Autor

Lic. Cristhian Seiler

Título

Estado y desarrollo en Argentina

Un abordaje de la estructura y la implicación estatal para el desarrollo industrial-pyme (2003-2015)

Director

Dr. Víctor Ramiro Fernández

Tesis para optar al título de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
de la
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

Paraná, Entre Ríos – Argentina

Noviembre de 2017

RESUMEN

La investigación se propuso analizar el "regreso" del Estado en la escena del desarrollo en los países latinoamericanos en medio de un persistente escenario capitalista global de raigambre neoliberal. Centrándose en la experiencia argentina reciente (2003-2015), el trabajo analiza la estructura y la implicación estatal en el ámbito industrial-pyme. Sistematiza los recursos institucionales que se pusieron en movimiento (financieros, humanos, organizativos) para dinamizar el desarrollo industrial, entendiendo a este como un proceso de transformación de la matriz productiva y de los actores dominantes.

Este trabajo aborda al Estado, y a las políticas públicas que implementa, como un objeto disputado en un marco histórico y espacial amplio de hegemonía e intereses neoliberales. En ese carácter disputado se expresa la presencia de redes políticas y económicas globales que buscan deshabilitar y fragmentar las estructuras estatales y con ello el poder del Estado como actor estratégico para dinamizar el desarrollo industrial. La dinámica y trayectoria doméstica son importantes en su configuración, pero bajo la globalización los actores globales han ganado mayor influencia con el objetivo de ampliar la dinámica global de acumulación capitalista. Desde esta perspectiva, si bien el Estado condensa y estructura recursos (financieros, humanos, organizacionales) que resultan estratégicos para concretar el desarrollo industrial, la influencia de las dinámicas y actores globales se aprecia en la adopción de determinada la modalidad de implicación o posicionamiento estatal que configura esa estructuración.

El análisis se propuso dos objetivos. Por un lado, uno de carácter teórico referido a analizar la estructura estatal y la implicación estatal en el desarrollo y la incidencia de las redes políticas globales. Como un área donde las reformas neoliberales afectaron con mayor profundidad, el ámbito industrial-pyme se presenta como una particular arena de política pública para estudiar el modo en que organismos internacionales tales como BM, BID, o PNUD, incidieron la modalidad de implicación y configuración estructural del Estado nacional.

Por otro lado, como objetivo práctico referido al análisis empírico, se evalúa una de las experiencias *neodesarrollistas* latinoamericanas. Tomando la experiencia argentina como ejemplo, el período *kirchnerista* (2003-2015) (Néstor Kirchner y Cristina Fernández) fue un campo fértil para analizar las instancias estatales específicas, y buscar allí alguna

explicación sobre la continuidad de ciertos rasgos heredados (concentrada, extranjerizada y centrada en los recursos naturales) que impidieron avances en materia de complejidad y densidad industrial y acentuaron las restricciones propias de la dinámica de desarrollo en los países periféricos.

Desde el lente teórico planteado y frente a un regreso estatal que culminó resultando poco satisfactorio, ¿cuál fue la centralidad que asumió la el Ministerio de Industria para direccionar a los actores productivos industriales-pyme hacia dinámicas y sectores más avanzados y complejos? ¿cómo incidieron los organismos internacionales en su estructura o en alguno de sus componentes?

Combinando una metodología cualitativa y cuantitativa en donde se analizaron fuentes documentales y se realizaron entrevistas a funcionarios y gestores estatales, la investigación se centró en examinar el Ministerio de Industria de la Nación creado en 2009, y los canales por los cuales los organismos internacionales incidieron en su configuración. El análisis giró en torno a la trayectoria del ministerio, sus competencias, su organización, los recursos financieros y humanos disponibles en sus secretarías, políticas y programas, así como en la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020. Así mismo, se profundizó el análisis en dos programas pyme vinculados a organismos internacionales: el Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (PACC) (BID), y el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL) (PNUD).

Los hallazgos de la investigación muestran que la *jerarquización* del ámbito industrial, no obstante constituirse en un acontecimiento institucional relevante, se presentó también como un proceso de *ahuecamiento* de competencias y recursos, lo que redundó en la ausencia de centralidad como instancia estratégica para el desarrollo industrial. Se observó la pérdida del control y coordinación de la gestión del comercio exterior en 2011, como un bajo nivel de financiamiento e incentivo al sector industrial, el cual tendió a reproducir la matriz sectorial y actoral preexistente. Además, fue el ministerio con menor cantidad de personal y un índice de contratación superior a otras instancias estatales. Al mismo tiempo, al focalizar en el ámbito pyme, se observó un proceso de *fragmentación* basado en la profundización de la modalidad de implicación por programas vinculada a los organismos internacionales, donde la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020 en 2011 con su impronta de cadena de valor y con escasos recursos asignados, no introdujo cambios significativos.

