

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Matta, Andrés; Magnano, María Cecilia; Orchansky, Carolina; Etchegorry, Ana Cristina
TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO
DE LA MyPE. LA EXPERIENCIA DE CÓRDOBA
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 13, núm. 20, 2013, pp. 49-80
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530224002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO DE LA MYPE. LA EXPERIENCIA DE CÓRDOBA¹

Andrés Matta (*)

María Cecilia Magnano (**)

Carolina Orchansky (***)

Ana Cristina Etchegorry (****)

Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

RESUMEN

En la última década se desarrollaron en América Latina políticas y programas de apoyo a micro y pequeñas empresas que asocian el fomento de la articulación entre firmas a la promoción del desarrollo territorial. A partir del análisis de un conjunto de programas ejecutados en la provincia de Córdoba entre 2003 y 2011 que se inscriben en este proceso, el artículo aborda tres dimensiones críticas para la incorporación de la dimensión territorial: el nivel de intervención, las estructuras de cooperación promovidas y los mecanismos de «gobernanza». Se señala la necesidad de avanzar en una mayor flexibilidad y complejidad, e incrementar la escala y cobertura de estos programas, generar estructuras más participativas y fortalecer las capacidades locales para lograr una genuina territorialización de los procesos de desarrollo y de promoción de las micro y pequeñas empresas.

PALABRAS CLAVE:

micro y pequeñas empresas, políticas públicas, desarrollo territorial, gobernanza.

ABSTRACT

In the last decade in Latin America policies and programs were developed to support micro and small enterprises that associate the promotion of linkages between firms in the promotion of territorial development. From the analysis of a set of programs developed in the province of Córdoba between 2003 and 2011, that are part of this process, the article addresses three critical dimensions for the incorporation of the territorial dimension: the level of intervention, promoted cooperation structures and mechanisms of «governance». It points to the need to advance more flexibility and complexity, increase the scale and coverage of programs, generate more participatory structures and strengthen local capacities to achieve genuine territorial development processes and promoting micro and small enterprises.

KEY WORDS:

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

(*) E-mail: amatta@amet.com.ar / (**) E-mail: ceciliamagnano@yahoo.com.ar / (***) E-mail: carolina.orchansky@gmail.com / (****) E-mail: cristinaetchegorry@gmail.com

RECEPCIÓN: 07/08/12

ACEPTACIÓN FINAL: 27/12/12

1 INTRODUCCIÓN. POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO TERRITORIAL

En la última década, y promovidos por diversos organismos internacionales (entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial —ONUDI—, la Organización Internacional del Trabajo —OIT—), se han desarrollado en América Latina numerosas políticas y programas orientados a incentivar la articulación productiva mediante el incremento de la cooperación entre empresas y el crecimiento del capital social.

El auge de estas iniciativas coincide con el crecimiento de la «comunidad epistémica» que recogió los aprendizajes posmarshallianos de las experiencias exitosas del norte italiano y otros procesos de aglomeración (Porter, 1998; Beccattini, 2002) y de otras corrientes sistémicas, pero también con la emergencia de un ciclo de políticas posneoliberales de tipo estructuralista (Goldstein y Kulfas, 2011) en toda la región. Al menos en la teoría, mientras los programas precedentes tenían por destinatarios a las firmas, estas políticas se dirigen a configuraciones interorganizacionales que conforman diversas estructuras o sistemas (Sztulwark, 2010).

No son pocos los autores que señalan que estas políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (MyPE) constituyen la mayor novedad de las

políticas microeconómicas del siglo XXI en América Latina (Ferraro y Stumpo, 2010), sobre todo porque el sector público ha jugado un papel de liderazgo central para estimular y financiar los procesos de articulación.

Argentina no ha sido una excepción a esta tendencia, ya que las primeras políticas y programas de estas características comenzaron a elaborarse a fines de la década de 1990 pero se multiplicaron particularmente a partir de los gobiernos posteriores al año 2001 y continúan hasta la actualidad, abarcando los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), diferentes ámbitos geográficos (rurales y urbanos) y sectores de actividad (dinámicos y de subsistencia).

Una particularidad de los programas argentinos es que en su mayoría han asociado el fomento de la articulación entre firmas a la promoción del «desarrollo territorial» incorporando conceptos, objetivos y actividades en esta línea. Desde el punto de vista teórico, el «desarrollo territorial» podría concebirse como un «proceso de desarrollo participativo de un territorio o localidad que posee una unidad e identidad propia, en que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo económico, social, cultural, institucional y político de manera que se logre el bienestar generalizado de la población» (Arroyo, 2008; citado por Magnano y Porrini, 2008:76). Entre las condiciones que caracterizan a las políticas de esta corriente, se incluyen el reconocimiento del territorio como eje organizador de los diversos aspectos de la vida social, el papel protagónico de los actores locales en la construcción de iniciativas «desde abajo hacia arriba», en forma participativa e integral, y la perspectiva de largo plazo (Arroyo, 2008; citado por Magnano y Porrini, 2008).

El presente artículo resume parte de un estudio efectuado sobre un conjunto de seis programas nacionales y provinciales ejecutados entre los años 2003 y 2011 en la provincia de Córdoba, cuyo diseño emerge de este encuentro entre las políticas de articulación productiva y la perspectiva del desarrollo territorial. La pregunta que guía el análisis se refiere justamente a esta convergencia y puede ser formulada en términos normativos (contrastando la realidad con un modelo teórico) o interpretativos (procurando comprender las prácticas de los diversos actores): ¿en qué medida el diseño y la ejecución de estos programas son coherentes con un *enfoque territorial*? O bien, ¿cómo entiende cada uno de ellos la *territorialización*?

Para responder a estas preguntas se presentarán, primeramente, algunos aspectos conceptuales básicos relacionados con la forma en que la «comunidad epistémica» del «desarrollo territorial» ha influido en el diseño de estas políticas y las tres dimensiones que podemos considerar como críticas a la

hora de analizar el grado de «territorialización» de una política de articulación productiva. Estas dimensiones son el *nivel de la intervención*, las *estructuras de cooperación promovidas* y los *mecanismos de «gobernanza»* adoptados que —sin pretender ser exhaustivos— puede decirse que resumen buena parte de los aspectos que según las diferentes teorías dominantes en el marco de esta comunidad epistémica deberían darse en un proceso de desarrollo territorial.

En la segunda parte se presentarán brevemente los diversos programas y se analizarán las tres dimensiones escogidas, utilizando para esto información secundaria y los resultados de indagaciones cualitativas realizadas con actores clave que han participado de las políticas en diversas etapas, niveles y funciones.

Es oportuno mencionar que la posición desde la que se realiza el análisis incluye entre sus supuestos la idea de que este tipo de políticas, aún con sus aspectos críticos, constituyen un salto cualitativo respecto de los programas estandarizados y dirigidos a empresas o sectores de manera homogénea y fragmentaria. Del mismo modo, se considera que el aumento de complejidad de las políticas no implica necesariamente una mayor complejidad en el diseño o los instrumentos, sino más bien en la gestión y la capacidad de articulación entre personas, organizaciones y sistemas. Por esto, el meta-propósito de este artículo es reflejar los aspectos críticos con los que se han encontrado estos programas y sistematizar algunos de los aprendizajes que surgen de su gestión, muchos de los cuales se reflejan en las diferentes modificaciones y adaptaciones que han sufrido para mejorar sus resultados y perfeccionar su ajuste a las diversas realidades territoriales.

El hecho de que cinco de estos programas tengan alcance nacional, no permite estrictamente generalizar los resultados observados en la provincia de Córdoba, pero abre la posibilidad de futuros estudios que puedan comparar y contrastar lo que aquí se presenta.

