

## Las PyMEs en la era neo-desarrollista y (¿) las herramientas para el desarrollo (?) Contribución crítica desde la experiencia argentina reciente.<sup>ξ</sup>

*Cristhian Rubén Seiler\**

*Víctor Ramiro Fernández\*\**

### Resumen

Este trabajo tiene dos propósitos vinculados. El primero, consiste en evaluar el desempeño de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) del sector industrial en Argentina bajo el período denominado neo-desarrollismo (2002-2014). Se observa la actuación de las PyMEs en la creación de empleo, su participación en el crecimiento económico, las actividades más dinámicas, así como la inserción en el mercado externo. A partir de esta evaluación, el segundo propósito es aportar algunos elementos para considerar los riesgos de aceptar acríticamente las políticas de desarrollo que propician la inserción rápida de las PyMEs en las cadenas globales de valor (CGV). Se considera precautoriamente que la implementación de la política PyMEs bajo dicha estrategia puede abonar -antes que revertir- los efectos de desarticulación y fragmentación productiva que acentúan el derrotero estructural de las PyMEs. En buena medida, ello tiene su fundamento en que esta iniciativa se interesa más en la adaptación de las PyMEs a los requerimientos de las empresas transnacionales antes que a potenciar a estos actores bajo una estrategia nacional de desarrollo que permita avanzar integralmente sobre las debilidades estructurales analizadas. Por esta razón, en la parte final del trabajo se advierte la necesidad de vincular la atención en las CGV con una estrategia nacional de desarrollo, multi-escalarmente articulada por el Estado.

**Palabras Claves:** PyMEs, industria, neo-desarrollismo, inserción en cadena de valor global, desarrollo económico, estrategia nacional de desarrollo.

**JEL:** F630, O140, O200.

### Abstract

This paper has two linked purposes. The first one is to analyze the performance of small and medium enterprises (SMEs) of the Argentinean industrial sector under the so-called *neo-developmentalism* period (2002-2014). For this, it observes SMEs' role in job creation and economic growth, their participation in most dynamics activities and their integration into the international economy. Based on this evaluation, the second purpose is to provide some tools in order to consider the risk of accepting, in an acritical way, developing policies that promote SME's rapid economic integration in Global Value Chains (GVC). It is preventively considered that SME policies implementation under those strategies, actually reinforce SME productive disarticulation and fragmentations that deepen their structural path instead of reversing it. To a great extent, these initiatives seem to have their basis on adapting SMEs to transnational companies' requirements instead of empowering these actors under a national development

---

<sup>ξ</sup> - Recibido 05 de enero 2015 / Aceptado 31 de marzo 2015.

\* Licenciado en Ciencias Política, Becario Doctoral CONICET - UNL. Correo Electrónico: cseiler@fcjs.unl.edu.ar.

\*\* Doctor en Ciencias Política. Investigador CONICET y Tipo I del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores del Ministerio de Educación – Docente Titular Ordinario UNL. Correo Electrónico: rfernand@fcjs.unl.edu.ar.

strategy that allows them to get over the analyzed problems. For this reason, at the end of the paper, it is warned the need of combining the attention on GVC with a national development strategy and articulated multi-scalar by State.

**Key Words:** SMEs, industry, *new-developmentalism*, integration into global value chain, economic development, national development strategy,

**JEL:** F630, O140, O200.

## Introducción

Este trabajo persigue dos propósitos que, como trataremos de argumentar, se encuentran vinculados. El primero consiste en evaluar el desempeño de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) del sector industrial<sup>1</sup> en Argentina en el período posterior al Consenso de Washington (CW), es decir, el período que se ha denominado neo-desarrollismo<sup>2</sup>. A partir de esta evaluación, en la que damos cuenta de la limitada actuación en la creación de empleo, en el crecimiento económico como en una inserción más competitiva en el mercado externo, el segundo propósito es aportar algunos elementos para juzgar la aceptación acrítica de las políticas de desarrollo que propician la inserción rápida de esos actores en las cadenas globales de valor (CGV). La desconsideración de una estrategia nacional de desarrollo y un protagonismo multi-escalarmente articulado del Estado no permite avanzar integralmente sobre las debilidades estructurales de las PyMEs.

En la Argentina del cambio de siglo, las PyMEs fueron posicionadas discursivamente como los actores centrales de la reconstrucción del entramado productivo local que había sido seriamente afectado por la apertura y liberalización económica bajo el período neoliberal del CW, en el que más de 50.000 PyMEs cerraron sus puertas (Azpiazu, Basualdo, y Schorr, 2001). Bajo el paraguas de ideas provenientes de organismo internacionales que postulan el protagonismo de las PyMEs en la tarea del “cambio estructural” (CEPAL/OCDE, 2012; Dini y Stumpo, 2004), un fuerte énfasis en mejorar el desempeño de los actores PyMEs en la experiencia argentina pasó a formar parte de los objetivos de recomponer el entramado productivo, además de su importancia en la generación de riqueza, creación de empleos y arraigo local que proveían una mejor distribución geográfica de la riqueza (CEPAL, 2003; Kulfas, 2009).

Sin embargo, y a pesar de las acciones concretadas desde el Estado a través de la implementación de diversos instrumentos y programas públicos, sostenidos en la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2006 o el Ministerio de Industria en 2010 con el objetivo de fortalecer el entramado de los actores PyMEs, los resultados económicos concretos marcan un desempeño poco alentador de estos actores y que no necesariamente se corresponde con un protagonismo en la escena neo-desarrollista. Por el contrario, a pesar de todo el impulso y apoyo estatal, las PyMEs no lograron mejorar su participación en el valor agregado ni participar en sectores más dinámicos; tampoco tuvieron un buen desempeño en la creación de empleo ni en su dinámica de inserción internacional.

---

<sup>1</sup> De aquí en adelante, cada vez que se lea PyMEs equivale a decir “PyMEs industriales”

<sup>2</sup> En este trabajo utilizaremos conceptualmente *neo-desarrollismo* como el período inmediato a la crisis de 2001 en Argentina y que se ha caracterizado por la importancia del Estado en el proceso de desarrollo, diferenciándolo del período central del *neoliberalismo* (la década de 1990) bajo las propuestas del Consenso de Washington que dieron primacía al mercado (Diniz, Boschi, y Gaitán, 2012; Portes y Garavito, 2004; Sader, 2008).

Sobre la base de estos resultados que dejan a las PyMEs en condiciones estructurales poco auspiciosas, en una segunda parte del trabajo nos proponemos presentar algunas oportunas precauciones acerca de la implementación de políticas de desarrollo que han tornado como sentido común la necesidad de insertar rápidamente a las PyMEs en las CGV. Estas observaciones tienen su raíz en que su idea base tiene más afinidad con viabilizar y apoyar el funcionamiento de las CGV -y propiciar el fortalecimiento de las empresas transnacionales (ETN)- antes que a re-posicionar y alterar la situación estructural de los actores PyMEs de los países periféricos. Pues, si frente a un escenario de PyMEs posicionadas desfavorablemente la ofensiva interna de cambio estructural es de baja intensidad y sin centralidad en una estrategia nacional de desarrollo, la aplicación de este tipo de política PyMEs viabilizaría la profundización antes que una salida de las condiciones de retardo estructural y bajo protagonismo.

Por ello, a lo largo del trabajo, luego de presentar la re-valorización discursiva e institucionalización de la problemática PyMEs y observar la situación estructural en que quedaron las PyMEs argentinas en el período neo-desarrollista, presentaremos en qué consiste la política PyMEs trayendo a colación sus implicancias sobre el caso argentino actual. Se finaliza con algunas consideraciones finales respecto a los desafíos para la política PyMEs y el Estado relacionados a la importancia de vincular la inserción de las PyMEs en las CGV a una estrategia nacional de desarrollo inter-escalarmente articulada desde el Estado.

## **1. La importancia de las PyMEs bajo el neo-desarrollismo argentino**

Ya desde mediado de la década del '90 y durante los últimos años del CW -antes de la crisis de 2001-, las entidades y cámaras empresarias (Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de la Mediana Empresa, entre otras) hicieron un fuerte llamamiento al Estado para intervenir en la crisis que el sector productivo industrial estaba atravesando bajo el régimen de paridad cambiaria (\$ 1=US\$ 1) y de liberalización económica (Azpiazu et al., 2001). En buena medida, ya desde ese momento, las PyMEs eran no sólo las más castigadas sino también las que podían modificar la situación económica y social que llegó a tener la mitad de la población bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2003, 2005; Dini y Stumpo, 2004).

En el período posterior a la crisis de 2001, no sólo las cámaras empresarias propusieron la reconstrucción y protagonismo de las PyMEs industriales, sino también los gobiernos que se sucedieron dieron un fuerte énfasis en la centralidad de estos actores en el sostén del modelo de “crecimiento económico con inclusión social” (PEI, 2011). Las cámaras empresarias (como la Unión Industrial Argentina -UIA-, la Cámara Argentina de la Mediana Empresa -CAME-, o la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios -APYME-, entre otras) se incorporaron rápidamente y fueron las más interesadas en re-posicionar a los actores PyMEs en el centro de la reactivación económica debido a la pérdida de posiciones que habían tenido bajo el CW<sup>3</sup>.

