordinación en dos niveles:

Entre empresas, buscando favorecer el enfoque de grupos productivos y las asociaciones locales. Sostiene la necesidad de desarrollar una mayor coordinación de actores y enfoques a nivel descentralizado, con el fin de establecer un modelo sistemático de apoyo a la competitividad de los clusters y cadenas productivas a nivel local. El desafío

competitivo es que estas empresas mantengan su flexibilidad y capitalicen las economías de aglomeración sectorial y geográfica, superando así sus problemas de escala y dispersión. En este contexto, afirma el documento, resulta clave una articulación público-privada a nivel local que abarque al gobierno, las intendencias regionales, empresas, instituciones de investigación y otros actores relevantes.

Por otro lado, el documento pone énfasis en la necesidad de asegurar la coordinación entre programas. Afirman que sobran los ejemplos que justifican la necesidad de contar con una batería de distintos instrumentos de promoción que estén a disposición del empresario para estimular el desarrollo de la competitividad de las PyMEs de manera integral y que la articulación de estos programas en el marco de criterios estratégicos permite ampliar el impacto de las políticas implementadas.

La estrategia del Programa consiste principalmente en apoyar a la SEPYME en las siguientes áreas: asistencia técnica para incrementar la competitividad individual de las PyME y de grupos de empresas, *“mitigando los efectos de las fallas de mercado”*, posibilitando la aparición de proyectos de inversión que sean financiables por la banca privada y apoyando el desarrollo de actividades emprendedoras en el país; asistencia técnica a las empresas y al sistema financiero para que las empresas o agrupaciones de empresas puedan acceder a financiación en las mejores condiciones posibles (garantías, planes de negocio, estructuración de los proyectos, escala de los créditos); y fortalecimiento del entorno institucional para planificación y ejecución de políticas, programas e instrumentos públicos y privados de apoyo a las PyMEs.

Con respecto a la asistencia técnica a empresas y grupos productivos, en primer lugar, apunta al apoyo directo a empresas individuales. Este subcomponente está compuesto por ANRs para el financiamiento parcial de actividades de asistencia técnica que promovieran el acceso a servicios profesionalizados de consultoría. El mecanismo de acceso a los recursos estuvo basado en el implementado por el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (préstamo 989/OC-AR), constituido por una Plataforma de Atención a las PyME conformada por un conjunto de ventanillas que funcionan en instituciones públicas o privadas con experiencia en la promoción de PyME (este sistema se describirá más adelante). Por otro lado, los recursos establecidos al apoyo de grupos de empresas y proyectos asociativos (clusters, cadenas productivas, etc) se orientan de acuerdo a un relevamiento de demandas y desafíos de las aglomeraciones productivas territoriales y cadenas productivas, para que luego la SEPYME disponga de toda su

batería de instrumentos de apoyo a este grupo de firmas, así como también oficie de mediadora para acercar esas demandas a otras ofertas de apoyo que existen en otras agencias nacionales o sub-nacionales.

El segundo componente del programa está constituido por el acceso a créditos de mediano y largo plazo para la inversión. El primer subcomponente de este segmento del programa estará destinado al apoyo a empresas y grupos asociativos para promocionar el acceso al crédito. A través de ANRs, este subcomponente está enfocado al financiamiento parcial de actividades de asistencia técnica que promueva el acceso al crédito.

Por último, el objetivo orientado al fortalecimiento institucional se cristalizó en la creación de la “Plataforma Institucional de Apoyo a las MiPyME” que buscaba constituir y consolidar una estructura de asistencia a las PyMEs en todas las regiones del país, de manera que *“se articule mejor la oferta de recursos públicos de fomento productivo en torno a necesidades y desafíos regionales; se faciliten los procesos de planificación participativa a nivel territorial y de organización del tejido empresarial a nivel de clusters o cadenas productivas que permitan construir e implementar los Planes de Mejora de Competitividad (PMC)”*. Para finalizar, una parte de esos fondos estará destinada al fortalecimiento de una “Unidad de Información, Monitoreo, Seguimiento e Inteligencia”, ya que, como figura en el documento, las actividades de diseño y reformulación de programas e instrumentos de la SEPYME requieren de un alto nivel de información y evaluación, tanto de los instrumentos en marcha, como de la evolución de la población objetivo de éstos.

El costo total del Programa es de US\$72 millones. El financiamiento del Banco fue de US\$50 millones, y el aporte de la contrapartida local fue de US\$22 millones (US\$4,5 millones serán aportados por el Gobierno de Argentina y US\$17,5 millones por las empresas beneficiarias del Programa).