2 ESTRATEGIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS DIMENSIONES TERRITORIALES CRÍTICAS

El surgimiento y el despliegue de estrategias de política pública orientadas al desarrollo de las MyPEs en las que coinciden el fomento de la cooperación interorganizacional y la voluntad de territorialización no podría comprenderse sin el crecimiento y consolidación de una «comunidad epistémica» que fue tomando protagonismo paulatinamente en el país en las últimas dos décadas.

Según la definición de Haas, las «comunidades epistémicas» están compuestas

«por profesionales (por lo general provenientes de diversas disciplinas) que comparten el compromiso con un modelo causal común y un conjunto común de valores políticos. Los une la convicción de la veracidad de su modelo y el compromiso de traducir dicha veracidad en políticas públicas». (Citado en Parsons, 2007:404)

En este caso se trata de una comunidad de gran expansión reciente que destaca la relevancia y el rol del territorio en el diseño de estrategias para las MyPEs (Albuquerque, 2001; Arroyo, 2008; Madoery, 2001; Esser *et al.*, 1996; Boisier, 2001) a la que se suman las presiones «isomórficas» que provienen de la influencia directa de organismos multilaterales que habitualmente financian estos programas (BID, Banco Mundial) o de la imitación de las «buenas prácticas» locales e internacionales a las que a veces se pretende extrapolar de manera acrítica (Fernández *et al.*, 2008). Los procesos de decisión durante la fase de diseño de las políticas, que habitualmente incluyen a más de una institución y a distintos profesionales, culminan así en formulaciones que heredan la complejidad de este proceso de negociación y en muchos casos sus contradicciones.

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

Las diferentes teorías que se ubican en esta corriente suponen al territorio como un espacio geográficamente delimitado, que no coincide necesariamente con límites naturales, administrativos o políticos, sino más bien como una construcción social organizada, que emerge de la existencia de actividades complejas, de redes de comunicación e infraestructura y la presencia de población que se identifica con dicho espacio (Boisier, 2001). Frente a la flexibilización y fragmentación espacial de las actividades productivas generadas por los procesos de globalización y de innovación tecnológica (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), algunos enfoques se ocuparon además de señalar que el grueso de las actividades económicas —particularmente en el caso de las MyPEs— no tiene lugar en mercados globales sino a nivel local, regional o nacional (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008). Por lo tanto, el fomento de la competitividad empresarial local debe ser considerado de manera integral en

el marco del entorno político, social, económico, ambiental e institucional en el que las empresas están insertas, esto es, incluir los niveles macro, meta, meso y micro económicos (Esser et al., 1996). Las intervenciones deberían complementar por ello las herramientas tradicionales de apoyo a las empresas con otras que contribuyan a generar una mejora del territorio local: identificando y optimizando los recursos locales, promoviendo redes de cooperación entre las empresas, mejorando la calidad de las instituciones y fortaleciendo los activos territoriales², entre los que se encuentran los servicios de apoyo, la vinculación entre el sector productivo y el sistema científico-tecnológico, la infraestructura física, el capital humano o el marco jurídico y regulatorio.

Es conveniente agregar a este análisis que no debe entenderse a la estrategia —en este caso de territorialización— como la aplicación de un diseño o formulación que se realiza siguiendo un «modelo racional», y tampoco como una responsabilidad de los niveles jerárquicos de las organizaciones ejecutoras ya que los programas y políticas también desarrollan «estrategias emergentes» derivadas de la propia dinámica de la gestión pública. En algunos casos, los niveles superiores de la administración pública imparten solamente directrices generales, dejando a los niveles inferiores la decisión sobre los restantes aspectos específicos en un modelo «deliberadamente emergente» (estrategia sombrilla), o confiando en que las pautas de acción de la estrategia se derivarán naturalmente del diseño organizacional y la selección de sus responsables (estrategia de proceso). También puede ocurrir que los funcionarios de menor rango decidan por su propio criterio reorientar o modificar las pautas de niveles superiores, por considerarlas impracticables o equivocadas, a veces incluso con intención de convencer a toda la organización de su propuesta (estrategias desconectadas) (Mintzberg y Jorgensen, 1995).

A partir de los supuestos de la comunidad epistémica que subyace a estas políticas y de un estudio de sus estrategias deliberadas y emergentes, se han seleccionado tres dimensiones de análisis que *a priori* aparecen como críticas si se pretende una genuina *territorialización*.

En primer término, se analizará el *nivel de intervención* de la política o programa, que se relaciona con la capacidad de la misma para avanzar desde un nivel «micro» (las firmas, las personas) al «meso-nivel», entendiendo de este modo que el territorio se configura a partir de estructuras organizacionales e institucionales que generan un entorno particular para las unidades productivas (Esser et al., 1996). Esto puede advertirse, por ejemplo, analizando en qué medida las actividades que se promueven poseen una perspectiva de alcance territorial sobre los problemas locales y regionales y buscan crear o fortalecer

activos territoriales o están centradas exclusivamente en las empresas. También puede advertirse analizando el volumen de recursos invertidos, para valorar si éstos son suficientes para generar cambios a escala territorial.

En segundo término, la cuestión de las *estructuras de cooperación*, que tiene que ver por su parte con el modo en el cual se conciben las interacciones y vínculos entre las firmas en el nivel territorial, su morfología y su funcionamiento y de qué modo las políticas cooperan con su construcción o fortalecimiento. Entre estas estructuras algunas priorizan la integración vertical y el flujo de recursos entre los distintos niveles mediante relaciones de mercado (*cadena y complejos productivos*) (Mitnik y Magnano, 2011b; Prochnik, 1998); la generación de economías externas a partir de la aglomeración territorial apoyando procesos de coordinación y cooperación horizontal (*clusters o distritos*) (Porter, 1991 y 1998; Becattini, 2002) o la mejora de la sinergia entre los subsistemas territoriales incluyendo a las asociaciones empresarias, las instituciones del sector público y la sociedad civil (*sistemas locales y redes territoriales*) (Naclerio, 2010; Laganier, 1991; Martínez Fernandez, 2001). La elección de estas estructuras permite observar, entre otros aspectos, qué dimensiones del territorio se priorizan y particularmente qué tipo de relaciones entre las firmas y de éstas con el resto de las organizaciones locales se promueven.

Finalmente, en lo referido a la *gobernanza*, se analizará particularmente el modo en que se coordinan las acciones político-sociales (Mayntz, 1998), considerando en qué medida las políticas promueven formas de articulación que propician la participación activa de los actores locales, incluyendo modos no jerárquicos de coordinación y de decisión que surgen «de abajo hacia arriba». Este concepto de gobernanza implica concebir un nuevo rol del Estado, superador tanto del modelo burocrático tradicional como del emergente durante la década de 1990, que se da en el marco de redes interorganizacionales fundado en la interdependencia, la deliberación y la cooperación entre actores. Su complejidad responde a la complejidad de los problemas que se pretenden resolver (Rhodes, 1997; Christensen, 1999) y al carácter endógeno que se supone poseen los modelos de desarrollo territorial. Si bien poseen ventajas, también están sometidas a numerosas tensiones y riesgos vinculados a los intereses divergentes, las limitaciones del liderazgo y las asimetrías (Stoker, 1998). Las formas de gobernanza pueden ser analizadas en función de diferentes dimensiones, que incluyen entre otros aspectos el rol de las organizaciones del territorio, su nivel de incorporación a las estructuras de los programas y su grado de participación en las decisiones estratégicas durante el ciclo de gestión de las políticas (Rofman, 2007).