Desde el Estado, se llevaron adelante innumerables intervenciones y acciones a través de programas públicos para las PyMEs en el que se dispusieron variados instrumentos financieros, de asistencia técnica y/o subsidios para mejorar la gestión empresarial, incorporar ciencia y tecnología en los procesos productivos y mejorar la

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, ello puede notarse en la importancia que los actores PyMEs fueron alcanzando dentro de las conferencias industriales que realiza anualmente la UIA (<http://www.uia.org.ar/>), como así también en las propuestas que se fueron elaborando y proponiendo con más fuerza desde la CAME (<http://www.redcame.org.ar/>).

competitividad de las PyMEs, entre otros (PEI, 2011)<sup>4</sup>. Esta activa iniciativa estatal ha sido más evidente luego de 2008-2009 como estrategia de morigerar las consecuencias de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos en 2007-2008, y se concentró en la respuesta tradicional brindando herramientas financieras para mejorar la competitividad y la inserción externa de las PyMEs (Ferraro, 2011; Sztulwark, 2010). Los cambios institucionales, reflejados en la re-jerarquización de la cartera de industria a través de la creación del Ministerio de Industria en 2010 y la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) en 2011, dieron la pauta de la importancia que el Estado había otorgado a la industria y principalmente a las PyMEs, a las que se posicionaba como actores encargados de llevar adelante el proceso de “re-industrialización” (MI, 2013; PEI, 2011).

Básicamente, la retórica del Estado como desde el ámbito de los *policymakers* ha seguido sendas muy similares en cuanto a las razones de la importancia de fortalecer a las PyMEs. Se sostiene centralmente que una de las razones radica en su aporte a la creación de empleos, al desarrollo económico (CEPAL/OCDE, 2012) y al desarrollo social (CEPAL y ONUDI, 1988), algo que ha sido explícita y reiteradamente reafirmado desde la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyMEyDR) del Ministerio de Industria de la Nación, el principal organismo estatal abocado a estos actores económicos. En palabras del secretario, aduce que las PyMEs:

*“...además de generar riqueza son importantes generadoras de mano de obra y, por lo tanto, de arraigo local; permiten una distribución geográfica más equilibrada de la producción y del uso de recursos y de la riqueza que generan; tienen una flexibilidad que les permite adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos y en muchos casos detectar nuevos procesos, productos y mercados. Sobre todo, poseen una capacidad dinámica y una gran potencialidad de crecimiento.”*<sup>5</sup>

De manera complementaria, tanto en el PEI 2020 como en la publicación del Ministerio de Industria “*PyMEs: Protagonistas por dinámica, innovación y creatividad*”, se afirma que la consolidación de estas empresas lograrían consolidar y generar puestos de trabajo más estables y con mayores salarios, factor clave para la economía argentina en un contexto de inclusión social (MI, 2013; PEI, 2011). Como corolario de todo ello, la Ministra de Industria ha considerado que las pequeñas y medianas empresas son actores centrales de las políticas y programas del Gobierno Nacional, al cual define como un gobierno “pro-pyme” (MI, 2013).

## 2. Más allá del discurso y la institucionalización: explorando la brecha.

Ahora bien, promediando la segunda década del siglo XXI, y a pesar del arsenal de instrumentos y programas públicos que dotaba al gobierno de su carácter “pro-pyme”, los resultados económicos derivado de la dinámica interna y externa de las PyMEs marcan la formación de una brecha con el registro discursivo, incluso con el aumento de los emprendimientos institucionales forjados desde el Estado. No obstante todos esos instrumentos, más que revertir la situación estructural de las PyMEs, durante el período neo-desarrollista la situación de las PyMEs fue agudizándose progresivamente.

---

<sup>4</sup> También puede apreciarse la gran oferta de programas públicos del Estado Nacional hacia las PyMEs en la Guía de Programas y Beneficios para la Industria Argentina disponible en: [www.industria.gov.ar](http://www.industria.gov.ar)

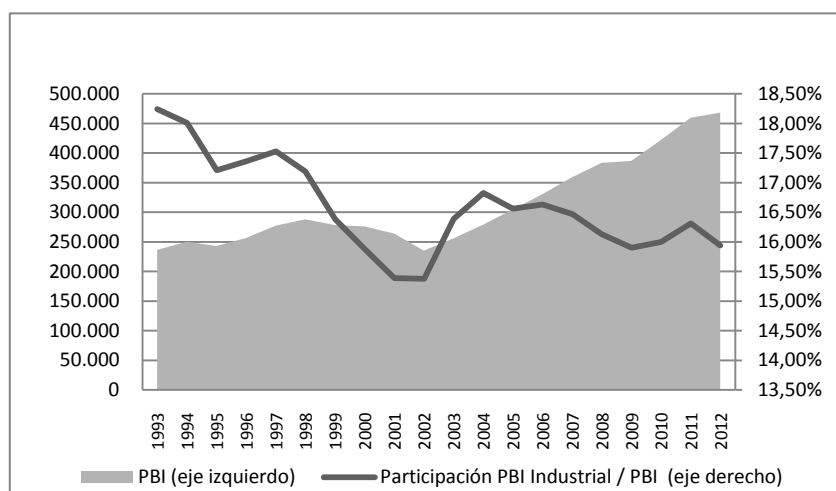
<sup>5</sup> Disponible en: <http://goo.gl/M5PGIz>.

Para comenzar por lo más inmediato, y sin mostrar excepcionalidad con el comportamiento de la dinámica económica general, la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) hizo saber que hacia mayo de 2015 fueron veintidós los meses consecutivos en que las PyMEs industriales no crecen<sup>6</sup>.

Si bien ese dato debe ser entendido en el marco del acompañamiento del ciclo de desaceleración general experimentado por la economía argentina a partir de 2009, y profundizado entre 2011 y 2012 (Schorr, 2013) como también bajo la constante caída de la participación del sector industrial en el conjunto de la economía (Gráfico 1), alcanzó a impactar negativamente en los sectores más avanzados tecnológicamente (Castells, Ferreira, Inchauspe, y Schorr, 2014) en el que particularmente las PyMEs no dejan de constituirse en un pequeño núcleo de eficiencia de escaso protagonismo<sup>7</sup>. Esto será ampliado más adelante en este apartado.

En este contexto, es propicio observar la evolución de la dinámica de las PyMEs bajo el período neo-desarrollista (2002-2014) evaluando empíricamente si han tenido mayor presencia en virtud de los aspectos por los cuales habían sido colocadas como actores centrales del cambio estructural.

**Gráfico 1:** PBI y participación PBI Industrial en Argentina (1993-2012). En millones de pesos constantes de 1993.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar))

### *El desempeño de las PyMEs en el escenario argentino (2002-2014)*

El primer elemento que se presenta al analizar la evolución del universo de los actores Pymes es la pérdida de participación de las PyMEs industriales en el universo total de PyMEs. En el Gráfico 2 se puede apreciar que, a pesar del mejoramiento de las condiciones económicas luego de 2001, la propia dinámica de crecimiento no parece haberse centrado en la importancia de las PyMEs industriales. Estos resultados, marcan un primer elemento estructural problemático que, en el contexto de un menor protagonismo del sector industrial, desde la perspectiva de la cantidad de empresas el

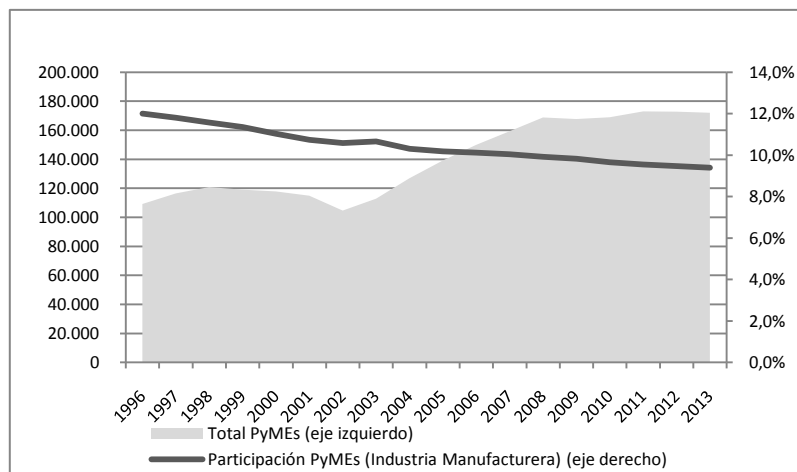
<sup>6</sup> Disponible en: <http://goo.gl/3JoWmX>.

<sup>7</sup> Según los datos de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa en Junio de 2015, alrededor de 110 PyMEs se dedican exclusivamente al rubro de máquinas y herramientas. Una rama de bienes de capital con altos niveles de innovación y desarrollo, pero que no deja de ser una isla de eficiencia. Disponible en: <http://goo.gl/36vG6x>.

sector PyMEs industrial pierde relevancia frente a otros sectores económicos dentro del universo PyMEs.

Si extrapolamos este análisis para observar cuál ha sido la evolución y aporte que los actores PyMEs han realizado en término de empleo, nos encontramos con algunas variaciones más significativas que las observadas anteriormente. En primer lugar, tomando el universo de empleo registrado PyMEs, de los cinco sectores que más empleo generan, el sector asalariado industrial fue el único que no dejó de perder participación.