En conclusión, si bien el PAC responde a la estrategia del banco en el país, que como vimos no tiene en sus objetivos explícitos diversificar la estructura productiva, reducida al *crecimiento económico sostenible*, el proyecto tiene algunos elementos que interesan destacar. En primer lugar, a pesar que el programa tiene un claro enfoque de *“fallas de mercado”*, como si estas fueran el principal obstáculo al desarrollo PyME, responsabilizando individualmente a cada unidad productiva y dejando de lado las cuestiones histórico estructurales que limitan la acumulación de capital y el desarrollo de

las fuerzas productivas en el país, el informe aclara constantemente que el interés en el sector PyME por parte del Banco es reciente. Con lo cual, es entendible que los proyectos sean de objetivos amplios y no expliciten senderos de desarrollo. Frente a este “vacío” vale la pena remarcar la necesidad de un proyecto político que proponga senderos de desarrollo claros y burocracias que ejecuten esos objetivos de manera efectiva. Para esto es clave que existan estudios de impacto para cada uno de los incentivos ofrecidos y de sus diferentes desempeños sectoriales. En este sentido, el Programa contempla esa necesidad y busca atenderla, ya que propone crear una estructura de ejecución que incluya una unidad de seguimiento, monitoreo y evaluación de programas e instrumentos

Frente a la ausencia del desarrollo de sectores estratégicos, como por ejemplo podría ser el sector de PyMEs productoras de bienes de capital, el Programa hace hincapié en el apoyo de “actividades emprendedoras”. Al margen de este enfoque, es sumamente interesante la propuesta del apoyo hacia la consolidación de clusters y cadenas productivas. Aunque no distingue el tipo de inserción internacional de las mismas, como podría ser una orientada a cadenas globales de valor en contraposición a una que busque ganar nichos de mercado en otros países, veremos en el apartado siguiente que en este punto se identifica un sentido industrialista.

De todas maneras, a partir de una rápida lectura de la distribución de los costos del programa, vale la pena graficar el poco lugar que se le da a este tipo de estrategias:

CUADRO I – COSTO Y FINANCIAMIENTO PRELIMINAR (en miles de US\$) ³				
Categorías	BID	Contraparte	Total	%
Costos Directos	50.000	19.000	69.000	95,8%
Componente I – Asistencia técnica a empresas y grupos productivos	36.000	17.500	53.500	74,3%
1. Apoyo directo a empresas individuales	27.400	17.500	44.900	
2. Apoyo a grupos de empresas y proyectos asociativos	5.000	0	5.000	

³ Fuente: Documento conceptual del proyecto AR-L1033, “Programa de Crédito y Competitividad para MiPyME”.

3. Apoyo a la actividad emprendedora	3.600	0	3.600	
Componente II – Acceso a créditos de mediano y largo plazo para inversión	8.500	0	8.500	11,8%
1. Apoyo a empresas y grupos asociativos para promocionar el acceso al crédito	8.500	0	8.500	
Componente III –Fortalecimiento Institucional	5.500	1.500	7.000	9,7%
1. Plataforma institucional de apoyo a las MiPyME	5.500	0	5.500	
2. Desarrollo y fortalecimiento de una Unidad de Información, Monitoreo, Seguimiento e Inteligencia	0	1.500	1.500	
Administración	0	3.000	3.000	4,2%
TOTAL	50.000	22.000	72.000	100%

Aquí puede verse que más de la mitad de los costos directos del programa orientados al componente de “Asistencia técnica a empresas y grupos productivos” se canalizan a través del apoyo directo a empresas individuales (US\$ 44.900) y al apoyo a la actividad emprendedora (US\$ 3.600).

c) La asistencia individual y la estrategia de grupos productivos.

Para futuras indagaciones sería interesante tener acceso a la base de datos que cuenta con el listado de las empresas que solicitaron ser beneficiarias del PAC, esto proporcionaría una aproximación rigurosa de los sectores a los cuales estuvo orientado el programa junto con el impacto generado. Por dar un ejemplo, la “Ficha Modelo de Iniciativa de Promoción del Conglomerado productivo (IPROA)”⁴ dispone de una

⁴ Cada IPROA, además de proporcionar los datos clave del Conglomerado Productivo, identificaría un Proyecto Prioritario que podría ser financiado por el Programa, impactando en la mejora competitiva del mismo. Los Proyectos Prioritarios deberían responder a demandas y necesidades colectivas del Conglomerado Productivo, debidamente identificadas en un plan estratégico vigente y contar con el aval explícito de los principales miembros, incluidas las empresas, instituciones intermedias y del conocimiento y agencias públicas activas en la región correspondiente. Estos documentos tienen información sobre:

e. Potencial para el desarrollo de la dinámica económico-productiva del territorio y/o sector de referencia, y sustentabilidad de crecimiento del sector/actividad.

cantidad de datos de las empresas que revisten una importante utilidad para analizar el estado de situación y el impacto en los aglomerados productivos o las empresas individuales. Como este objetivo excede a los fines del presente trabajo, equivalente a 50hs de investigación, se procedió a analizar el “Reglamento Operativo del Programa de apoyo a la competitividad para micro, pequeñas y medianas empresas”⁵, para buscar una aproximación sobre aquellos segmentos que obtuvieron la ayuda del Programa. Allí, y como se mencionó en el apartado anterior, se segmentan a las pymes de manera individual o por aglomerados productivos. A los fines de este trabajo, esto resulta de trascendencia porque responde a dos estilos de asistencia y estrategias de distinto tipo que, en términos de sus enfoques y potencialidades para el desarrollo, difieren sustancialmente. De esta manera, y para los fines mencionados, se analizaron los criterios de elegibilidad para cada uno de estos componentes del programa.