Vale la pena aclarar aquí que la elección de estas dimensiones no excluye sino que es complementaria de algunos planteos críticos que se han hecho a este tipo de políticas y a sus supuestos teóricos dominantes. A la ya citada dificultad a la hora de definir ciertos conceptos (y por tanto el objeto de las políticas) por su carácter ambiguo o plurisemántico, se suma la crítica a cierta impronta localista y voluntarista que asumen estos programas, en los cuales se presupone que es posible integrarse a la globalidad desde lo local sin considerar instancias intermedias (regionales, provinciales) y sin tomar en cuenta la importancia de factores estructurales a nivel meso (Fernández *et al.*, 2008; Amin, 2004). Del mismo modo, la perspectiva territorial que aquí se analiza presupone considerar que las dimensiones económicas analizadas tradicionalmente (competitividad, productividad, rentabilidad, etc.) son el resultado de prácticas incrustadas en tramas sociales (Polanyi, 1946; Granovetter, 1985) y que no puede entenderse a las empresas y sus configuraciones relacionales de distinta índole (comerciales, competitivas, cooperativas, etc.) desgajadas de otras formas de vinculación social, cultural, política, ambiental, entre otras (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

3 SEIS PROGRAMAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

Durante la investigación que da origen a este artículo se analizaron seis programas nacionales y provinciales que promueven la cooperación entre MyPEs, que han operado en la provincia de Córdoba y que han sido seleccionados por su relevancia durante la última década. Su elección reside en primer lugar, porque han sido hasta el momento los programas que —dentro de su tipología— han tenido una mayor cobertura o escala de intervención, es decir, han apoyado a mayor cantidad de MyPEs de la provincia durante el período considerado. En segundo término, porque cada uno de ellos ha sido ejecutado desde diferentes organismos, lo que permite observar las diferentes trayectorias institucionales y sus resultados comparativos.³

Si bien estos programas presentan múltiples perspectivas de análisis, en este caso se estudiarán particularmente las dimensiones vinculadas a su territorialización, que tienen como antecedentes a otros análisis ya realizados por los autores y complementarios en la materia⁴. En términos generales se trata de un análisis descriptivo e interpretativo, que tiene como fuentes principales tanto información primaria (entrevistas a actores clave) como secundaria (documentos institucionales, estudios y evaluaciones de programas, bases de datos sobre destinatarios, etc.).

Cuatro de los programas escogidos dependen del gobierno nacional y se ejecutan en todo el país, el quinto lo desarrolla un organismo público nacional descentralizado y el sexto es de carácter provincial, ejecutado por una Agencia de Desarrollo Local.

El Programa Social Agropecuario (PSA) es probablemente uno de los pioneros en el país en plantear el fomento de instancias asociativas entre pequeños productores (en este caso rurales). El programa se implementa desde 1993 por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) de la Nación. Sus objetivos no sólo incluyeron el apoyo a la unidad económica sino la participación organizada de los destinatarios en diferentes niveles e instancias de la gestión del programa, de modo que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión. El PSA se diseñó con alcance nacional focalizándose en regiones con mayor cantidad de minifundios (en Córdoba el norte y noroeste provincial). La línea original de «Emprendimientos Productivos Asociativos» brindaba créditos y asistencia técnica a grupos de productores rurales pero el programa fue sufriendo transformaciones con el propósito de introducir un enfoque territorial en sus acciones y superar las limitaciones del trabajo en pequeños grupos aislados, articulándose con otros programas como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (RIMISP, 2004). También se fue ampliando el perfil de los beneficiarios, y se fueron orientado los proyectos en el marco de la «agricultura familiar» con la creación en 2009 del nuevo Ministerio de Agricultura y, dentro de su estructura, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Manzanal y Nardi, 2008; Manzanal y Schneider, 2010). Si bien el PSA sigue existiendo formalmente con asignación en el presupuesto nacional, su estructura de gestión territorial y sus actividades tal como fueron definidas en el diseño original han sido absorbidas por la nueva Subsecretaría, que desarrolla sus actividades de manera más amplia, incluyendo un enfoque socio territorial (Ryan y Bergamín, 2010).

El Programa de Sistemas Productivos Locales-Clusters (SPL) se origina en 2006 en el marco de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) como un proyecto diseñado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado con recursos del Tesoro Nacional. El programa apoya el desarrollo de grupos asociativos de micro, pequeñas y medianas empresas en todo el país, mediante dos líneas: la primera de «Fortalecimiento Asociativo», financia parcialmente la contratación de un coordinador del grupo para formular un Plan de Trabajo Asociativo (PTA) durante un año; la segunda, financia parcialmente mediante Aportes Económi-

cos No Reembolsables (ANR) de entre 200 y 300 mil pesos, inversiones para la innovación, la expansión o integración productiva. Según sus responsables, si bien el Programa ha sufrido diferentes cambios institucionales ha continuado con pequeños ajustes incrementando su presupuesto y procurando en los últimos años aumentar su nivel de «territorialización».

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO) fue puesto en marcha el 11 de agosto de 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) con el objeto de generar puestos de trabajo, mejorar los ingresos por hogar, disminuir los niveles de pobreza y exclusión y aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente. El PMO ha estado compuesto de diferentes programas, por lo que —dados los objetivos de este artículo— aquí se analiza específicamente la línea orientada al financiamiento de Emprendimientos Asociativos, destinada a la constitución o fortalecimiento de emprendimientos productivos comerciales. Esta línea no estaba destinada a grupos familiares ni a beneficiarios de planes sociales, debiendo participar tres personas como mínimo con un monto máximo de 15 000 pesos. Como señala la misma denominación de la política, desde el diseño se promueve la perspectiva «local», pero esta mirada se acentuará posteriormente en los años 2006 y 2008 en que comienzan a realizarse modificaciones al Plan en función de priorizar programas o proyectos provinciales, regionales o microrregionales que presentaran actividades integrales de desarrollo territorial. Este cambio de orientación quedará plasmado progresivamente en la resolución 1023/09 en la que se institucionalizan cinco herramientas programáticas del PMO y finalmente la resolución 2476/2010 del MDS, donde se establece adecuar el PMO en función de la definición de siete herramientas, entre las que se encuentran los Proyectos Socioprodutivos Integrales definidos a partir de la articulación y gestión asociada entre los actores que intervienen en las localidades.

El Programa de Fortalecimiento de Entramados Productivos Locales (FEP) es una de las líneas de acción desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) en el marco del Plan Integral Más y Mejor Trabajo. Esta línea, de alcance nacional, comienza a ejecutarse en 2005 pero se formaliza en 2006, en el marco de la formulación de Acuerdos Territoriales que incluían estrategias diseñadas por los actores locales para la generación y mejora del empleo. Inicialmente el Programa incluía dos líneas: Apoyo a Centros de Servicios, destinados a apoyar a unidades productivas del territorio y apoyo a Proyectos Productivos de bienes o servicios, con un monto de referencia de \$130 000 para los primeros y de \$90.000 para los segundos. En el año 2009 se realizan algunos ajustes y actualizaciones de estos montos

(hasta \$300 000) en el marco del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales (Res. MTEySS 1094–1409).

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

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

4 EL NIVEL DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EL TERRITORIO

El enfoque territorial supone que el desarrollo de las MyPEs que cooperan no se produce de forma aislada, sino como parte de un proceso de mayor escala que las incluye y a la vez las trasciende. El análisis de la dimensión territorial de las políticas y programas que fomentan la cooperación entre MyPEs se refiere, entonces, a la capacidad para incorporar dentro de su estrategia a la articulación de sus acciones en una trama más amplia de relaciones territoriales.