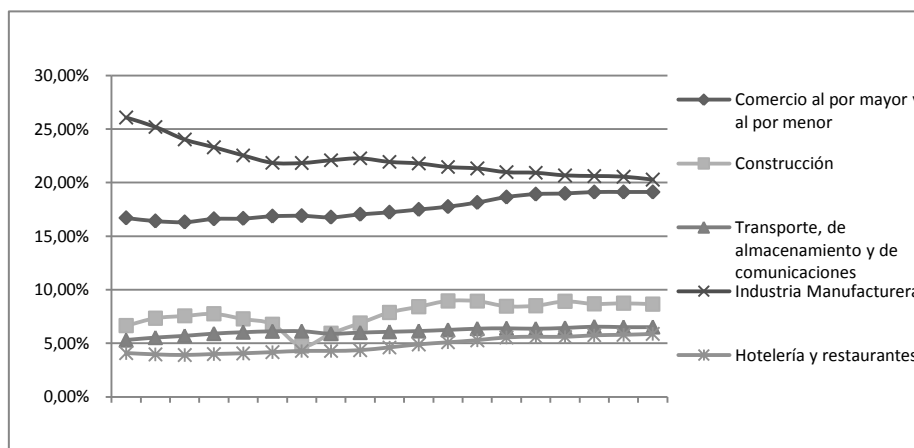
**Gráfico 2.** Universo PyMEs y PyMEs industriales (1996-2013). Cantidad de empresas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)).

Es decir, la caída desde los 26,1 % en 1996 a 21,8 % en 2002 no sólo no fue revertida, sino que fue profundizada, llegando al 20,3 % (Gráfico 3). Debe quedar claro que, por razones que no indagaremos en este trabajo, el sector industrial de las PyMEs fue el único sector que perdió participación significativamente desde la perspectiva del empleo asalariado registrado, en contrapartida al gran ganador que fue el sector comercial.

**Gráfico 3.** Empleo asalariado registrado PyMEs por sector económico (1996-2014). En porcentajes



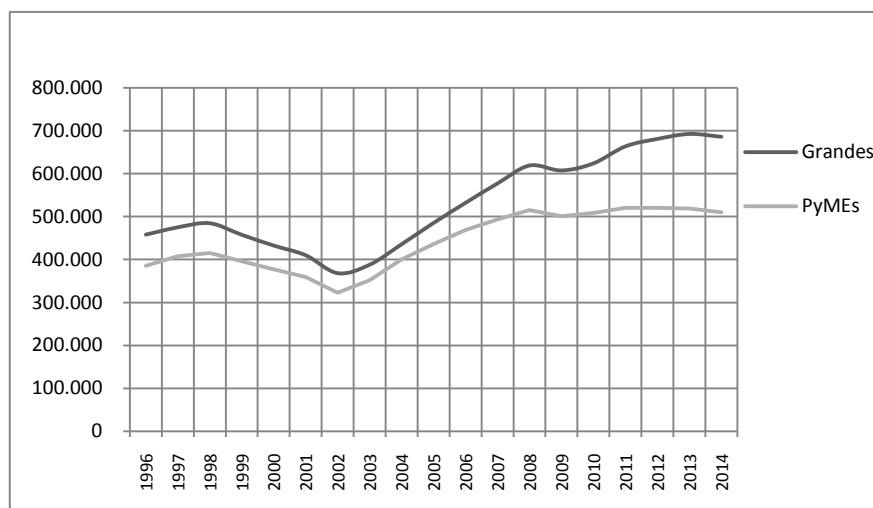
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)).



Ahora bien, si comparamos la performance del empleo registrado industrial desde la perspectiva del tamaño de empresa, nos encontramos con que el empleo industrial creció, pero fueron las grandes empresas las que nuclearon ese crecimiento (Gráfico 4). Desde el punto más bajo en 2002, el empleo industrial PyMEs creció un 58 % frente al 87% de crecimiento de las grandes empresas industriales.

La bifurcación que progresivamente se fue generando entre el empleo de PyMEs y las grandes empresas se profundizó desde 2009 en adelante bajo un contexto en el que el sector público incrementó cuantitativamente los programas, instrumentos y recursos públicos orientados a los actores PyMEs. La conclusión evidente que se deriva de ello es que las acciones llevadas a cabo, a pesar de haber institucionalizado un área industrial con una orientación centrada en los actores PyMEs, no tuvieron los efectos esperados en fomentar la creación de empleos y en alcanzar resultados concretos de la orientación “pro-pyme”.

**Gráfico 4.** Empleo registrado privado de la Industria Manufacturera según tamaño de empresa. Cantidad de empleados. 1996-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)).

Otro aspecto valorado por los *policymakers* como por los organismos internacionales refiere al desempeño y la importancia de las PyMEs en el valor agregado y su aporte al crecimiento económico (CEPAL, 2003; CEPAL/OCDE, 2012; MI, 2013; Stezano, 2013). Si bien el análisis es dificultoso atento a que no se ha construido información estadística oficial confiable al respecto, utilizaremos datos de una serie más acotada y otros indicadores que nos permitirán aproximarnos de modo indirecto.

Los datos más confiables al respecto, fueron sistematizados por una muestra estadística del universo PyMEs de todo el país que sólo se llevó a cabo en una serie acotada de tres años entre 2006 y 2008<sup>8</sup>. Allí, la participación de las PyMEs industriales en el valor agregado no superaba los 10 puntos en promedio para los años 2006/2008. Ello, marca cierta concordancia con la información de otros países de Latinoamérica que estimaban una participación similar (SELA, 2012), y se distancia notablemente de

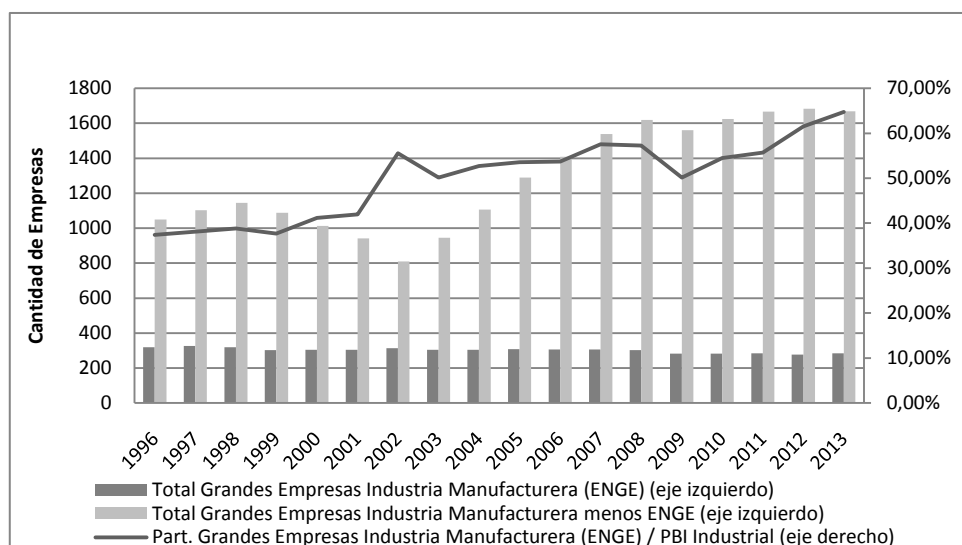
<sup>8</sup>La encuesta se denominó MAPA PYME. Era un proyecto conjunto entre la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que relevaba y elaboraba información sistemática acerca del universo PyMEs en Argentina.

los resultados obtenidos en los años `70 y `80 en el que participaban en promedio el 25 % del valor agregado en el sector industrial (Castillo y Cortellese, 1988).

Ahora bien, como comentamos anteriormente, frente a la escasez de datos estadísticos específicos de PyMEs para realizar un análisis temporal más amplio, utilizamos otro indicador que nos permita acercarnos indirectamente e inferir la participación de las PyMEs en el valor agregado industrial. Este cálculo fue posible a través de los datos de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE)<sup>9</sup> y que nos permite construir una serie temporal más amplia, logrando una aproximación por inferencia.

Una primera reflexión de los datos arrojados por la ENGE es que de las 500 empresas encuestadas, aproximadamente 300 son grandes empresas de la industria manufacturera que durante la última década concentraron más del 50 % del valor agregado industrial. Este resultado es arrojado en el Gráfico 5 que además muestra el resto de “grandes empresas de la industria manufacturera” que componen el universo de grandes empresas y no son contempladas en la ENGE. Si se considera ambos grupos de empresas -grandes empresas manufactureras del ENGE y el resto de grandes empresas manufactureras- se puede advertir que el margen de participación de las PyMEs en el valor agregado se torna irrelevante frente al avance de ambos grupos.