En el artículo 1° de la Resolución 1212/2014 del Boletín Oficial se aprueba el Reglamento Operativo del Programa. Su componente primero está abocado a la asistencia técnica. Aquí se especifica que serán empresas elegibles aquellas que cumplan con los siguientes criterios:

i) Cumplir con los requisitos para calificar como Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) categorizadas de conformidad con lo establecido por la Resolución N° 24 de fecha 15 de febrero de 2001 de la ex SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA del ex MINISTERIO DE ECONOMIA y sus modificatorias y complementarias.

ii) Tener por lo menos DOS (2) años de actividad económica verificable mediante documentación respaldatoria. A tal fin deberá presentar Estatuto de la Sociedad, Inscripción en AFIP y Certificación Contables.

iii) Contar con Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

f. Vinculación e identificación del impacto asociado con las demandas/necesidades de los agentes que participan del proyecto a nivel territorial/sectorial.

g. Análisis de viabilidad del Proyecto Prioritario preliminar en términos de la información presentada, en base a: i) viabilidad técnica-económica; ii) identificación de resultados, impacto y relevancia; y iii) nivel de innovación que representa.

i. Potencial de vinculación e integración con estrategias y/o Programas nacionales y/o provinciales.

(Ver en: <https://www.produccion.gob.ar/wp-content/uploads/2016/05/Anexo-III.pdf>)

⁵ Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/236083/norma.htm>

iv) No poseer deudas fiscales y previsionales exigibles.

Fueron excluidas aquellas empresas pertenecientes a los sectores de intermediación financiera, de seguros, de servicios profesionales jurídicos y/o contables, y las empresas que revistan la calificación jurídica de Fideicomiso. Y aclara que en cada convocatoria se podrán determinar otras exclusiones. Teniendo acceso a los registros de las diferentes convocatorias, otro interrogante para futuras indagaciones podría ser cuáles fueron los criterios que se han ido utilizando en cada una de ellas y si hubo variaciones en las empresas excluidas. También lo fueron las empresas que hubiesen incumplido total o parcialmente sus correspondientes “Proyectos de Desarrollo Empresarial”, formulados en cada convocatoria y oportunamente aprobados en el marco de la operatoria antecedente a la utilizada para este trabajo (PACC BID N° 1884/OC-AR) o de otros Programas existentes en el ámbito del Ministerio de Industria.

Como puede verse, no existen criterios sectoriales para la selección de beneficiarios, más allá de los sectores explícitamente excluidos. Esto difiere en el segundo componente que describe la reglamentación relacionada al apoyo a la competitividad y la articulación productiva territorial. Es interesante destacar que en este punto se observa un criterio de selectividad sectorial explícito.

En un sub-componente se aclara que estos recursos tienen por objeto:

“...apoyar la estrategia nacional de desarrollo industrial, contribuyendo al fomento de los sistemas productivos locales, cadenas de valor y Conglomerados productivos, con especial énfasis en aquellas identificadas y trabajadas en el marco del Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 (PEIA).”

A su vez, prevé contribuir con la estrategia de alcanzar mayor coordinación entre los diferentes Programas Nacionales que apoyan el desarrollo de Conglomerados productivos, tendiente a optimizar recursos y mejorar impactos. El objetivo reside en mejorar la competitividad de aglomeraciones productivas de base industrial, por medio del financiamiento de Iniciativas de Mejora Competitiva del Conglomerado Productivo (IMC), sobre la base del desarrollo de un Proyecto Prioritario de alto impacto orientado a superar las necesidades colectivas de las PyMEs. Estas Iniciativas apuntan a que sus beneficios sean de naturaleza colectiva permitiendo superar problemas comunes a las empresas participantes, consolidando su coordinación, cohesión e identidad interna. Los gastos elegibles deberían tener la característica de *“bien o servicio colectivo”*,

entendiendo por este concepto aquellos bienes o servicios que son de *baja apropiabilidad individual* y que permiten ser aprovechados por la mayoría del conjunto de agentes que componen el Conglomerado productivo.