Si se estudian los objetivos plasmados en el diseño de los programas analizados, el territorio aparecería explícita o implícitamente en la elección de conceptos como «desarrollo rural», «desarrollo local o territorial», «desarrollo regional» o «desarrollo y empoderamiento comunitario». Es decir, la cooperación entre MyPEs se concibe, en el nivel de los objetivos, como un proceso integrado a una dinámica de desarrollo más amplia.

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

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

El contraste de los objetivos de los programas, con otros niveles de la estrategia —tales como las acciones previstas a nivel de componentes— permite observar también cierta dificultad en avanzar desde el plano «micro», centrado en las personas, las empresas y los procesos asociativos que tienen lugar entre ellos, hacia un nivel «meso» que incorpore efectivamente a los actores y a los activos del territorio. Los recursos y las actividades se orientan mayoritariamente a la prestación de servicios a las unidades económicas (capacitación, asistencia técnica o financiamiento bajo la forma de crédito o subsidio) quedando en un segundo plano la inserción de las actividades productivas en la economía local, la vinculación con las instituciones o el fortalecimiento de los principales activos territoriales.

Escasamente se advierte entre los componentes de los programas acciones que involucren la resolución de problemáticas territoriales locales que también inciden de manera directa o indirecta en el desempeño de las MyPEs, tales

como la mejora de infraestructura, los servicios locales de apoyo o las cuestiones ambientales. La ausencia de componentes específicamente territoriales en el diseño de los programas podría responder, entre otras razones, a que los diagnósticos que les dan origen también se enfocan en las variables productivas y comerciales de las empresas, soslayándose otros elementos vinculados a la integración de esos sectores en la trama productiva local o al resto de las capacidades productivas del territorio. En estos diagnósticos, elaborados predominantemente por «expertos», ya sean locales o extranjeros, tampoco suelen participar los potenciales destinatarios o los actores institucionales, lo que contribuye al debilitamiento de esta mirada integral.

Si bien algunos programas (DCP, CVA, PMO) prevén en los diseños actividades y recursos⁵ destinados a apoyar el «fortalecimiento institucional» o «fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre empresas y otras instituciones», puede decirse que estas acciones casi siempre están referidas a las empresas, en tanto se busca consolidar a los grupos de MyPEs participantes, las instituciones empresariales o —a lo sumo— a otras instituciones locales que intervendrán como ejecutores.

Esta ausencia de referencias en los diseños originales de los programas se ha corregido no obstante durante su ejecución a partir del desarrollo de «estrategias emergentes» que incorporaron acciones no previstas con relevancia a nivel territorial y que han sido posibles en aquellos programas con mayor flexibilidad para adaptarse a demandas surgidas durante la operación (Tabla 1).⁶

Tabla 1
Acciones directas sobre problemáticas o activos del territorio
en los programas ejecutados en Córdoba

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

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas.

Como se observa en la Tabla 1, la flexibilidad de los programas para ajustar las acciones inicialmente planificadas en función de las demandas territoriales que surgen durante la ejecución es variable, yendo desde el caso de los programas que mantienen un formato definido que se aplica de modo uniforme en todo el país admitiendo sólo ligeras modificaciones parciales a nivel local, hasta los casos en los que los proyectos ejecutados responden directamente a las demandas planteadas por cada territorio. Al tratarse en gran medida de programas nacionales, esta flexibilidad frente a las particularidades locales constituye un reconocimiento tácito de la heterogeneidad territorial. No obstante, por lo dicho previamente, esto no significa necesariamente que el programa responda a las «demandas del territorio» conceptualizado como una unidad, sino más bien a ciertos requerimientos territoriales «mediatizados» por las necesidades de las MyPEs. Además, esta flexibilidad está sujeta a la disponibilidad de recursos económicos y de un equipo executor capaz de detectar esas demandas, coordinarlas y encauzarlas de manera creativa para su concreción en cada territorio, algo que no es sencillo que ocurra en todos los casos.

Hay que decir también que este proceso de aprendizaje en el marco de las políticas, ha llevado a que con el tiempo se generen estrategias de articulación entre los programas aquí analizados y otras políticas de las propias instituciones executoras (algo que se observa en PSA, PMO, SPL o FEP) que tienen por objeto incidir a nivel meso local o regional. No obstante, esta articulación depende en gran medida de la capacidad de gestión de las dependencias que los ministerios poseen en las provincias o regiones o de las coordinaciones de los programas y del grado de continuidad de las políticas que permita un proceso de ajuste y aprendizaje institucional en este sentido.

Otro aspecto que revela el nivel en el que intervienen los programas se relaciona con el volumen de recursos destinados y el número de proyectos y empresas apoyadas, ya que aporta indicios sobre su potencial para impactar en el territorio a partir de su dimensión cuantitativa. La Tabla 2 permite advertir la modesta escala de los programas analizados en la provincia de Córdoba, sobre todo si se los compara con los recursos disponibles en otras políticas públicas.

Tabla 2Escala de los programas en la provincia de Córdoba⁷

Programa	Presupuesto anual promedio aproximado (miles de \$)	Número total de grupos asociativos/proyectos atendidos	Número total de empresas destinatarias aproximado
PSA ⁽¹⁾	260	505	2653
DCP ⁽²⁾	1700	16	800
CVA ⁽³⁾	43	8	45
SPL ⁽⁴⁾	70	3	80
PMO ⁽⁵⁾	3000	946	–
FEP ⁽⁶⁾	330	44	300

⁽¹⁾ Período 1993–2006. El promedio corresponde a los montos otorgados por año y el número de empresas a la cantidad de familias atendidas. Información del sitio web de PSA (captura 03/2009).

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

⁽³⁾ Los datos del presupuesto corresponden al período 2003–2010. Datos internos del Programa.

⁽⁴⁾ Período 2006–2011. Datos internos del programa. Se destaca un crecimiento del 400 % en el presupuesto destinado a las empresas en el año 2012.

⁽⁵⁾ Período 2003–2009. Informes del programa.

⁽⁶⁾ Período 2006–2011. Datos internos del programa.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas.

Con excepción del PMO (por sus propias características), son pocos los territorios (en general hay uno o dos proyectos por localidad o región) en los que los programas logran intervenir para promover la articulación productiva y la cooperación, y en algunos casos se trata de los mismos proyectos que son cofinanciados por distintos organismos. En algunos períodos, incluso, los distintos ministerios han subejecutado su presupuesto ante la carencia de iniciativas locales. Esto podría indicar un proceso de *autofocalización* de las políticas en aquellos territorios en los cuales preexisten ciertas condiciones que hacen posible la elaboración de proyectos con un nivel de complejidad como el que requieren estos programas. Entre estas condiciones se destacan: la existencia de empresas con vocación por cooperar y con objetivos en común ya elaborados; la existencia de actores institucionales (públicos o privados) involucrados con el desarrollo productivo y con una mirada integral del territorio capaces de apoyar estos procesos; agentes individuales y colectivos con capital económico, social y cultural suficiente para liderar y sostener el largo y —a veces complejo— proceso de elaboración de un proyecto, en interacción con el organismo ejecutor del programa, que en la mayor parte de los casos no dispone

de recursos para acompañar este proceso «en el terreno»; la coincidencia entre los requerimientos del proyecto local y los requisitos que operan como «barreras de acceso» de cada política (perfil de empresas destinatarias, forma jurídica, perfil del ejecutor, rubros de financiamiento, montos de inversión, aportes de contraparte, entre otros), un ajuste que no siempre resulta posible.