**Gráfico 5:** Participación de la cúpula empresarial en el PBI Industrial. 1996-2013. En porcentaje y cantidad de empresas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

De manera categórica, las aseveraciones acerca de la importancia de las PyMEs en cuanto al aporte y/o participación en el valor agregado son relativizadas por la constatación del avance de los grandes actores industriales. La involución de la participación de las PyMEs industriales -y el concomitante proceso de concentración- parecen responder principalmente a las escasas transformaciones operadas en cuanto a la participación dentro de las ramas de actividad de la industria manufacturera. Los análisis recientes indican que no se produjeron cambios en la estructura sectorial

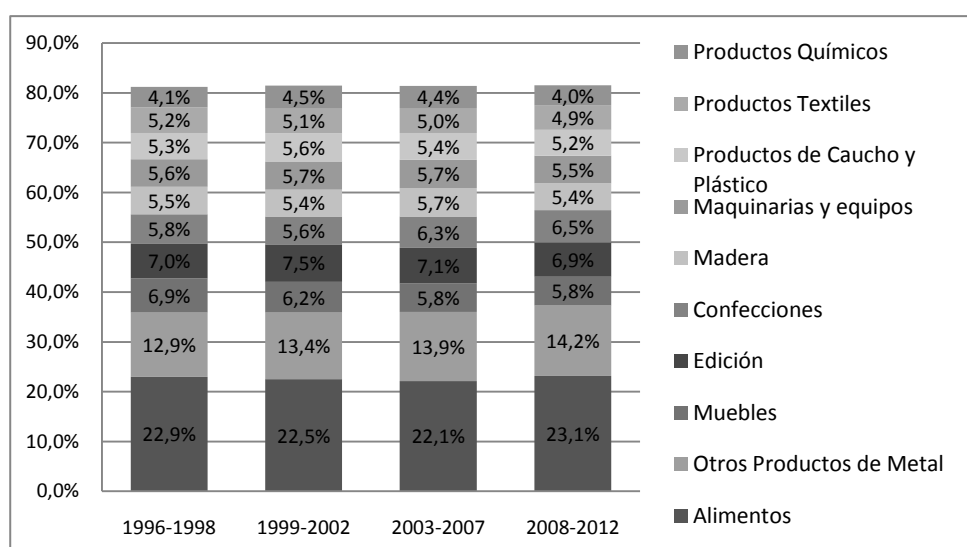
<sup>9</sup>En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) lleva a cabo anualmente la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) que releva la participación de las 500 empresas más grande del país de todos los sectores económicos.



PyMEs ya que no operaron transformaciones a nivel de contenido tecnológico de las manufacturas (Acosta, 2010; CERA, 2013).

A modo de observar cómo se fue conformando la estructura PyMEs, a continuación describimos la trama sectorial de acuerdo a las actividades en las que se desempeñaron. Según la cantidad de empresas en cada rama de actividad, en el Gráfico 6 se aprecia que la trama PyMEs posee rasgos prácticamente similares durante todo el período analizado y perfectamente compatible con la trama de finales del período del CW. Puede notarse que de las 23 ramas de actividad de la industria manufacturera (CIU) sólo 4 de estas concentran el 50 % de las empresas PyMEs en donde no adquirieron mayor importancia las actividades propensas a generar mayor innovación y progreso técnico, como lo son por ejemplo la producción de bienes de capital o instrumentos y productos complejos tecnológicamente (Castells et al., 2014).

**Gráfico 6.** Cantidad de empresas PyMEs de la Industria Manufacturera según ramas de actividad en Argentina. (1996-2012).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial ([www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar)).

Bajo esta evidencia agregada, se puede notar que la estructura PyMEs permaneció estática desempeñándose en las actividades que lo venían haciendo sin avanzar en ramas más dinámicas con capacidad de producir procesos de innovación y de aprendizaje tecnológico con el fin de capturar mayor valor agregado, aspecto que vuelve a entrar en tensión con la retórica oficial y los *policymakers*.

Ahora bien, luego de haber delineado el desempeño interno de las PyMEs, a continuación, presentaremos algunos elementos de la dinámica de inserción internacional. Aquí, proponemos principalmente observar el peso relativo de las PyMEs en el mercado externo y qué actividades fueron las más importantes.

Un primer dato interesante que surge es que, si bien entre 2003 y 2012 cerca de 2000 PyMEs<sup>10</sup> lograron ingresar al mercado externo (sumándose a las cerca de 4000 que ya lo venían haciendo), la base exportadora PyMEs (aquellas que exportan al menos 5% de sus ventas) no superó el 16 % del universo total PyMEs entre 2004 y 2011 (FOP, 2004,

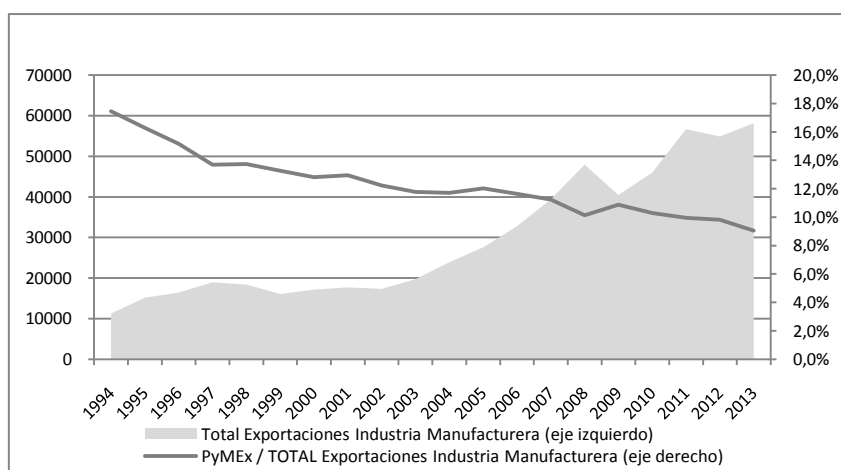
<sup>10</sup> La sigla *PyMEs* es utilizada en este trabajo en referencia a las Pequeña y Mediana Empresa Exportadora del sector industrial, siguiendo los criterios adoptados por la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).

2013). Este hecho, que relativiza el peso que podría significar la numerosa cantidad de PyMEX que comenzaron a exportar, implica que el entramado PyMEs no ha logrado quebrar la tendencia estructural de orientarse al mercado interno a pesar de los diversos programas e instrumentos públicos que promocionan las exportaciones PyMEs.

Al momento de desagregar y comparar los datos de las PyMEX respecto a las grandes empresas exportadoras, los resultados marcan el retraso del desempeño exportador PyMEs. Ello, se puede apreciar en la pérdida de participación en el valor exportado total con gran fundamento en la re-primarización de las exportaciones PyMEX.

Respecto a la participación en el valor exportado, las PyMEX no lograron relativizar el proceso de caída heredado del período neoliberal. En el Gráfico 7, se observa que esa tendencia de caída de la participación de las PyMEX industriales sobre el total del valor exportado industrial (FOB - U\$S) no pudo revertirse ni frenarse bajo el periodo neo-desarrollista. No es que las PyMEX no tuvieron mayor presencia y cambios en su inserción internacional, ya que en términos absolutos como mencionamos anteriormente aumentaron en número, exportaciones e incorporaron nuevos productos y nuevos destinos (CERA, 2014), sino que, en términos relativos, con esas variaciones y cambios operados en productos y destinos, la performance de las PyMEX tuvo una muy baja incidencia en la balanza comercial.

**Gráfico 7.** Participación PyMEX en las exportaciones industriales totales (1994-2013). Millones de U\$S y Porcentaje



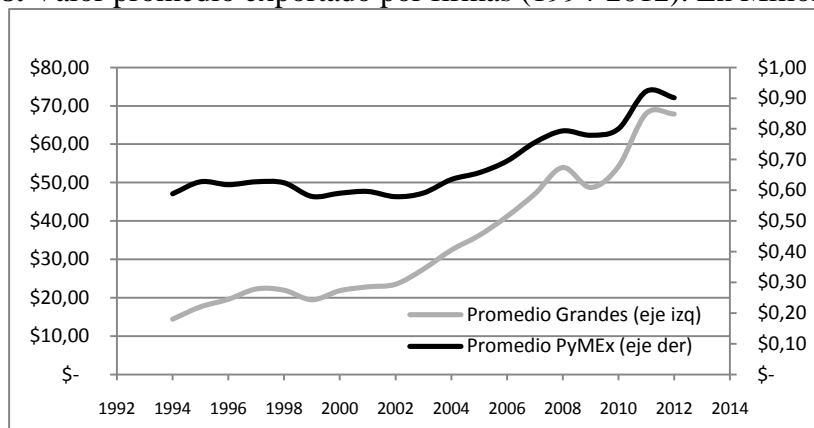
Fuente: Elaboración Propia en base a los datos disponibles de la CERA ([www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar)).

Como marcábamos anteriormente, este descenso también puede observarse desde la evolución del valor exportado promedio por firmas de acuerdo al tamaño de las empresas, donde se nota aún más el rezago que tuvieron las PyMEX frente a las grandes empresas exportadoras, marcando de alguna manera el diferencial de productividad propio de las PyMEs frente a las grandes empresas en los países en desarrollo (Castillo y Cortellese, 1988; CEPAL/OCDE, 2012; Cimoli, 2005). Estas últimas, aumentaron exponencialmente su cuota de participación en promedio por firma de US\$ 27 millones (2003) a US\$ 68 millones (2012), mientras que las PyMEs sólo ascendieron de US\$ 0,6 millones (2003) a US\$ 0,9 millones (2012), representando un aumento del 150% y 50 % respectivamente (Gráfico 8).

Atentos a esta caída, observaremos las ramas de actividad más importantes del sector industrial en las que participaron las PyMEX a modo de encontrar algunas pistas en cuanto a los fundamentos de dicho descenso. Observando la dinámica PyMEX de

acuerdo a las ramas de actividad también nos servirá para establecer los resultados en cuanto las ramas en los que estos actores fueron más competitivos y que caracterizan el perfil de inserción y especialización internacional.