Entre los tipos de Proyectos Prioritarios que podrían financiarse se encuentran las siguientes actividades:

i) marcos regulatorios reglamentaciones y procedimientos; ii) normas de calidad y producción, procedimientos de buenas prácticas, certificaciones colectivas y desarrollo de marcas y denominación de origen; iii) desarrollo de servicios especializados de apoyo a la producción; iv) producción de conocimiento y centros de formación y/o capacitación técnica-profesional; v) creación de laboratorios y desarrollo de centros de investigación aplicada; vi) diseño, y desarrollo de equipos y/o plantas piloto e incorporación de nuevas tecnologías de uso colectivo de las empresas; vii) generación y desarrollo nuevos productos y servicios; viii) desarrollo de estrategias comerciales, acceso a nuevos mercados y participación de misiones y ferias de forma colectiva; ix) infraestructura de apoyo de uso colectivo; x) asistencias técnicas específicas para la mejora de la oferta de servicios especializados; xi) incorporación de tecnologías limpias de producción y tratamiento de residuos industriales que resuelvan desafíos ambientales específicos del conglomerado.

A su vez, podrían reconocerse otras clases de erogaciones, de carácter accesorio, que estuviesen directamente vinculadas con el logro de los objetivos propuestos en la IMC y que resultaran imprescindibles a este fin. Esto denota la flexibilidad del componente del Programa aquí descrito.

Aquí los criterios de elegibilidad para se encuentran divididos. Por un lado, se establecen criterios para el apoyo a la *Consolidación de Conglomerados Productivos Establecidos*:

a. Que los objetivos, destinatarios y actividades se enmarquen dentro de los dispuestos por el Programa para su financiamiento.

b. Haber sido presentados bajo los procedimientos y mecanismos formales de participación dispuestos por el Programa.

c. Tratarse de iniciativas asociativas de naturaleza público-privada (organismos públicos y empresas) cuyas actividades se planteen en un marco geográfico-territorial determinado.

d. Poseer antecedentes comprobables en la implementación de iniciativas colectivas previas por parte de las entidades y/o empresas que tendrán a cargo la ejecución y/o forman parte de la IMC, y/o que la existencia de condiciones previas especiales ameriten una intervención a escala en función de los resultados esperados en términos de externalidades para el conjunto.

e. Contar con un plan estratégico para el conglomerado que se haya realizado en los últimos CINCO (5) años.

f. Incorporar iniciativas que supongan el desarrollo de una cadena de valor industrial, preferentemente aquellas trabajadas en el marco del PEIA 2020.

g. Los Proyectos Prioritarios que se presenten en el marco de la IMC no deberán contar con financiamiento que se superponga con los objetivos del proyecto, por parte del BID y/o cualquier otro programa de orden público.

Por otro lado, se establecen criterios para el apoyo a la *Sensibilización y Desarrollo de Conglomerados Productivos Incipientes*, en donde cada IMC debería cumplir con los siguientes requisitos para ser considerado elegible:

a. Que los objetivos, destinatarios y actividades se enmarquen dentro de los dispuestos por el Programa para su financiamiento.

b. Haber sido presentados bajo los procedimientos y mecanismos formales de participación dispuestos por el Programa.

c. Tratarse de iniciativas asociativas de naturaleza privada (empresas) o público-privada (organismos públicos y empresas), cuyas actividades se planteen en un marco geográfico-territorial determinado.

d. Incorporar iniciativas que supongan el desarrollo de una cadena de valor industrial, preferentemente aquellas trabajadas en el marco del PEIA 2020.

e. Los Proyectos Prioritarios que se presenten en el marco de la IMC no deberán ser elegibles para su financiamiento por otros Programas de apoyo a Conglomerados, en especial con financiamiento del BID, a excepción que se planteen en el marco de una

estrategia explícita y definida de articulación entre Programas tendiente a fortalecer una aglomeración en proceso de formación y contribuir con el objetivo superador de alcanzar coordinación entre Programas.

Finalmente, la propuesta del componente tercero, orientada a la promoción de la creación y desarrollo de nuevas empresas, ofrece criterios opuestos. Haciendo foco a la figura de “Emprendedores”, ofrece acceso a servicios profesionales de asistencia técnica y a la realización de gastos e inversiones asociados al desarrollo inicial. Mediante el anticipo o reintegro de ANRs, busca “*fomentar la cultura emprendedora incentivando la participación de encuentros a través del otorgamiento de aportes no reembolsables*” y “*contribuir al desarrollo de redes de emprendedores e instituciones en el marco del ecosistema emprendedor para la creación y/o consolidación de incubadoras de empresas*”. Los proyectos aquí elegibles son aquellos dirigidos al apoyo directo a emprendedores y empresas jóvenes individuales.

Por una estrategia de desarrollo: Los complejos productivos regionales.

Kulfas, Schorr y Duarte (2008) señalan que las definiciones teóricas relacionadas a la literatura sobre desarrollo regional en torno a diversas modalidades de aglomeración o vinculación de empresas (entre las que se destacan los distritos industriales, las cadenas de valor, las tramas productivas, las redes y los clusters) se encuentran frecuentemente imposibilitados de dar cuenta de la realidad de los países en desarrollo. A partir de la experiencia de trabajo en el territorio con grupos asociativos de micro, pequeñas y medianas empresas, en el marco del “Programa de Desarrollo de Complejos Productivos Regionales” dependiente de la SEPYME, han obtenido un significativo cúmulo de información sobre estos grupos de empresas con proyectos diversos, de sectores económicos diferentes y dispersos en todo el país. El objetivo de su trabajo fue esbozar una visión alternativa de los problemas relacionados al desarrollo de políticas, en base a instrumentos teóricos más acordes a nuestra realidad.