5 LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EN EL TERRITORIO

En los programas que promueven la articulación productiva y la cooperación entre unidades económicas como los que aquí se analizan, el grado de territorialización se puede advertir también en función del tipo de estructuras y vinculaciones que se promueven entre las empresas y entre éstas y el territorio.

En el marco de una política que considere el desarrollo de las empresas desde un enfoque territorial, los programas deberían al menos considerar de qué forma los grupos de empresas se incluyen en estructuras relacionales de nivel mesoeconómico y cómo se vinculan con la vocación productiva y el potencial productivo local. Dado que las estructuras de cooperación que pueden adoptarse son múltiples y suponen diferentes tipos de inserción en la dinámica local, la elección de la morfología estructural a apoyar debe ser consistente con las características del territorio procurando densificar las redes entre las firmas y entre éstas y la trama institucional local.

El análisis de los programas revela, sin embargo, un predominio de la conformación asociativa de las MyPEs en tanto «grupos asociativos», esto es, conjuntos reducidos de unidades económicas próximas geográficamente, que pertenecen al mismo sector, que compiten entre sí (al producir bienes similares) y reciben los beneficios de los programas para cooperar en acciones específicas que les permitan mejorar su desempeño.

Si bien en algunos casos se utiliza el término de «cadena productiva» o «entramado productivo» para referirse al tipo de estructura promovida, no se encuentra en la práctica un correlato con lo que, desde la teoría, se señala respecto de estas formas de vinculación. En la realidad, cuando la escala es importante, a lo sumo se trata de *clusters* o *aglomerados*, en los cuales un conjunto de empresas próximas geográficamente y con cierto grado de especialización compiten y a la vez cooperan entre sí.⁸

En particular en los inicios de estos programas tampoco se advertía, al momento de la conformación de las estructuras o de su selección para ser apoyadas por los programas, una priorización de aquellos proyectos donde

coincidieran las empresas participantes, el sector productivo y las acciones demandadas con la «vocación productiva» del territorio, definido a partir de un diagnóstico participativo.⁹ Al contrario, se apoyaban por lo general las empresas que reunían los requisitos formales de participación, sin una evaluación que tuviera en cuenta las necesidades o potencialidades del entorno en el que esas empresas se desenvolvían. Tampoco se requería que las empresas pertenecieran formalmente a instituciones o redes institucionales preexistentes o promovidas de manera deliberada tales como cámaras empresarias o asociaciones de productores.¹⁰

Hay que decir que el aprendizaje sobre este punto, ha ido llevando a los organismos ejecutores a tenerlo cada vez más en cuenta. Esto puede verse particularmente en las reformulaciones del PMO incorporando los «Proyectos Integrales», o en las estrategias del SPL para asegurar la vinculación de los proyectos con los sistemas productivos de cada territorio (Naclerio, 2011).

Tabla 3
Vinculación empresas–territorio promovida por los programas

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

- Imprescindible: excluyente para la aprobación del proyecto.
- Preferente: constituye un aspecto positivo para la evaluación del proyecto.
- No relevante: no se considera en el proyecto.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas.

Respecto de los grupos de firmas que se asocian para cooperar en el marco de estos programas, existen también diferencias en cuanto a las formas organizacionales y jurídicas que se propician. En un extremo se podrían ubicar aquellos programas que requieren desde el comienzo algún de tipo de formalización de las relaciones de cooperación pero ésta sólo se materializa en

el compromiso asumido frente al programa para el desarrollo de un proyecto productivo particular (PSA y PMO). En este extremo se ubicaría también el caso de SPL, en el que se prioriza inicialmente la voluntad de la cooperación entre empresas y luego de un año de trabajo conjunto se exige que el grupo adopte una forma jurídica si se desea recibir financiamiento para la inversión. Una instancia intermedia estaría dada por aquellos programas en los que la formalidad del proceso depende de un aval externo, generalmente del gobierno municipal (DCP y FEP). Finalmente, en el otro extremo se encuentra el caso del Programa CVA, que no exigió una organización con formalidad legal sino por el contrario impulsó y valoró el cumplimiento de la «palabra» como símbolo del acuerdo (rescatando la tradición oral de la cultura del territorio, sólo formalizada a través de normas y códigos de comportamientos construidos y sostenidos por los grupos).¹¹

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

Podría decirse entonces que, desde el punto de vista de las estructuras de articulación promovidas por las políticas, en general subsisten formas limitadas de articulación productiva en la medida en que en pocos casos se promueven morfologías de nivel de complejidad superior a los grupos de empresas y en las excepciones, los vínculos más importantes con el territorio se dan a partir de la proximidad geográfica. No obstante, se observa en casos como el PMO y el SPL una evolución conceptual para llevar los proyectos iniciales hacia una mayor complejidad que la operada inicialmente.

Las vinculaciones horizontales en el marco de aglomeraciones simples entre empresas son en ese sentido un primer escalón hacia cadenas de valor u otras formas que promuevan procesos de integración y transformación en la estructura productiva local.

6 LAS FORMAS DE GOBERNANZA DE LOS PROGRAMAS

La tercera dimensión de la territorialización de las políticas planteada por este análisis se ocupa de su gobernanza, al considerar de qué modo se estructura y se ejerce la participación de los actores locales en las distintas etapas de la gestión de la política y en los diferentes niveles organizacionales de decisión.

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

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

En lo que concierne a la organización de los programas, desde las primeras políticas diseñadas en la década de 1990 y a inicios del 2000 ha existido una lenta evolución hacia formas de organización descentralizada más o menos semejantes que se basan en dos supuestos: la inclusión de organizaciones del territorio en instancias de decisión de la política y la flexibilidad para el diseño de los proyectos¹². Esta evolución podría considerarse un aprendizaje, probablemente atribuible a la continuidad de las políticas y a la generación de estrategias emergentes influenciadas por la comunidad epistémica dominante.

A pesar de esta evolución, hay diferencias que pueden observarse en cada uno de los tres niveles claramente diferenciados de las políticas (nacional, provincial y local), aunque en general la participación de los diferentes actores locales se incrementa a medida que se «desciende» al territorio.

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

y también las que tenían la última palabra en la evaluación de los proyectos.

En el nivel provincial, tres de las políticas nacionales contaban con una organización descentralizada a este nivel pero sólo dos de ellas contaron con la participación de organizaciones «representativas» del territorio en el interior de su estructura (PMO, PSA) aunque en uno de los casos esta experiencia fue de corta duración (PMO). En general las unidades de gestión de nivel provincial participaron en la preevaluación de los proyectos y su seguimiento, oficiando de mediadores entre los territorios y los niveles nacionales de gobierno.

Por su parte, uno de los programas de nivel provincial analizados (DCP) fue el que generó mayores vínculos orgánicos tanto con el gobierno provincial como con otras organizaciones territoriales.

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

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

Por su parte, cuando los proyectos son liderados por otras organizaciones privadas, al no existir incentivos específicos por parte de los programas, en general los gobiernos locales no son convocados o sólo participan en roles de apoyo, lo que genera el riesgo de que las iniciativas se «encapsulen» en el territorio, sin generar sinergia con otros sectores.

Vale la pena mencionar aquí que por diversas razones, buena parte de los proyectos promovidos por organismos nacionales ejecutados en la provincia de Córdoba han sido realizados en el marco de relaciones directas entre el nivel nacional y el local, sin considerar las instancias provinciales. Si bien excede a este análisis profundizar en las causas de esta situación, es posible señalar

que las limitaciones en el diseño de una estrategia multiescalar e interpenetrada (Fernández *et al.*, 2007), sumada a la compleja estructura político-administrativa provincial (que cuenta con más de 400 municipios y comunas) ha generado dificultades para que pudieran surgir y ejecutarse proyectos de mayor impacto a nivel microrregional.