**Gráfico 8.** Valor promedio exportado por firmas (1994-2012). En Millones de U\$S

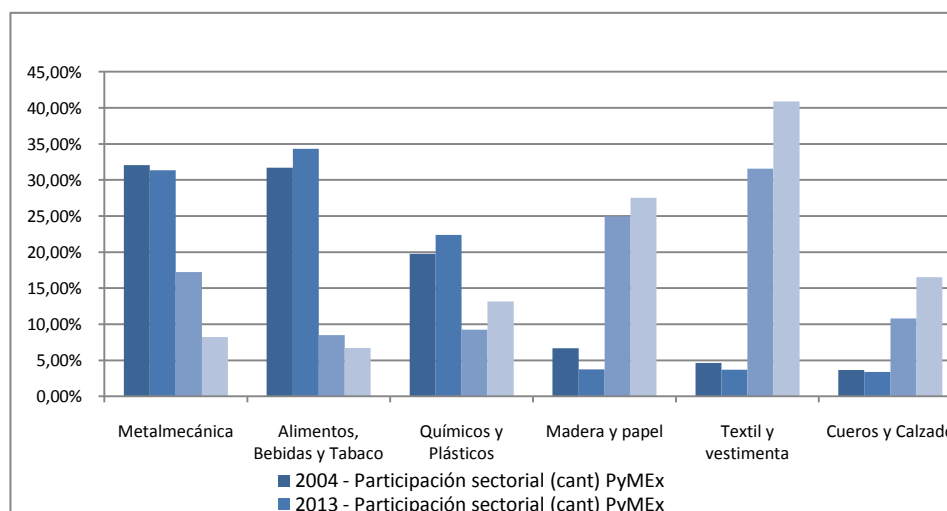


Fuente: Elaboración propia en base a informes de la CERA ([www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar)).

Si entendemos que incursionar en actividades con alto valor agregado y alto contenido de ingeniería es importante no sólo para difundir el progreso técnico al interior de la estructura productiva sino también para potenciar y retener mayores niveles de valor, el período neo-desarrollista muestra, desde el punto de vista de la inserción externa, que el declive se debió justamente a la retirada de las PyMEs de esas ramas por sobre aquellas relacionadas con el procesamiento de recursos naturales y de bajo contenido tecnológico.

Concretamente, si bien las PyMEs tienen una importante participación numérica en actividades como la metalmecánica, lo cierto es que no han obtenido mayor relevancia en esas actividades sino que han decrecido notablemente (de 17,22 % en 2004 a 8,22% en 2013) (Gráfico 9), al tiempo que han aumentado su participación en rubros como “textil y vestimenta”, “cuero y calzado”, “química y plástica” y “madera y papel”.

**Gráfico 9.** Participación sectorial de las PyMEs sobre el total de empresas y Total de Exportaciones. Años 2004 y 2013.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CERA (2014).

Esa pérdida de participación en la rama metalmecánica -con un fuerte componente de ingeniería e innovación (Castells et al., 2014)-, se debe principalmente a la drástica caída del sector de “bienes de capital” (Tabla 1).

En resumen, los elementos empíricos presentados anteriormente dan cuenta de escasos avances y cambios cualitativos. Internamente, se destaca la ausencia de un protagonismo de los actores PyMEs en el valor agregado, en la creación de empleo registrado y un moderado desempeño en los sectores más dinámicos y tecnológicamente más avanzados; y externamente, su inserción ha estado crecientemente orientada al procesamiento de recursos naturales y/o trabajo intensivo-con una rítmica global claramente menor que los grandes actores exportadores-.

**Tabla 1.** Participación PyMEx en la rama “metalmecánica” (2004 y 2013). Monto en U\$S FOB.

	2004	2013
<b>Bienes de Consumo p/ el hogar</b>	41 %	62 %
<b>Insumos de las Construcción</b>	38 %	47 %
<b>Insumos y Productos No específicos</b>	54 %	39 %
<b><u>Bienes de Capital</u></b>		
Electrónica e Instrumentos Médicos	<b>48 %</b>	<b>31 %</b>
Maquinarias y Equipos	<b>60 %</b>	<b>29 %</b>
<b>Insumos Básicos</b>	4 %	2 %
<b>Automotriz</b>	5 %	2 %

Fuente: CERA (2014)

Luego de una larga década, estos datos convocan a observar que el proceso neo-desarrollista argentino no logró transformar estructuralmente el sector de las PyMEs. Más allá del incumplimiento del relato y el optimismo “pro-pyme”, queda conformado una estructura que no provee capacidades competitivas dinámicas sobre las cuales entablar una ofensiva estratégica en el flanco externo para traccionar mayor dinamismo interno basado en procesos tecnológicos que eviten la re-primarización.

Por tanto, el cambio estructural a través de una mayor presencia PyMEs (CEPAL/OCDE, 2012; Dini, Rovira, y Stumpo, 2014) permanece como materia pendiente que requiere tomarse seriamente si un proyecto político de crecimiento económico con inclusión social continúa siendo un objetivo estratégico en la Argentina. Por esta razón, y en vista de los resultados presentados, una redefinición integral de las estrategias orientadas la cualificación del entramado y el desempeño PyMEs forma parte de una agenda imperativa y con razonable urgencia, siendo las formas y herramientas a utilizar un aspecto que requiere una evaluación cuidadosa. Sobre ello queremos avanzar en el siguiente apartado.

### 3. PyMEs, cadenas globales de valor (CGV) y las herramientas para el desarrollo

Teniendo en cuenta las tareas que permanecen pendientes en el sector PyMEs, el propósito de esta parte es presentar algunas observaciones en vistas a las actuales propuestas y soluciones que se proponen desde algunos organismos internacionales

relevantes en la formulación y difusión de políticas PyMEs en la región, tales como el BID, la CEPAL o UNCTAD/ONUDI. Sin realizar una revisión exhaustiva de sus propuestas, lo cual excedería la extensión de este trabajo, tomaremos algunas ideas centrales que emanan de estos organismos sobre el fortalecimiento de las PyMEs y marcaremos algunos puntos problemáticos que podrían suscitarse en las condiciones estructurales de las PyMEs en el contexto argentino.

Para comenzar, la idea que ha devenido dominante en la propuesta de políticas PyMEs de dichos organismos -y que también es común a otros organismos internacionales como la OCDE-, es que, en el ámbito de la producción global organizada a través de cadenas globales de valor (CGV), el fortalecimiento de las PyMEs (alentadas a conformarse en torno a *clusters* o procesos de aglomeraciones territorializadas) transita principalmente por la participación en esas cadenas. Aún posicionando a las PyMEs como traccionadoras del cambio estructural y social (CEPAL/OCDE, 2012), esta estrategia pone en primer plano la construcción y consolidación de la organización de la producción global mediante CGV en las que, secundariamente, las PyMEs obtendrían amplios beneficios de la transferencia tecnológica, innovación, etc., de las empresas líderes (Blyde, 2014; CEPAL/OCDE, 2012; Hernández, Martínez-Piva, y Mulder, 2014; Stezano, 2013; UNCTAD, 2010).

La política PyMEs ya no tendría asidero en la conformación de una estructura productiva nacionalmente articulada (anclada en un protagonismo estratégico y multi-escalar del Estado), sino que se fundamenta en la obtención de ventajas competitivas dinámicas a partir de las formas que los actores económicos, organizados a través de diferentes aglomeraciones productivas local y regionalmente localizadas, se vinculan a las CGV (CEPAL/OCDE, 2012; Hernández et al., 2014; Humphrey y Schmitz, 2002).

El desplazamiento de una “estrategia nacional” de complejización y articulación productiva que oriente las políticas hacia las PyMEs abre un interrogante sobre la viabilidad de lograr un cambio estructural y superar las debilidades -estructurales- que caracterizan a las PyMEs de la experiencia argentina reciente (escaso dinamismo interno y externo, baja participación en el valor agregado, baja capacidad de crear empleo, etc.).

Para observar con mayor profundidad este asunto, a continuación veremos más detenidamente en qué consiste el planteo de la política PyMEs; luego, mencionaremos las dificultades que esa estrategia sigue sin resolver en relación al funcionamiento de las CGV; y, por último, plantaremos las preocupaciones y advertencias que resultan de su aplicación en el marco de los resultados de las PyMEs manufactureras argentinas en el período que estamos analizando.

### *La inserción en CGV como heurística para el desarrollo*

En la última década y media, la literatura de las CGV se ha constituido en un instrumental teórico de gran importancia para captar el funcionamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios a nivel global, prestando especial atención a la dinámica de creación, distribución y apropiación del valor más allá de las fronteras nacionales (Baldwin, 2011). Adicionalmente, sustentados en dicha capacidad, este cuerpo teórico logró paulatinamente exceder su rol analítico para formar parte de una heurística propositiva de política pública para los países en vía de desarrollo. En gran medida, ello fue posible a través de los organismos internacionales de crédito como los

de ayuda al desarrollo (BID, CEPAL, UNCTAD/ONUDI) que se han constituido en fuertes impulsores de esta heurística a través de la institucionalización del enfoque de CGV tanto como herramienta analítica como organizador de las propuestas de políticas (Werner, Bair, y Fernández, 2014).

A través de este accionar, se ha ido formando un “sentido común” centrado en los beneficios de viabilizar la participación de las PyMEs en las CGV como una estrategia de desarrollo que promueve una “industrialización rápida”, lo cual evitaría invertir grandes cantidades de recursos en un proyecto de industrialización a la vieja usanza desarrollista de carácter nacional que, además, requiere proyectos de más larga maduración (Baldwin, 2011). Este planteo señala que los países que no dominan las CGV pueden introducirse a estas y obtener mayores beneficios que los que se lograrían si construyen sus propias redes en el contexto actual de alta competitividad (Blyde, 2014; Stezano, 2013; UNCTAD, 2010).