En su trabajo utilizan la noción de complejo productivo debido a la imposibilidad de hallar en la realidad clusters tal como son descriptos en la literatura económica tradicional:

“...El complejo productivo se define como un conjunto de micro, pequeñas y medianas empresas asociadas entre sí en torno de un proyecto de trabajo conjunto, ya sea éste de innovación (de proceso o de producto), de expansión o simplemente tendiente

a dar inicio a la conformación del grupo (en cuyo caso el proyecto conjunto se va delineando pari passu el desarrollo grupal). El ámbito de desarrollo es el espacio local o incluso regional. Uno de los rasgos de este tipo de agrupación de empresarios es que desarrolle su vinculación con las administraciones locales, provinciales y nacional, así como con instituciones educativas, académicas y de investigación. No obstante, el contexto institucional y político en que están inmersos es, por lo general, inestable y/o imprevisible. En este sentido, creemos que la noción de cluster es una idea de lo que podrían terminar siendo los grupos empresarios con los que nos hemos ido encontrando. Para ello, se plantean esquemas de trabajo a mediano y largo plazo a través de los cuales se irán construyendo capacidades diversas que permitan construir ese tipo de aglomeración empresarial.”

A partir de su trabajo muestran que los complejos productivos de Argentina poseen rasgos propios de las economías periféricas que los alejan de los tipos ideales descritos en la bibliografía sobre desarrollo local:

“...En efecto, se trata de grupos que reflejan: una gran heterogeneidad sectorial, tecnológica y de especialización, trayectorias de desarrollo de las MiPyMEs erráticas, cuando no trucas, en economías regionales con características particulares, fuertes rasgos de concentración y centralización del capital en muchos sectores y regiones, etc., lo que impide la generalización de los diagnósticos, así como una prescripción de política homogénea en el nivel nacional.”

Lo que aquí interesa destacar es que los autores resaltan la necesidad de este tipo de programas de asistencia ya que permiten que los actores tomen cierta distancia de las preocupaciones cotidianas, habilitando el encuentro de un espacio para pensar las perspectivas y problemas del mediano y largo plazos. Al mismo tiempo, favorecen a la participación coordinada de diversas instituciones ligadas a sectores productivos y el Estado, generando soluciones a fallas en la coordinación de las distintas instituciones estatales. Aunque mencionan que la inestabilidad institucional y la falta de continuidad entre las distintas administraciones es una característica constante en los ámbitos estatales. En este sentido, insisten en la necesidad de coordinar las acciones en los niveles micro, meso y macroeconómico para evitar vacíos o contradicciones en los efectos de las políticas.

Los autores afirman que los complejos productivos permiten pensar el desarrollo local más allá de las regiones, de los sectores de actividad y de los actores. Se trata de conjuntos de empresas que, a partir de las ventajas propias de la región encuentran ventajas comparativas dinámicas dentro los sectores en que operan. Destacan que este tipo de programas son los que apuntan a la diversificación de la estructura productiva del país, sin apostar sólo al sector primario o agrícola-industrial, sino tendiendo a la reindustrialización de las distintas regiones.

Breve conclusión del apartado.

Teniendo en cuenta lo dicho en los puntos anteriores y a partir de la entrevista con un informante calificado del sector, se observa que la política del BID sigue una línea ortodoxa, en el sentido que el mercado tiene un lugar central y de esta manera, se piensa al desarrollo desde un enfoque basado en fallas de mercado. A partir de la entrevista a un ex funcionario de la SEPyME y en base a su experiencia trabajando con el BID dejó en claro que existe mucho margen para discutir cuestiones relacionadas al cambio estructural. Por ejemplo, lo que se vio en este apartado relacionado al enfoque del desarrollo de complejos productivos regionales. Este margen de maniobra por supuesto que implica ámbitos de negociación, ya que el organismo tiene su propia visión sobre qué se considera desarrollo y cómo llevarlo a cabo. Con esto quiero destacar, la necesidad de habilidad de gestión por parte de los funcionarios del estado, en relación a las posiciones que ocupa el país en este tipo de organismos y en pos de una estrategia de desarrollo. En este sentido, la elaboración de un plan de desarrollo industrial con el BID puede sonar a una quimera, sin embargo, se observa que funciona como una rueda de ayuda en aspectos importantes. En este caso vimos que el programa analizado funcionó básicamente como apoyo a la competitividad, con un componente de innovación en gastos de consultoría, calidad y estudio de mercado. En mayor medida tuvo apoyo a la actividad emprendedora, pero se destacaron aspectos interesantes en relación a los conglomerados productivos y su encadenamiento con el PEIA 2020.