Tabla 4
Vinculación empresas-territorio promovida por el programa

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

- Alto: existe participación formal en la estructura del programa o los proyectos.
- Medio: se incentiva la participación, aunque no formalizada.
- Bajo: puede existir participación pero no es incentivada particularmente.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas.

Por cierto, la participación de otras instituciones en los proyectos no depende solamente de quienes ejecutan los programas. La articulación en este nivel es extremadamente dependiente de la trama institucional existente en el territorio, su densidad, fortaleza, tipo de lazos y su visión del desarrollo del territorio. También puede observarse que existe una vinculación estrecha entre la escala de los proyectos y el grado de articulación institucional, ya que cuanto mayor es el impacto del proyecto, es frecuente que se conformen redes con organizaciones más relevantes. En el resto de los casos estas instituciones son sólo incorporadas como proveedores y no participan, por ejemplo, en el proceso de diseño de los proyectos.

Finalmente, según lo referido por los propios actores, pese a que se ha producido una evolución de los programas encaminada a permitir una mayor vinculación con las organizaciones del territorio y particularmente con los beneficiarios, si no son lo suficientemente institucionalizadas quedan libradas a la existencia de precondiciones en los territorios y al voluntarismo de los individuos

que conforman tanto a los organismos ejecutores de los programas como a las organizaciones territoriales. Esto genera no sólo una gran heterogeneidad de situaciones y resultados sino que debilita su sostenibilidad, ya que estas instancias quedan libradas a la alta rotación de funcionarios y referentes institucionales o a su constancia en el sostenimiento de esta estrategia de articulación.

7 CONSIDERACIONES FINALES

En un contexto en el que han adquirido relevancia política las «comunidades epistémicas» que plantean la importancia de la territorialización de las políticas sociales y económicas, y luego de una década de ejecución de programas que promueven el desarrollo de la MyPE a partir del fomento de la cooperación y la articulación productiva, se hace necesario problematizar y reflexionar acerca de sus resultados hasta el momento, analizando las estrategias deliberadas y emergentes que han desarrollado en todos sus niveles (sus supuestos, su diseño, su ejecución y resultados).

Como ya se ha afirmado aquí, este tipo de políticas constituyen una evolución positiva respecto a los tradicionales programas estandarizados y sectoriales, incorporando una visión de mayor complejidad e integralidad; propiciando un rol articulador del Estado en las redes de política pública con la participación de diferentes actores y, en numerosos casos, propiciando la creación de nuevas institucionalidades o el fortalecimiento de las existentes. Todos estos aspectos hacen que estas políticas constituyan un cambio paradigmático en la forma de concebir las políticas productivas en el país. Aun con limitaciones o con resultados dispares, valdría la pena sostener este tipo de iniciativas por lo que implica su proceso de construcción cooperativa y participativa, que fortalece la legitimidad de las políticas, promueve el diálogo social y una visión más amplia de los territorios así como la apropiación de mecanismos específicos de diagnóstico colectivo, negociación de intereses y construcción de estrategias.

En ese sentido, poner en discusión los nudos problemáticos y las dimensiones críticas que se han verificado hasta el presente, permite extraer aprendizajes orientados a alimentar el proceso evolutivo de mejora en el que —por cierto— estas políticas se hallan. Algunas de estas dimensiones, como las aquí desarrolladas, permiten explicar además por qué a pesar del consenso generalizado sobre su bondad estas políticas no logran generalizarse (Ferraro, 2010).

Así, en lo referido al nivel de intervención en el que se desarrollan los diferentes programas, se ha señalado reiteradamente que muchas de estas políticas no han conseguido superar totalmente las perspectivas reductivas

tradicionales acerca del territorio, sea porque realizan un recorte excesivamente limitado a variables de corte social o económico (derivadas de la especialización burocrática del ejecutor), o porque no logran pasar del nivel micro al meso, incorporando una visión de las tramas y estructuras locales en las que las MyPEs están insertas. Por una visión limitada, en muchos programas los destinatarios no son los territorios sino que siguen siendo solamente las empresas o los individuos. Esto impide considerar dimensiones y variables que permitan atender la heterogeneidad territorial y generar estrategias segmentadas o diversificadas para apoyarlos en su particularidad.

Esta limitación, sumada a las exigencias de este tipo de políticas y a las diversas barreras de acceso de tipo organizacional y administrativo (plazos, procedimientos, requisitos para la formulación, etc.) son probablemente las causas del proceso de autofocalización que ha generado una relativamente baja cantidad de territorios y de proyectos promovidos. En general este restringido número de territorios poseían un conjunto de condiciones mínimas que no se presentan con frecuencia, lo que atenta contra su cobertura, y también con la accesibilidad que se espera de todas las políticas públicas.

Ciertamente, esta perspectiva limitada de los procesos de desarrollo no es exclusiva de las entidades nacionales o provinciales y existe también en los ámbitos locales donde se observa una mirada parcial o fragmentada de los territorios. Un ejemplo de esto se observa en el hecho de que la mayoría de los municipios no han definido su perfil productivo (Arroyo, 2002). Muchos gobiernos locales incluso suelen ejecutar programas de este tipo sin considerar que se trata en realidad de políticas de segundo orden, que requieren previamente de la creación y fortalecimiento de sus institucionalidades y de los diferentes subsistemas locales.

Pero sobre todo, se debe considerar que la consolidación de una estrategia territorial es un proceso que requiere de tiempo, recursos y competencias particulares de los agentes que lo promueven.

En el caso del horizonte temporal, las presiones por lograr resultados de corto plazo, ha conspirado en no pocas ocasiones para que prosperen procesos de construcción de mayor profundidad. En lo referido a los recursos económicos y humanos, las limitaciones de los gobiernos municipales y de las organizaciones locales en este sentido quizás hayan sido una de las más importantes limitaciones encontradas por los programas. Así, pueden mencionarse la escasa cantidad y las limitadas competencias de los equipos técnicos, prevaleciendo muchas veces los esfuerzos individuales de funcionarios o agentes públicos, con dedicaciones *part time*. Se debe considerar al respecto que existe una relación

directamente proporcional entre el tamaño de la población de un municipio y su grado de desarrollo institucional (Altschuler, 2006) y que el 80 % de los municipios posee menos de 10 000 habitantes (IFAM, 2003).

En cuanto a las competencias de los actores y la cultura organizacional, se debe mencionar que este tipo de procesos requiere de agentes con capacidad para la articulación de saberes, personas e instituciones, para animar espacios multiactorales, tomar decisiones a partir de modelos estratégicos y gestionar proyectos. Este tipo de perfiles son escasos en los municipios y en las reparticiones del Estado e —incluso— en el ámbito privado.

La cuestión del nivel de intervención de los programas, implica también considerar su potencial para generar efectos de escala territorial. Probablemente esta es una barrera que estos programas no podrán superar sin un aumento de la inversión o al menos una mejor articulación con otras políticas complementarias.

Para esto es preciso que todos los actores relevantes, incluyendo a los propios ministerios que ejecutan estas políticas, desarrollen una cultura institucional acorde con la perspectiva territorial del desarrollo. Se observa al respecto que aún siguen existiendo en muchas reparticiones programas «enlatados» y que éstos no se articulan a nivel local.