A pesar de que estas propuestas apoyan la importancia de la construcción de competitividad y reforzamiento de las sinergias territoriales a través de los *clusters*, redes y/o aglomeraciones de empresas, etc., (CEPAL/OCDE, 2012; Pietrobelli y Rabellotti, 2006; Stezano, 2013), ello no deja de estar contenido y direccionado hacia la inserción “rápida” en las CGV. Bajo esta lógica, la construcción y sedimentación de una competitividad sistémica o estructural (Esser, 1993) con fuerza centrípeta a nivel nacional pierde sentido estratégico en el actual proceso globalizador (Baldwin, 2011). Entonces, en el actual escenario de descomposición y fragmentación de los procesos de producción, la complejización o aumento de la competitividad de las PyMEs pasa a cobrar sentido en otro plano de actuación: la conformación de redes de proveedores, aglomeraciones en torno a empresas transnacionales (ETN) que operan como difusores de avances tecnológicos y de innovación (Blyde, 2014; CEPAL/OCDE, 2012).

Dentro de esta proposición, se advierte que se lograría obtener un mejoramiento rápido de sus capacidades tecnológicas, productividad y/o ampliación de sus mercados, etc., haciendo uso y tomando las oportunidades de la deslocalización y fragmentación de los procesos productivos a nivel global (Blyde, 2014; CEPAL/OCDE, 2012). De forma que, participando a través de las ventajas comparativas –léase ventajas estáticas– que puedan revestir importancia para las empresas líderes y/o el conjunto de la CGV (Blyde, 2014; UNCTAD, 2010), se pueden aprovechar los adelantos y actualizaciones (*upgrading*) que se lograrían bajo el “derrame” de aprendizaje y conocimiento de las empresas líderes como así también el acceso a insumos y equipamiento de los líderes globales (Blyde, 2014; Pietrobelli y Rabellotti, 2006; SELA, 2012; UNCTAD, 2010).

Por lo antes dicho, la proposición política resultante de esta perspectiva considera que las políticas públicas, programas productivos, etc., de países en desarrollo deben basarse en corregir las fallas -de mercado- que entorpecen la participación de las PyMEs en las CGV. A raíz de ello, las políticas y programas requieren coordinarse en torno a: i) mejorar la calidad del transporte y la logística (puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.); ii) aumentar la integración regional y mantener bajos niveles de protección comercial; iii) cubrir la deficiencia de información entre los actores; y iv) promover que las PyMEs sean proveedoras de las empresas líderes ubicadas en el país en caso en que no puedan exportar directamente (Blyde, 2014).

En síntesis, las políticas PyMEs ya no tienen un marco referencial de centramiento en una estrategia nacional de densificación y articulación productiva sobre el cual el Estado aún retiene márgenes de actuación, sino que desplaza dicha tarea al ámbito del



funcionamiento de las CGV utilizando las capacidades y/o factores competitivos existentes, y/o en todo caso impulsando programas de proveedores en torno a las empresas líderes. Bajo esta lógica se justifica corregir las fallas del mercado, de coordinación de los actores o el suministro de un bien público que posibilite la inserción de las empresas a las CGV y lograr que América Latina despliegue su potencial dentro de la producción global (Blyde, 2014).

Ahora bien, no obstante los avances en innovación y procesos de aprendizaje tecnológico que pueden obtener las PyMEs derivado de la participación en las CGV (Humphrey y Schmitz, 2002), ello está atravesado por -al menos- dos situaciones conflictivas que opacan la efectividad de esta propuesta. La primera se vincula al propio funcionamiento de las CGV y los vínculos y condicionantes que éstas establecen hacia los países en desarrollo que no controlan las CGV; y por otro lado, uno de tipo más local, respecto a las condiciones estructurales de las PyMEs que ha sido presentado anteriormente para el caso argentino.

Para avanzar sobre ello, a continuación realizaremos un repaso sobre aspectos ligados a la organización y funcionamiento de las CGV, presentando las limitantes y contradicciones que plantea la inserción rápida de las PyMEs a las CGV. Posterior a eso, retomaremos el escenario empírico introducido en la primera parte, junto con algunos estudios de PyMEs industriales argentinas que participan en CGV, para dar cuenta de la necesidad de observar la calidad del ingreso en virtud de los resultados PyMEs alcanzados en el neo-desarrollismo argentino.

### *CGV y sus límites para el desarrollo latinoamericano*

En la literatura académica, los estudios enrolados en el enfoque de CGV se han constituido en una de las explicaciones más utilizadas para captar el funcionamiento y la nueva organización de la producción y consumo de bienes y servicios que ha surgido del proceso de globalización de fines de siglo XX (Baldwin, 2011). Logró hacer comprender que los avances tecnológicos permitieron fragmentar y des-localizar los procesos productivos, de consumo, etc. que antes estaban cercados por las barreras territoriales y, al mismo tiempo, las decisiones sobre esos procesos fueron re-centralizadas en un pequeño grupo de actores con capacidad de operar globalmente (ETN) (Dicken, 2011; Sassen, 2010).

Como resultado de este proceso, las ETN consolidaron su capacidad de gobierno y coordinación sobre la organización de los procesos productivos a nivel global (*governance*), encontrando junto al descentramiento productivo una forma centralizada de gobierno de las cadenas y captura de beneficios (Dicken, Kelly, Olds, y Yeung, 2001; Gereffi, Sturgeon, y Humphrey, 2005). Bajo esta dinámica organizacional-funcional, el éxito de las empresas o de las estructuras productivas vinculadas a escenarios periféricos, depende cada vez más de la selectividad y el posicionamiento permitido por la empresa líderes (ETN) (Dicken et al., 2001)<sup>11</sup>. Estas últimas, si bien han logrado propiciar avance importantes de actualización (*upgrading*) tecnológica en

---

<sup>11</sup> Es importante recordar que el proceso de deslocalización y fragmentación espacial de los procesos productivos opera constantemente bajo la necesidad que posee el capital de desplazar espacialmente –aunque también temporalmente- la inherente contradicción capitalista de sobre-acumulación. En dicha resolución, mediada por un proceso de selectividad de los territorios de acuerdo al potencial inherente que presenten para la valoración del capital, los países periférico han sido incluidos bajo formas *desposesivas* de acumulación (Harvey, 1998, 2004).

algunos países en desarrollo que no comandan las CGV, ello no ha sido ello la regla, sino más bien la excepción (Werner et al., 2014).

La literatura reconoce que este proceso de *upgrading* de las empresas y/o clusters de empresas/*clusters* -que refiere concretamente a la capacidad de capturar mayor valor agregado dentro de una cadena particular (Gereffi, 2001; Humphrey y Schmitz, 2002)- puede alcanzarse a través de tres formas: *upgrading* en *procesos*, *producto*, y *funcional* (Kaplinsky, 2000). El *upgrading* en procesos y productos consiste en el mejoramiento de la eficiencia de procesos internos a través de la adopción de estándares de procesos y calidad (buenas prácticas de manufactura, implementación de Normas ISO, etc.); y en la capacidad de generar nuevos componentes o productos más competitivos, respectivamente. Ambos procesos de cambio son los más comunes y en muchas ocasiones son producto de la asistencia y permisividad otorgada por las empresas líderes para mejorar sus actividades (Blyde, 2014; Humphrey y Schmitz, 2002; UNCTAD, 2010). Ahora bien, el tercer tipo de cambio, el *upgrading* en funciones, que es el más importantes en cuanto al incremento en la capacidad de captar mayor valor agregado, consiste en el cambio del mix de actividades realizadas dentro de las empresas, y la capacidad de pasar a desempeñar actividad diferentes dentro de la cadena (por ejemplo de la manufactura al diseño, etc.). Por ser el que mayores beneficios contrae para las empresas, es el que marca la posibilidad de asumir “posiciones de gobierno” por parte de los actores que integran la CGV (Humphrey y Schmitz, 2002; Levy, 2008).

Sin embargo, el ascenso funcionales el que más impedimentos de índole estructural encuentra al momento de concretar un desplazamiento dentro de la cadena hacia actividades de mayor valorización. Este ascenso, ocurre en caso que las empresas/*clusters* posean suficiente capacidad (estructural y/o sistémica) desde donde pugnar las actividades más valoradas que son retenidas por las empresas líderes en los países de origen (Humphrey y Schmitz, 2002; Kaplinsky, 2000; SELA, 2012). En definitiva, el optimismo del ascenso industrial expresado en la disputa por los eslabones más valorados no ha dejado de asociarse a las fortalezas y calidades que poseen las empresas/*clusters* y/o encadenamientos locales en tornos a la profundidad y capacidades tecnológicas y de aprendizaje e innovación local a través de las cuales puedan disputar ese valor (Cimoli, 2005; Humphrey y Schmitz, 2002; SELA, 2012).

Si tomamos en consideración el escenario latinoamericano, el despliegue de las ETN se ha caracterizado por su capacidad de proponer una integración subordinada a las CGV a través de los eslabones de menos agregación de valor y retener en los países centrales -base de las ETN que las comandan- las funciones estratégicas de mayor valorización (Kaplinsky, 2000; SELA, 2012). Además, ello ha adquirido una forma cada vez menos proclive a proveer procesos de *upgrading* dado la importancias de las lógicas financieras que profundizan el carácter e interés cortoplacista de los actores líderes (Kaplinsky, 2000; Milberg, 2008; Newman, 2009).