d) El BID y la estructura estatal:

A partir de la lectura de los documentos del BID se pueden identificar, aunque no de manera exhaustiva, cuatro ámbitos a través de los cuales se establece algún tipo de relación entre el organismo y la estructura estatal:

Red de Programas de Competitividad y Financiamiento (RFCC):

La “Nota Técnica...” enfatiza en varias oportunidades sobre el problema que implica que el conjunto de políticas y programas de competitividad e innovación de Argentina enfrenten repetidamente desafíos de coordinación, que a su vez son el resultado de la fragmentación de las agencias e instituciones que tienen a cargo su implementación. En respuesta, el Banco ha apoyado la formación de una Red de Programas de Competitividad y Financiamiento encargada de concretar reuniones para conseguir coordinar acciones entre los principales programas del país.

Creada en mayo de 2010, la RFCC realiza actividades horizontales orientadas a la identificación y resolución de problemáticas compartidas, con el fin de enfrentar desafíos comunes y consolidar un aprendizaje colectivo. Su principio básico fue actuar en aquellas áreas donde sólo la acción articulada y cooperativa de diferentes proyectos permite encontrar una solución. Las áreas de trabajo identificadas primariamente para las actividades de la Red son las siguientes:

- Desarrollo y mejoras en las metodologías de impulso de procesos de mejora competitiva en cadenas productivas y clusters;

- Desarrollo y mejoras en las metodologías e instrumentos de financiamiento de los procesos de mejora competitiva;

- Mejoras en los programas de competitividad y desarrollo regional;

- Estrategias y acciones para la formación de recursos humanos especializados en las diferentes fases y actividades de los programas de mejora competitiva y desarrollo regional.

En este contexto, se establecieron las siguientes actividades de la Red para 2011 y 2012: mapeo de los programas de competitividad en la Argentina; la preparación de un proyecto para la creación de una base de datos de beneficiarios unificada, ya sea de las actividades del BID como de las políticas públicas de competitividad y crédito comprendidas por la Red, elaboración de un informe de desempeño de las herramientas de evaluación actual y cooperación técnica del BID, entre otros.

Se considera a este instrumento como un ámbito de relación con la estructura estatal, ya que, a través del mapeo de programas, el Banco define cuáles son los aspectos a mejorar sobre la calidad de las políticas públicas involucradas, más allá de aquellas circunscriptas a los programas con financiamiento del BID. A su vez, en relación al

perfeccionamiento de bases de datos de beneficiarios, se establecieron proyectos con el apoyo técnico del Programa Conectar Igualdad del ANSESS con el fin de crear bases de datos unificadas entre diferentes jurisdicciones y políticas públicas.

Sistema de ventanillas de atención al cliente (PREFI):

En enero del 2005, por iniciativa del BID, se creó una Plataforma de Atención al Cliente para el Programa de Reestructuración Empresarial basada en una red de ventanillas de atención al cliente (PREFI). Estas funcionan como el nexo entre las empresas, los consultores y la SEPYME, asesorando a la PyME en la elaboración de proyectos, precalificando los mismos y colaborando en su ejecución. Las ventanillas funcionan en instituciones tales como cámaras empresarias o instituciones de promoción de la actividad empresarial, pudiendo ser privadas, públicas o mixtas. Dichas ventanillas no tienen exclusividad geográfica ni sectorial, y reciben una retribución atada a resultados. Para esto, el Programa establece convenios de gestión con las ventanillas, que son renovables de acuerdo con el desempeño de las mismas.

Unidades Ejecutoras de programas: El caso de la SEPYME:

Como figura en el Esquema de Ejecución en el Reglamento Operativo del Programa⁶, la administración y ejecución operativa del Programa quedó a cargo de la SEPYME. Este organismo ejerce la dirección nacional, pero para desarrollar sus funciones queda estructurada a partir de una Coordinación General vinculada con el BID a través de la Dirección Nacional del Proyecto. Cada una de las áreas del Programa (Coordinación de Empresas y Conglomerados Productivos; Planificación, Monitoreo y Evaluación; Administrativa y Contable) es encabezada por un Coordinador, que puede ser designado por el Banco. Por otro lado, el Banco tiene incidencia a través del Comité de Pre-Aprobación de Proyectos, conformado por el Director Nacional del Proyecto, el Coordinador General del Programa y el Subsecretario de política y gestión de la SEPYME. El Comité, entre otras funciones, coordina y supervisa técnica y administrativamente el Programa.

Participación del Estado argentino en el directorio del BID.

La máxima autoridad del BID es la Asamblea de Gobernadores, que tiene la responsabilidad del gobierno de la institución. Cada país miembro aporta un Gobernador,

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/236083/norma.htm> (puntos 3.A y 3.B)

quien dispone de un peso en las votaciones proporcional al capital que ese miembro aporte al Banco.