En términos generales, se podría decir que si se desea un proceso de articulación «desde abajo hacia arriba», invirtiendo la clásica pirámide jerárquica burocrática, debe invertirse también la pirámide de distribución de recursos, otorgando a los actores locales la responsabilidad de construir las políticas de producción y empleo pero con el derecho consecuente a contar con los recursos para ello.

Lo dicho anteriormente es plenamente válido para lo referido a las estructuras de articulación y cooperación entre las empresas que se promueven. Si bien se ha avanzado mucho, no se ha conseguido revertir la tendencia señalada en 2004 por G. Stumpo, quien mencionaba que muchas de las experiencias apoyadas por estos programas eran simples concentraciones geográficas de empresas y no formas sistémicas complejas tales como sistemas productivos locales o redes de desarrollo territorial. La falta de perspectiva territorial, se traduce así en un conjunto de grupos de empresas que se «encapsulan» en el territorio o en las cuales este sólo aparece como un «telón de fondo» de la intervención.

En lo referente a la gobernanza de los programas en sus distintos niveles, además de las debilidades institucionales ya mencionadas, se pueden mencionar algunas dificultades específicas referidas a la capacidad para institucionalizar y consolidar la participación local.

Según lo analizado a partir de estos casos, aún queda camino por recorrer para generar modelos organizacionales que permitan no sólo la coordinación de los diferentes actores sino la cooperación efectiva entre ellos. Queda por definir particularmente cuál es el rol que debe darse al Estado, a las empresas y a la sociedad civil, ya que no son pocos los casos donde la diversidad de criterios y operatorias impuestas conspira contra los procesos locales y su propia dinámica.

Además, debe analizarse en qué medida los procesos generados en los territorios son sostenibles en el tiempo. En este sentido, los programas que dependen de recursos del Tesoro Nacional, cuentan con mayores posibilidades de sostener durante varios años una política de desarrollo, algo que es más dificultoso en los programas piloto de corto plazo. En cualquier caso, son preferibles siempre aquellos programas en los que se consolidan las instituciones y los espacios de articulación preexistentes y que pueden sostenerse en el tiempo.

Finalmente, reiterando lo señalado al inicio, estas políticas —como otras de características y objetivos diferentes— deben propiciar la realización de evaluaciones de impacto que permitan completar una evaluación integral y aportar así mayores elementos para su mejora (Ferraro y Stumpo, 2010; Dini y Stumpo, 2011). Éstos deberán contar con un diseño e indicadores apropiados para captar todos los aspectos de la política territorial y no solamente los resultados de las firmas en términos de productividad o rentabilidad sino la acumulación de otras formas de capital (humano, social, institucional, etcétera).

Avanzar en una mayor flexibilidad y complejidad, incrementar la escala y la cobertura de los programas, generar estructuras más participativas y fortalecer las tramas institucionales y las capacidades locales son algunos de los desafíos que los organismos públicos y privados deberán superar si se pretende una genuina territorialización de los procesos de desarrollo y particularmente, de promoción de las micro y pequeñas empresas y de sus estructuras de cooperación.

NOTAS

¹ Los autores agradecen a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba por el financiamiento del proyecto y a los árbitros de la revista por las valiosas sugerencias vertidas durante el proceso de evaluación.

² A este tipo de activos se lo ha asimilado también con los bienes públicos y cuasi-públicos; los primeros que pueden ser consumidos por toda la sociedad sin necesidad de pagar ningún precio por los mismos y caracterizados por la no exclusión (no es posible exceptuar a nadie de su consumo) y la no rivalidad (el consumo de dicho bien por una persona no limita el consumo del mismo por otra persona) y los segundos que presentan no rivalidad y no exclusión para un determinado grupo (que en este caso podrían ser las empresas) (Mitnik y Magnano, 2011a).

³ En el primer caso, se ha excluido, por ejemplo, al Programa «Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos» (PI-TEC) dado que en la provincia ha alcanzado mayoritariamente a empresas medianas o grandes. En el segundo caso, se ha excluido al Programa «Asociatividad de Microempresas», ejecutado por la misma Agencia de Desarrollo que ejecutó uno de los programas analizados aquí, y con un presupuesto e impacto inferior.

⁴ Vale la pena mencionar, entre otros, los siguientes estudios que preceden al que aquí se presenta sobre las políticas para la promoción de la microempresa (Matta, 2012) y sobre algunos de los programas aquí descriptos Mitnik (2011); Matta (2011); Magnano *et al.* (2011); Magnano *et al.* (2010); Etchegorry *et al.* (2009 y 2008).

⁵ Del orden del 30 % del presupuesto total en el DCP y del 25 % en FEP.

⁶ Por ejemplo, en el Programa DCP se gestionó la reasignación de recursos para acciones vinculadas con la aplicación de nueva legislación para el sector de industrias tecnológicas o para la formalización de la tenencia de la tierra de productores rurales, entre otras, acciones que originalmente no estaban previstas para esos fines pero eran demandadas por empresas y productores.

⁷ Para los programas de los que se obtuvo informa-

ción. En algunos casos las fechas de finalización se relacionan con la finalización del programa o la modificación sustancial del mismo. Vale la pena mencionar la dificultad de obtener datos nacionales y provinciales oficiales para las líneas estudiadas, aunque se debe destacar el aporte de información interna por parte de los programas.

⁸ El Programa CVA, que promueve una «cadena productiva» en realidad opera más sobre un sector de la misma que sobre los diversos componentes de la cadena (que incluye parcialmente a proveedores de materia prima, productores y agentes comerciales).

⁹ Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos de los casos analizados. En el caso del programa que trabajó explícitamente sobre una cadena productiva (CVA), se consideró el apoyo a las MyPEs en el marco de «corredores viales» que incluyen a una micro región y abarcan incluso otras zonas de la provincia. El proyecto intenta retomar la identidad cultural y los saberes de la actividad presentes en el territorio. En otro de los casos analizados (DCP), los sectores atendidos fueron seleccionados por su relevancia regional y por constituir en cierta medida una «ventaja competitiva» del territorio.

¹⁰ En el caso de DCP, sin embargo, se destaca que se dio una importancia central a las instituciones que nucleaban a las MyPEs participantes, las que incluso oficiaron de mediadoras o «legitimadoras» de la cooperación y de la pertenencia al programa.

¹¹ Esta idea se advierte también en los requisitos de participación. En una primera etapa se configuró un «sistema de membresía» basado en la afinidad, por el cual cada nuevo miembro debía ser presentado previamente por algún miembro activo.

¹² Esta evolución puede verse en las reformulaciones de los programas, ya que como se ha dicho cuatro de los programas estudiados (PMO, SPL, FEP, PSA) sufrieron modificaciones luego de un primer período de ejecución, orientadas a incorporar una mayor participación y fortalecimiento de las organizaciones territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (2001). «La importancia del enfoque del desarrollo económico local». En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, pp. 176–199.

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

Altschuler, B. (2006). «Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario.» En Rofman, A. y Villar, A. (comps.). *Desarrollo Local, una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio, pp. 131–154.

Amin, A. (2004). «Regions unbound: towards a new politics of place». *Geografiska annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), pp. 33–44.

Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del Desarrollo Local en la Argentina*. FLACSO. Disponible en: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Desarrollo_Local_en_Argentina.pdf (consultado 6/8/2012).

Arroyo, J. (2008). *Caja de Herramientas 3: Gestión del Desarrollo Económico Local*. Programa AREA – OIT. Buenos Aires.

Becattini, G. (2002). «Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis». *European Planning Studies*, 10(4), pp. 483–493.

Boisier, S. (2001). «Desarrollo (Local). ¿De qué estamos hablando?». En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 48–74.

Christensen, K. (1999). *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage.