El impacto que ello genera sobre el contexto latinoamericano no es inocuo para el desarrollo en el mediano y largo plazo, sobre los encadenamientos locales y el empleo (Ferrando, 2013; SELA, 2012). Si bien, al participar en las CGV las empresas pueden acceder a proveedores globales de insumos y líderes globales en equipamientos (Baldwin, 2011), los efectos negativos sobre las estructuras productivas locales son aspectos que no deben soslayarse por los beneficios que puede contraer tal participación. Tanto la dislocación de los encadenamientos locales (principalmente en las actividades de mayor innovación y cargadas de ingeniería como es la producción de

bienes de capital con alto grado de difusión del progreso técnico), como la destrucción de innumerable cantidad de empleo que ello trae aparejado, son las consecuencias más importantes que se pueden resaltar (Cimoli, 2005; Ferrando, 2013; Kosacoff y López, 2008; SELA, 2012).

Si bien la inserción de las PyMEs en las CGV es inevitable por el propio peso de la globalización, a raíz del primer escenario problemático que presentamos, la política PyMEs no debería dejar de atender de ante mano la situación de bajo dinamismo estructural como así tampoco postergar el fortalecimiento, complejización y densificación de las estructuras productivas y la acumulación de capacidades industriales (Cimoli, 2005; Cimoli, Dosi, y Stiglitz, 2009) centrada en una estrategia nacional de desarrollo. En caso contrario, la modalidad que prioriza la inserción en las CGV a través de la competitividad de ciertos factores tenderá a fortalecer las formas reproductoras, cuando no profundizadoras, de la ausencia del protagonismo PyMEs como de la heterogeneidad productiva que ha imperado en Latinoamérica (SELA, 2012).

En síntesis, desde la perspectiva del desarrollo en la periferia, en el actual escenario en el que no ganan de igual forma al participar en las CGV, la prerrogativa de los beneficios está mediada por la *capacidad* y *calidad* del ingreso a las CGV y/o la construcción de CGV propias que encuentra sustento en la profundidad y trayectoria manufacturera de los países antes que en las oportunidades que la nueva configuración global ofrece (Cimoli et al., 2009; Dicken et al., 2001; Fajnzylber, 1987). Por tanto, el desarrollo de los países latinoamericanos que fueron marcados por procesos trancos de industrialización y destrucción de los que se había forjado (Azpiazu y Schorr, 2010; Fajnzylber, 1983) difícilmente tendrá lugar bajo una participación “rápida” e “irrestringida” dentro de las CGV. Más bien, las posibilidades de desarrollo aumentarán mientras las capacidades tecnológicas, la trayectoria manufacturera, el avance en innovación y tecnología, la calidad de la gestión de las empresas, etc., sean tenidas en cuenta y fortalecidas a nivel local (SouthCentre, 2013), bajo una estrategia de carácter nacional de desarrollo articulada coherentemente desde el Estado (Fernández y García Puente, 2013).

#### *Más allá de las prescripciones y propuestas: las condiciones de partida y algunas evidencias para Argentina en las CGV*

Luego de advertir esta primera situación problemática que tensiona la idea del beneficio *per se* de la inserción rápida de las PyMEs a las CGV, vale considerar la segunda situación problemática. En esta, retomando las condiciones estructurales PyMEs bajo el neo-desarrollismo argentino, advertimos precautoriamente las consecuencias de aplicar la política PyMEs actualmente difundida y poco criticada.

Retomando el punto anterior, donde marcábamos las dificultades planteadas en cuanto a las implicancias del ascenso industrial en las CGV desde el contexto latinoamericano, el desempeño externo de las PyMEs (Gráfico 9) muestra las condiciones estructurales PyMEs que se fueron consolidando y que dan cuenta del perfil de especialización y los sectores más competitivos PyMEs.

Allí, se advierte una dinámica centrada en procesamiento de recursos naturales y trabajo-intensiva que otorga baja densidad y complejidad estructural, por lo que retrasa la formación de sólidas capacidades tecnológicas a través de sectores más dinámicos. Es

decir, estos resultados son un condicionante estructural que provee menores chances (p.ej. a la alcanzadas para el año 2004) de obtener posiciones más prosperas en el sector externo a través de actividades relacionadas a la innovación y aprendizaje tecnológico. Entonces, ha quedado conformado un escenario de escaso protagonismo PyMEs bajo un fuerte derrotero estructural por el cual difícilmente logren disputar un margen mayor de valor agregado en las CGV. Por ello, frente a este punto de partida, estructuralmente desfavorable, consideramos que la posibilidad de aplicar políticas PyMEs centradas en la inserción rápida en las CGV, debe tomarse con cautela.

En función de lo indicado, si la política PyMEs no logra conjugar un proceso de cualificación de los procesos de aprendizaje e innovación en el marco de una estrategia nacional y multi-escalaramente coordinada desde el Estado y, por el contrario, se asienta en una promoción fragmentada/fragmentaria de emprendimientos locales, adaptados a los requerimientos de las ETN que controlan las CGV, no sólo puede terminar actuando en la reafirmación del impacto negativo de desarticulación de tramas y encadenamientos locales, sino además profundizaría la destrucción de empleo y la estructura industrial PyMEs.

Algunos análisis realizados recientemente para el caso argentino dan cuenta de ciertas limitantes de la inserción de las PyMEs en las CGV. Por ejemplo, Mancini (2015) observa que la trayectoria virtuosa de esfuerzos tecnológicos no ha sido un atributo exclusivo de las PyMEs que participan en las CGV o exportan componentes. Destaca que la inserción en las CGV puede conducir a una trayectoria tecnológica con escasos esfuerzos en materia de comercialización, investigación y desarrollo y diseño de productos; y, en los casos de *upgrading* y adquisición de mayores capacidades tecnológicas, estas no pueden ser generalizables ni tampoco determinarse bajo una forma particular y favorable de inserción a las GCV que provea el achicamiento de las brechas tecnológicas.

En esa misma dirección, González, Hallak, Shotty Soria Genta (2012) presentan algunas experiencias exitosas de inserción de PyMEs en las GVC a través de productos no masificados y/o diferenciados por su calidad y/o diseño. No obstante el éxito de estas experiencias, los casos analizados (válvulas de motores de combustión interna y calzados) no sólo son puntuales y aislados, sino que además su éxito es principalmente atribuible a la movilización de factores internos e históricamente construidos (p.ej. para el caso de las válvulas de motores, instituciones locales de educación, investigación y organizaciones públicas que han brindado apoyo), antes que al fruto de una reciente inserción en las CGV.

Los casos estudiados, asimismo, no han mostrado evidencia suficiente para sostener que la inserción de las PyMEs en las CGV produce procesos de actualización y adquisición de capacidades tecnológicas que permita constituirlos como una herramienta válida de desarrollo. Además, se puede observar en dichos estudios que la inserción rápida de las PyMEs en las CGV no deja de reproducir la inserción selectiva que provee las ventajas competitivas de ciertos actores antes que la construcción de paquetes de productos y/o construcción de redes internas que logre posicionar cualitativamente a las PyMEs y contar con una sólida base industrial para lograr autonomía, aprendizaje y disputar mayor margen de valor agregado (SELA, 2012).

En resumen, el afianzamiento e implementación de una perspectiva que aliente la inserción rápida de las PyMEs en las GVC y que no tolera un encuadre estratégico nacional más articulado multi-escalaramente desde el Estado y orientado a promover un

proceso integral de complejización y densificación de las estructuras productivas internas, no sólo no logra modificar las limitaciones estructurales mostradas por las PyMEs y la conformación productivo-industrial –transnacionalizada- que domina en el escenario periférico, sino además, tiende a consolidar esas debilidades inviabilizando un proceso de crecimiento sostenido con distribución de los beneficios a través de la difusión del progreso técnico y su frutos (Prebisch, 1981).

#### **4. Reflexiones finales y desafíos futuros: entre las propuestas y las restricciones estructurales**

En este trabajo, se buscaron dos objetivos: en primer lugar, evaluar el desempeño interno y externo de las PyMEs bajo el período neo-desarrollista argentino y, a raíz de los resultados, en segundo lugar, realizar algunos comentarios precautorios acerca de la implementación de la política PyMEs que propone la inserción rápida de estos actores en las CGV.

Advertimos que las condiciones estructurales de las PyMEs al final del período analizado configuraron un escenario poco alentador para lograr disputar espacios de mayor valoración en busca de posiciones de “gobierno” en las CGV. Más bien, en actividades cargadas de tecnología, ingeniería y procesos de innovación (ej. metalmecánica) obtuvieron un retroceso que concomitantemente marcó el avance de una especialización en ramas trabajo-intensiva como en las basadas en recursos naturales. En este marco de retardo estructural, notamos que la implementación de una política de inserción a las CGV se traduce en el riesgo de reproducir, cuando no profundizar, dicha condición estructural y postergar la construcción de un escenario de acumulación más desconcentrado y dinámico.