ABSTRACT

The research proposed to analyse the "return" of the State in the development scene in Latin American countries amid a persistent global capitalist scenario with neoliberal roots. Focusing on the recent Argentine experience (2003-2015), the work analyses the structure and state involvement in the industrial-SME sector. It systematizes the institutional resources that were set in motion (financial, human, organizational) to boost industrial development, understanding this as a process of transformation of the productive matrix.

This work to examine the State, and the public policies it implements, as an object contested within a broad historical and spatial framework of neoliberal hegemony and interests. Under this contested character is expressed the presence of global political and economic networks that seek to disable and fragment state structures and with it the power of the State as a strategic actor to boost industrial development. The dynamics and domestic trajectory are important in their configuration, but under globalization, global actors have gained greater influence to expand the global dynamics of capitalist accumulation. From this perspective, although the State condenses and structures resources (financial, human, organizational) that are strategic to achieve industrial development, the influence of global dynamics and actors can be seen in the adoption of certain modalities of state involvement or positioning. that configures that structuring.

The analysis proposed two objectives. On the one hand, one of a theoretical nature referred to analyse the state structure and the state involvement in the development and incidence of global political networks. As an area where the neoliberal reforms affected in greater depth, the industrial-SME sector is presented as a public policy arena to study the way in which international organizations such as the World Bank, IDB, or UNDP, influenced the modality of involvement and configuration structural of the State.

On the other hand, as a practical objective referred to the empirical analysis, one of the Latin American neo-developmental experiences is evaluated. Taking the Argentine experience as an example, the Kirchner period (2003-2015) (Néstor Kirchner and Cristina Fernández) was a fertile ground to analyse the specific state instances, and to find there some explanation about the continuity of certain inherited traits (concentrated, foreignized and focused on natural resources) that impeded progress in terms of

complexity and industrial density and accentuated the constraints of the dynamics of development in peripheral countries.

From this framework and in front of a state return that ended up being unsatisfactory, what was the centrality that the Ministry of Industry assumed to direct the productive industrial-SME actors towards more advanced and complex dynamics and sectors? How did international organizations influence its structure or any of its components?

The research combining a qualitative and quantitative methodology in which documentary sources were analysed and interviews were conducted with officials and state managers. It focused on examining the Ministry of Industry of the Nation created in 2009, and the channels through which the international organizations had an impact on your configuration. The analysis focused on the ministry's trajectory, its competencies, its organization, the financial and human resources available in its secretariats, policies and programs, as well as the implementation of the Strategic Industrial Plan 2020. Likewise, the analysis was deepened in two SME programs linked to international organizations: Access to Credit and Competitiveness Program (ACCP) (DIB), and the Local Productive Systems Program (SPL) (UNDP).

The research shows that the *hierarchy* of the industrial sphere, despite becoming a relevant institutional event, was also presented as a process of *hollowing out* competencies and resources, which resulted in the absence of centrality as a strategic instance for industrial development. The loss of control and coordination of foreign trade management was observed in 2011, as a low level of financing and incentive to the industrial sector, which tended to reproduce the pre-existing sector matrix. In addition, it was the ministry with the least amount of personnel and a hiring index superior to other state agencies. At the same time, by focusing on the SME area, a *fragmentation* process was observed based on the deepening of the program implication modality linked to international organizations. Here, the implementation of the Strategic Industrial Plan 2020 in 2011 with its chain value approach and with scarce resources allocated, did not introduce significant changes.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN **2**
ABSTRACT **4**
ÍNDICE GENERAL **6**
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, GRÁFICAS, TABLAS Y SIGLAS **9**
Ilustraciones 9
Gráficas 9
Tablas 10
Siglas 11
Fórmulas 11
RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTOS **13**
INTRODUCCIÓN GENERAL **14**
Argentina en el nuevo siglo 14
¿Cómo evaluar el papel del Estado en la década kirchnerista? 15
Superando el nacionalismo metodológico 19
Los objetivos y preguntas de investigación 22
Hipótesis y tesis de este trabajo de investigación 23
Jerarquización con ahuecamiento y (re)fragmentación 23
Sobre la organización del trabajo de tesis 26
CAPÍTULO I. ESTADO, DESARROLLO Y CAPITALISMO CONTEMPORÁNEO. AGGIORNANDO EL ESTUDIO DE CAPACIDADES ESTATALES EN LA PERIFERIA **28**
Introducción 28
Sobre la dinámica capitalista y el papel del Estado 30
Estado y desarrollo desde la perspectiva de la regulación 33
El proceso de desarrollo y las estrategias e implicación estatal en contextos periféricos 36
El problema de la matriz productiva y el desarrollo 36
¿Por qué el sector industrial es clave para el desarrollo? 39
La estrategia de desarrollo en el contexto periférico 42
Cambios en el funcionamiento del capitalismo y la estrategia de desarrollo 44
La dimensión actoral del proceso de desarrollo industrial 47
La implicación y calidad de las estructuras estatales en los procesos de desarrollo 53
La implicación estatal en los procesos de desarrollo 53
Acerca de las instituciones y estructuras estatales 59
La calidad y coherencia de las estructuras estatales 63
La implicación y la (de)construcción de las estructuras estatales 67
Capacidad de las estructuras estatales para el desarrollo industrial 74
Las estructuras estatales en Argentina y otros países latinoamericanos 78
La dinámica de las estructuras estatales en la posguerra 78
El abordaje de la calidad y las estructuras del Estado en el siglo XXI 80
Conclusión 86
CAPÍTULO II. PROCESOS DE ACUMULACIÓN, INDUSTRIA Y PYME EN LA ARGENTINA **88**