El Directorio Ejecutivo, que se encarga de la supervisión de las actividades cotidianas del banco. Este órgano de control efectivo tiene su sede en Washington D.C., y cuenta con 14 rectores nombrados por un periodo de tres años, que tienen encomendada la tarea de supervisar las operaciones diarias del Banco. Es importante señalar que todos los directores representan a un grupo de países, excepto en el caso de Estados Unidos y Canadá, que tiene una representación propia. El Directorio Ejecutivo formula las políticas operativas del Banco, aprueba proyectos propuestos por el Presidente del BID, determina las tasas de interés de los préstamos, autoriza la obtención de empréstitos en los mercados de capital y aprueba el presupuesto administrativo de la institución. Argentina, junto con Brasil, es uno de los países de mayor peso dentro del BID de la región, actualmente tiene un equivalente al 11% sobre el total de votos de los países miembros prestatarios⁷. Por lo tanto, el director de Argentina dentro del organismo tiene una voz que debe ser escuchada. Esto habilita un margen de maniobra que puede ser aprovechado y más considerando que, como toda en toda institución hay matices, que haya una línea política no significa que todos los funcionarios o directivos piensen de la misma manera.

Reflexiones finales:

A modo de cierre, interesa repensar algunas de las conclusiones previas de los apartados anteriores, pero a la luz de los conceptos utilizados en el marco teórico.

A partir de la lectura de los informes anuales del BID, comenzamos viendo que sus créditos tienden a concentrarse en sectores cuya rentabilidad está relacionada a ventajas comparativas estáticas. Si bien, durante la etapa *neo-desarrollista* la propuesta de desarrollo de la institución estuvo más enfocada hacia la inversión de grandes proyectos de infraestructura, en los informes no se observan proyectos o menciones hacia la industria como un sector específico y estratégico para el desarrollo de la región. De esta manera, aparece la noción de *crecimiento económico como sinónimo de desarrollo* y, por otro lado, si se hace foco en aquellas dimensiones en las que se concentran los informes, vemos que la *discusión sobre el desarrollo aparece fragmentada en múltiples conceptos* (desarrollo humano, desarrollo sustentable y desarrollo y género, etc.), sin

⁷ Fuente: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/capital-social-y-poder-de-voto%2C1352.html>

considerarse los determinantes y posibilidades del desarrollo a través de una propuesta de cambio estructural para la región.

En función de estas observaciones, se analizaron dos documentos enfocados en el análisis y elaboración de propuestas para la Argentina. La idea que subyacía al análisis de estos documentos fue la de describir de qué manera se traduce la ideología sobre el desarrollo del BID en la elaboración de políticas concretas. Así se evidenció que los diagnósticos sobre el país, carentes de una reflexión sistemática sobre el aparato estatal y una evaluación sobre los resultados de las políticas ya implementadas sobre la base de los criterios del Consenso de Washington, sugieren la necesidad de una intervención exógena a las fuerzas de la oferta y la demanda: esto es a lo que apunta el enfoque de *fallas de mercado*. Las recomendaciones de acuerdo al diagnóstico se orientan a la promoción de las capacidades institucionales (para mayor coordinación y efectividad) más que a políticas de desarrollo sectoriales.

Sin embargo, a pesar de que el PAC responde a la estrategia del banco en el país, que como vimos no tiene en sus objetivos explícitos diversificar la estructura productiva y está reducida al *crecimiento económico sostenible*, el proyecto tiene algunos elementos interesantes para pensar una estrategia de desarrollo basada en la participación de PyMEs: el enfoque sobre el *desarrollo de complejos productivos locales*.

Ahora bien, a la hora de analizar la distribución del financiamiento a los diferentes componentes del programa, vimos que aquella propuesta que resultó más interesante en vistas al desarrollo regional y productivo es a la que le destinan menos recursos. Sobre este punto y tras entender al BID como una institución que ofrece márgenes de maniobra y negociación, analizamos los ámbitos de relación entre el organismo y las estructuras estatales, con el fin de resaltar la importancia de disponer de estructuras con la fuerza para afrontar negociaciones que apunten a estrategias de desarrollo a partir de enfoques económicos alternativos a los predominantes en el Banco.

Peter Evans (1996) utiliza el concepto de *autonomía enraizada*, como rasgo fundamental de los Estados que tuvieron éxito para estructurar la acumulación de capital industrial. Esta fue una de las características que permitió materializar la necesidad de industrialización a partir del manejo de la creación de lazos que ligaron al capital con el Estado. Sostiene que la autonomía enraizada surge de esta conjunción y forma parte de un proyecto compartido por un aparato burocrático muy desarrollado y una serie

relativamente bien organizada de actores privados capaces de actuar con inteligencia y en forma descentralizada. Su eficacia depende de la índole de la estructura social circundante, así como del carácter interno del Estado. Es un concepto relacional y en este sentido, las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social. Es decir, que no se puede pensar la autonomía enraizada de un Estado sin los partidos y movimientos obreros formando parte.