Por esta razón, reconociendo que la inserción de las PyMEs en CGV es un proceso que requiere un tratamiento cauteloso desde los países periféricos, hemos destacado la necesidad de que los esfuerzos de inserción deben estar contenidos dentro de una estrategia nacional de desarrollo. Es decir, la política PyMEs requiere conjugar un proceso de cualificación de los procesos territorialmente localizados de aprendizaje, innovación, construcción de capacidades, etc., pero buscando el encuadre de una estrategia nacional multi-escalarmente coordinada por el Estado, a partir de la cual conformar una lógica de cambio estructural que apunte sistémicamente sobre las debilidades que analizamos en el caso argentino. De lo contrario, la promoción fragmentadora de emprendimientos locales/regionales (clusters, aglomeraciones productivas, etc.) -antes que alterar- contribuye al proceso de desarticulación y restricción para conformar encadenamientos locales más amplios y, sobre todo, más cualificados.

Por lo antes dicho, emergen -al menos- dos grandes desafíos que re-colocan al Estado -nacional- en el centro del debate sobre las PyMEs y el desarrollo:

a. Por un lado, la tarea de construir una ofensiva de política PyMEs en el marco de una estrategia nacional de acumulación. Para ello, es importante evitar el proceso de colonización de los dispositivos teóricos que reconocen difusamente el retardo estructural de las PyMEs en el contexto periférico y el escenario subordinante que tienden a imponer en tal contexto las redes económicas globales y las empresas que las lideran. Ello conlleva no solo reconocer los escenarios específicos (regionales y nacionales) bajo los que se desempeñan estos actores, sino también la necesidad de conformar un instrumental teórico-conceptual idiosincrático, que reconozca la



importancias de la reconstrucción del sector PyMEs y los encadenamientos industriales internos en el marco de una estrategia nacional conformada desde un auténtico protagonismo regional (Fernández, 2010, 2015).

b. El segundo desafío, constitutivo del planteado anteriormente, consiste en atender a la necesidad de edificar un protagonismo PyMEs desde un activismo estatal con sólidas estructuras institucionales. El Estado ya no operaría como un actor que viabiliza nacionalmente políticas y programas inconexos de escasos niveles de impacto (Dini et al., 2014); sino que requiere fortalecer primeramente su capacidad para elaborar un diagnóstico adecuado de los problemas estructurales -y de las- PyMEs, y secundariamente, para elaborar y planificar autónomamente sus políticas y programas dentro de una estrategia que dote de consistencia al carácter “pro-pyme” actualmente invocado.

Finalmente, la tarea pendiente de reconstruir las estructuras productivas industriales en todo el territorio evitando la fragmentación de las respuestas -atentos a los dos desafíos anteriores-, requiere ligarse a la construcción de una estrategia escalaramente articulada con las instancias estatales regionales (provinciales) para reconocer y diagnosticar los problemas en sus particularidades regionales y luego potenciarlas bajo una estrategia nacionalmente articulada, en la que las instancias sub-nacionales no pueden ser meros transmisores sino constructores de dicha estrategia (Fernández, 2010; Fernández y García Puente, 2013) .

### Referencias bibliográficas

- Acosta, S. (2010). Las PyMI argentina en el escenario postconvertibilidad. *Boletín Informativo Techint*, 332. Obtenido de <http://goo.gl/d2v3uK>
- Azpiazu, D., Basualdo, E., y Schorr, M. (2001). La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva Retrieved 05 de mayo de 2015, de <http://goo.gl/XQta2B>
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Baldwin, R. (2011). Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters. *NBER Working Paper No. 17716* Retrieved 05 de mayo de 2015, de <http://goo.gl/x4Y27F>
- Blyde, J. S. C. (2014). Fábricas Sincronizadas Obtenido de [www.fabricas-sincronizadas.com](http://www.fabricas-sincronizadas.com)
- Castells, M. J., 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*, 283, 127-158.
- Castillo, M., y Cortellese, C. (1988). La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 34, de <http://goo.gl/rEGP8z>
- CEPAL. (2003). *Aportes para una estrategia PYME en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- CEPAL. (2005). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, y ONUDI. (1988). *Las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Experiencias y Potencialidades*. Artículo presentado en Las inversiones conjuntas en la



cooperación de los países en vía de desarrollo: el caso de los países del cono sur y del Brasil, Bergamo y Modena, Italia.

CEPAL/OCDE. (2012). *Perspectivas Económicas para América Latina: Políticas de PyMEs para el cambio estructural*. Obtenido de <http://goo.gl/GRP37y>

CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina). (2013). *Las PyMEX Argentinas*. Mapa Regional. Año 2012. Retrieved 05 de mayo de 2015, de [www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar)

CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina). (2014). *Las PyMEX en la década 2004-2013*. Retrieved 05 de mayo de 2015, de [www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar)

Cimoli, M. (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL/BID.

Cimoli, M., Dosi, G., y Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development, the political economy of capabilities accumulation*. New York: Oxford University Press.

Dicken, P. (2011). *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy* (Sixth Edition ed.). New York, USA: The Guilford Press.

Dicken, P., Kelly, P., Olds, K., y Yeung, H. W.-C. (2001). Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy. *Global Networks*, 1(2), 89-112.

Dini, M., Rovira, S., y Stumpo, G. (2014). *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para las pymes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - GIZ.

Dini, M., y Stumpo, G. (2004). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: Siglo XXI-CEPAL.

Diniz, E., Boschi, R., y Gaitán, F. (2012). Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, 6(2), 14-53.

Esser, K. (1993). América Latina. Industrialización sin visión. *Nueva Sociedad*(125), 27-46.

Fajnzylber, F. (1983). *La Industrialización trunca de América Latina*. DF, México: Editorial Nueva Imagen.

Fajnzylber, F. (1987). Reflexiones sobre las particularidades de América Latina y el sudeste asiático y sus referencias en el mundo industrializado. *Investigación Económica*, 46(180), 63-109.

Fernández, V. R. (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? En V. R. Fernández & C. Brandao (Eds.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 301-341). Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

Fernández, V. R. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool For Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209-230. doi: 10.1177/0486613414532769

Fernández, V. R., y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46.

Ferrando, A. (2013). Las Cadenas Globales de Valor, los Países en Desarrollo y sus PYMES Retrieved 30 de julio, 2015, de <http://goo.gl/NvBBmA>

Ferraro, C. A. C. (2011). *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-AECID.

FOP (Fundación Observatorio PYME). (2004). Informe 2004. Situación y Perspectiva de las PyME Industriales Retrieved 05 de mayo de 2015, de <http://goo.gl/Ih5uNG>

FOP (Fundación Observatorio PYME). (2013). Informe Especial: Las PyME industriales, el comercio exterior y las importaciones Retrieved 05 de mayo de 2015, de <http://goo.gl/Fahtby>

Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del desarrollo*, 32(125).

Gereffi, G., Sturgeon, T., y Humphrey, J. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.

González, A., Hallak, J. C., Shott, P., y Soria Genta, T. (2012). Internacionalización de PYMES argentinas orientadas a segmentos no masivos del mercado en países desarrollados. *IDB Working Paper Series*(375).

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Social Register*, 99-129.

Hernández, R. A., Martínez-Piva, J. M., y Mulder, N. (2014). *Global value chains and world trade. Prospects and challenges for Latin America*. Santiago, Chile.

Humphrey, J., y Schmitz, H. (2002). How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, 36(9), 1017-1027.

Kaplinsky, R. (2000). Globalisation and unequalization: What can be learned from value chain analysis? *Journal of Development Studies*, 2(37), 117-146.

Kosacoff, B., y López, A. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *GCG: Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2(1), 1.

Kulfas, M. (2009). Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas Retrieved 23 de julio, 2015, de <http://goo.gl/dPrf6x>

Levy, D. (2008). Political Contestation in Global Production Networks. *Academy of Management Review*, 33(4), 943-962.

Mancini, M. (2015). *Efectos de la inserción en cadenas globales de valor sobre los procesos de innovación: el caso de las PyMEs de Argentina*. Artículo presentado en VI Congreso de AEDA "El Futuro del Desarrollo Argentino", Buenos Aires. <https://goo.gl/akZb5H>

MI (Ministerio de Industria de la Nación). (2013). *PYMES: Protagonistas por dinámica, innovación y creatividad*. Obtenido de <http://goo.gl/bryJeX>.

Milberg, W. (2008). Shifting sources and uses of profits: sustaining US financialization with global value chains. *Economy and Society*, 37(3), 420-451.

Newman, S. (2009). Financialisation and changes in the social relations along commodity chains: The case of coffee. *Review of Radical Political Economics*, 41(4), 539-559.

PEI (Plan Estratégico Industrial 2020). (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Obtenido de [www.industria.gob.ar](http://www.industria.gob.ar).

Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (2006). *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Portes, A., y Garavito, C. A. R. (2004). *El desarrollo futuro de América Latina: neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo*: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina* (Vol. 4). Buenos Aires: CLACSO.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz.

Schorr, M. (2013). *Argentina en la Posconvertibilidad. ¿Crecimiento o Desarrollo industrial?* Buenos Aires: Miño y Dávila.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe). (2012). Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe, de <http://goo.gl/K6KHib>

SouthCentre. (2013). Global value chains (GVCs) from a development perspective Retrieved 15 de julio, 2015, de <http://goo.gl/exm10R>

Stezano, F. (2013). *Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina*. México: CEPAL.

Sztulwark, S. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina. En C. Ferraro & G. Stumpo (Eds.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

UNCTAD. (2010). Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains, de <http://goo.gl/UZLFlo>

Werner, M., Bair, J., y Fernández, V. R. (2014). Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 45(6), 1219-1247. doi: 10.1111/dech.12132