Dini, M. y Stumpo, G. (2011). *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

Esser, K., Hillebrandt, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). «Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política». *Revista de la CEPAL*, n° 59, Santiago de Chile, pp. 39–52.

Etchegorry, C., Magnano, C. y Matta, A. (2009). «Política pública y economía social: entre el parche y la fisura». *Administración Pública y Sociedad*, nº 16, pp. 115–134.

Etchegorry, C., Magnano, C. y Matta, A. (2008). *Te inscribes, luego existes. Formalización jurídica y funcionamiento asociativo en dos cooperativas de Córdoba*. Ponencia presentada en el 9° Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Rosario.

Fernández, V.R., Amin, A. y Vigil, J.I. (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández, V.R., Güemes, M.C. y Magnin, J.P. (2007). «Buscando los puentes perdidos del nuevo regionalismo. Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial». *Cuadernos del CENDES* Vol. 24, nº 65, pp. 63–93.

Ferraro, C. (comp.) (2010). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. CEPAL–FUNDES, Santiago de Chile.

Ferraro, C. y Stumpo, G. (comps.) (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Libros de la CEPAL nº 107, Santiago de Chile.

Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). «The Governance of Global Value Chains». *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78–104.

Goldstein, E. y Kulfas, M. (2011). «Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación». En Ferraro, C. (comp.) *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL–AECID, pp. 429–489.

Granovetter, M. (1985). «Economic action and social structure: the problem of embeddedness». *The American Journal of Sociology*, 91(3), pp. 481–510.

IFAM (2003). Banco de datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior.

Laganier, J. (1991). «Le système productif et ses représentations». En Arena, R., Benzoni, L., De Bandt, J. y Romani, P. (eds.). *Traite d'économie Industrielle*. Collection Economie. París, pp. 172–181.

Madoery, O. (2001). «El valor de la política de desarrollo local». En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 200–228.

Magnano, C. y Porrini, L. (2008). «Indicadores municipales para el Desarrollo Económico Local». En *Caja de Herramientas para el Desarrollo Económico Local 2: Normativa municipal para el Desarrollo Económico Local. Indicadores Municipales para el Desarrollo Económico Local*. Organización Internacional del Trabajo, Programa Área, Buenos Aires, pp. 73–147.

Magnano, C., Etchegorry, C., Orchansky, C. y Matta, A. (2011). *Las lógicas de las políticas públicas para el desarrollo de la asociatividad*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba. Publicada en CD-ROM del Congreso, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba.

Magnano, C., Matta, A. Etchegorry, C., Orchansky, C. y Paiva, E. (2010). *Análisis de Estrategias de las Políticas y Programas de Desarrollo de la Asociatividad en MyPES de Córdoba*. Publicado en CD-ROM de la XV Reunión anual de la Red Pymes Mercosur, realizada en Mendoza entre el 29 de septiembre y el 1 de octubre de 2010. Asociación Civil Red Pymes y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Manzanal, M. y Nardi, M. (2008). «Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995». En Schejtman, A. y Barsky, O. (comps.). *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 492–525.

Manzanal, M. y Schneider, S. (2010). «Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990–2010)». Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil. Disponible en: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/manzanalnschneider.pdf> (consultado 6/8/2012).

Martínez Fernández, C. (2001). «Networks for Regional Development: Case studies from Australia and Spain». Thesis. University of New South Wales, Australia.

Matta, A. (2012). «El sector de las microempresas: antecedentes, políticas y programas para la promoción de la microempresa en Argentina y la provincia de Córdoba (2003–2007)». En Sonnet, F. (ed.). *Los microemprendimientos productivos e innovadores en la provincia de Córdoba*. Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 185–224.

Matta, A. (2011). «Reconstruyendo la trama asociativa». En Mitnik, F. (coord.). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 239–286.

Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory*. Jean Monet Chair Paper RSC n° 98/50. European University Institute. Traducción al español disponible en: <http://www.uned>.

es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gubernaci%F3n%20iigov%201998.pdf (consultado 6/8/2012).

Mintzberg, H. y Jorgensen, J. (1995). «Una estrategia emergente para la política pública». *Gestión y Política Pública*, Vol IV, n° 1, primer semestre. INAP, Madrid, pp. 25–46.

Mitnik, F. (coord.) (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba.

Mitnik, F. y Magnano, C. (2011a). «Competitividad y mejora competitiva». En: Mitnik, F. (coord.). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 57–78.

Mitnik, F. y Magnano, C. (2011b). «Acordando significados». En Mitnik, F. (coord.). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 39–56.

Mitnik, F. y Magnano, C. (2011c). «Diagnóstico, diseño y principios de ejecución». En Mitnik, F. (coord.). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 115–142.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2005). «La región social. Más allá de la dinámica de territorial de la economía del aprendizaje». *Economías* n° 58, pp. 96–127.

Naclerio, A. (2010). *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires. Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf (consultado 6/8/2012).

Naclerio, A. (2011). *La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPyME*. Buenos Aires: SEPyME.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO–Miño y Dávila.

Polanyi, K. (1946). *The great transformation*. Boston: Beacon Press.

Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.

Porter, M. (1998). «Clusters and the new economics of competition». *Harvard Business Review*, noviembre–diciembre.

Prochnik, V. (1998). *Industrial complexes revisited*. International Joseph Schumpeter Conference, Vienna, Austria, June. Disponible en: http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/pdfs/industrial_complexes_revisited.pdf (consultado 6/8/2012).

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Ryan, S. y Bergamín, G. (2010). *Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina*. Asignatura Extensión Rural FCA–UNC. Disponible en: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticas.pdf> (consultado 6/8/2012).

RIMISP (2004). *Síntesis de las ponencias y del debate del Seminario Taller «Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina»*. Buenos Aires, 25 y 26 de octubre. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Seminario_FIDA_RIMISP.pdf (consultado 6/8/2012).

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

Stoker, G. (1998). «Governance as a theory: five propositions». *International Social Science Journal*, n° 155, pp. 17–28.

Stumpo, G. (2004). «Articulación productiva y pequeñas y medianas empresas. Reflexiones a partir de algunos estudios de caso en América Latina». En Dini, M. y Stumpo, G. (coords.). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: CEPAL–Siglo XXI Editores, pp. 11–30.

Sztulwark, S. (2010). «Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina». En Ferraro, C. y Stumpo, G. (comps.) (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Libros de la CEPAL n° 107*, Santiago de Chile, pp. 45–96.

FUENTES DOCUMENTALES

- Cuenta de Inversión, Ministerio de Economía, años 2003 a 2011, disponibles en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm>

- Leyes de presupuesto, años 2003 a 2011, disponibles en sitio web de la Oficina Nacional de Presupuestos <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>
- Memoria detallada de la Nación, años 2003 a 2011, disponibles en <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=58>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resoluciones 1375/04, 1023/09 y 2476/2010.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución 1094/09.
- Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. Memorando de donantes, Informe final del ejecutor (2007) e Informe de Evaluación (2007).
- Programa de Fortalecimiento de Enramados Productivos Locales. Secretaría de Empleo. Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo. 2006
- PNUD (2006) Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional. Documento de Proyecto.
- Programa Social Agropecuario, sitio web: www.psocialagropecuario.gov.ar (consultado marzo 2009).

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Matta, Andrés; Magnano, Cecilia; Orchansky, Carolina y Etchegorry, Ana (2013). «Territorialización de las políticas de articulación productiva y desarrollo de la MyPE. La experiencia de Córdoba.» *DAAPGE*, año 13, N° 20, 2013, pp. 49-80. Santa Fe, Argentina: UNL.