Para finalizar, interesa retomar este concepto como un aporte a la conclusión final del trabajo. Haciendo un paralelismo con el nombre del Seminario, podemos decir que la ideología del desarrollo plasmada en los enfoques del BID pareciera expresión de aquello que Nahon, Rodríguez Enriquez y Schorr (2006) denominan el renacimiento “*travestido*” del concepto de desarrollo, diferenciado de aquel pensado por los teóricos del “*campo del desarrollo del subdesarrollo*”. Pero si pensamos más allá del concepto ofrecido por el BID, que “*aparece como lo que en realidad no es*”, y nos situamos en el desarrollo como práctica, vimos dimensiones interesantes para pensar posibles senderos de desarrollo: el rol de las burocracias, los márgenes de maniobra y negociación que ofrecen los organismos de financiamiento internacional, las estrategias que apuntan al cambio de la estructura productiva y los modos de intervención sobre el complejo y heterogéneo entramado PyME, entre otras. Pensar estas variables basadas en la experiencia reciente de nuestro país buscó generar un aporte a la construcción de un instrumental teórico que permita generar procesos de desarrollo inclusivo y un Estado con autonomía enraizada como horizonte de un proyecto político nacional que lo motorice.

Bibliografía:

- Aguiar, D., Aristimuño, F. y Magrini, N. (2015). “El rol del Banco Interamericano de Desarrollo en la re-configuración de las instituciones políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la de la Argentina (1993-1999).” En Revista CTS n° 29 vol. 10.
- Aguiar Diego, Davyt Amílcar, Nupia Carlos Mauricio (2017). “Organizaciones internacionales y convergencia de política en Ciencia, Tecnología e Innovación: El BID en Argentina, Colombia y Uruguay (1979-2009).” Revista REDES junio de 2017 vol. 23 pg.15-49.
- Aristimuño Francisco, Aguiar Diego y Magrini Nicolás (2017) “¿Transferencia de modelos institucionales o redes de asuntos de expertos? Análisis de un préstamo para ciencia y tecnología en Argentina del Banco Interamericano de Desarrollo durante los noventa.” En Revista Estudios Sociales del Estado. Vol. 3, n°5 pg. 99 a 131.
- Aranibar, A. y Rodríguez, B. (2016) “Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?”, PNUD-CEPAL. Capítulo 1.
- Barletta, F., Koenig, V., Yoguel, G., (2014) “Políticas e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas” en “Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina”. Comp: Dini M., Rovira, S., Stumpo G., CEPAL.
- Castells, M., Ferreira, E., Inchauspe, E. y Schorr, M. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. Realidad Económica, N° 283, 127-158
- Chang, Ha-Joon (2003) “Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio”, Conferencia sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade”, New School University, Nueva York, 18 de abril.
- Ciolli Vanesa Paola (2018). “Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad”. En Relaciones Internacionales Numero 38 junio 2018-septiembre 2018. Grupo de estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.
- Diamand, M. (1973): Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Buenos Aires: Paidós. Capítulos 2 al 5.
- Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”, Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140. (pp. 529-562).
- Gorenstein, Silvia y Schorr, Martín (2010) “Alcances regionales del financiamiento público en la Argentina. Una mirada de conjunto”, DAAPGE, año 10, N° 15, 2010, pp. 7-27. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Heredia Mariana (1999) “BID-CEPAL. Desigualdades sociales y desarrollo económico: una crítica al economicismo de algunos organismos multilaterales”. En Realidad Económica N°167 pg. 20-41.

- Kulfas Matías, Duarte Marista y Schorr Martín (2008) “Asociatividad de micro, pequeñas y medianas empresas y economías de aglomeración en la Argentina: teoría, problemáticas y casos de intervención pública”. En *Realidad Económica* N°235 pg. 29-61.
- Kulfas, M., (2018) “Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015” en M. Dini y G. Stumpo (coords.), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.
- Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2006) “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades”, en AA.VV., *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 327-388.
- Nerina Sarthou (2016) “El Estado argentino y los organismos internacionales: una lectura desde la política en ciencia y tecnología”. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, mesa 20/ El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas.
- Pérez Caldentey, Esteban (2015) “Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, CEPAL, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago, CAP 1.
- Schorr, M. y Castells, M. (2012) “La industria argentina de bienes de capital. Caracterización y propuesta para el desarrollo sectorial en el escenario de la posconvertibilidad.” Documento de trabajo n° 24, FLACSO, Área de economía y tecnología.
- Seiler C., Fernández V., (2015) “Las PyMEs en la era neo-desarrollista y (¿) las herramientas para el desarrollo (?) Contribución crítica desde la experiencia argentina reciente.” En *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo* Vol. 3, No. 1, pp. 30–53.
- Seiler C., Fernández V., (2017) “Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): vínculos opacos y sombras inexploradas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 68, Jun. 2017, pp. 205-240.