Introducción 88
El desarrollo industrial en el contexto de la globalización 89
Redes económicas globales, patrón de acumulación y pyme en Latinoamérica 90
Trayectoria y perspectiva del desarrollo nacional en la periferia latinoamericana 94
La alteración de la estructura productiva desde lo sectorial y actoral 96
La dinámica reciente del desarrollo en Argentina 99
Del ajuste estructural a la crisis de la desindustrialización neoliberal 99
Del "que se vayan todos" a una década ni "ganada" ni "desperdiciada", sino compleja 101
Una década histórica 102
Los condicionantes del proceso 104
La dinámica sectorial y actoral: rastreando los condicionantes estructurales 107
El papel de las pymes en el escenario kirchnerista 113
Conclusiones 122
CAPÍTULO III. REDES POLÍTICAS GLOBALES, ESTADO Y DESARROLLO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISPOSITIVOS DE PODER 125
Introducción 125
Las redes políticas globales y la ampliación del imaginario neoliberal 128
El Estado como problema y como solución: la reconstrucción del Estado 131
Las políticas públicas como dispositivos de poder 135
Los efectos de las políticas públicas en las estructuras del Estado 141
a) Organización interna e incorporación de otros actores al proceso de implementación de políticas 143
b) Condicionamientos sobre la conformación del staff/personal 147
c) La modalidad de implicación, las ideas y esquemas conceptuales 150
Conclusiones 158
CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA E IMPLICACIÓN ESTATAL. PRECISIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS 161
Introducción 161
Dimensiones de análisis de las estructuras estatales 163
Las propiedades de las estructuras estatales 166
Jerarquización y estabilidad de la estructura estatal 166
Recursos financieros y capacidad de fuego 169
Calidad burocrática, experticia del staff y elaboración endógena de programas y políticas 172
Coherencia y nodalidad estratégica 177
Conclusión 180
CAPÍTULO V. EL MINISTERIO DE INDUSTRIA. JERARQUIZACIÓN CON AHUECAMIENTO. 181
Introducción 181
Jerarquización, estructura y competencias del Ministerio de Industria 183
Recursos financieros y capacidad de fuego del MI 193
La dimensión de los recursos humanos 206
Instancia nodal y estratégicas 216

Conclusiones 222
CAPÍTULO VI. DEL AHUECAMIENTO A LA (RE)FRAGMENTACIÓN ESTATAL 225
Introducción 225
La dimensión pyme en el contexto del MI 227
Configurando la forma de organización interna de la estructura estatal 229
Conformación y dinámica del personal de los programas 235
Las ideas, aparatos conceptuales y la competitividad correcta 237
Conclusión 240
CONCLUSIONES GENERALES 242
Cerrando caminos 242
Caminos por abrir 251
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 253
ANEXOS 279
Anexos Capítulo II 280
Anexo Capítulo V 282
Anexo de Fórmulas 300

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, GRÁFICAS, TABLAS Y SIGLAS

Ilustraciones

Ilustración 1. El Estado como problema y como solución y la emergencia de las políticas y programas pyme en Argentina. _____ *135*
Ilustración 2. Esquema de análisis de las políticas públicas como dispositivos de poder _____ *141*
Ilustración 3. Forma de organización estructural bajo las UEP _____ *150*
Ilustración 4. Esquema conceptual de las políticas públicas _____ *158*
Ilustración 5. Formas arquetípicas de implicación estatal. _____ *166*
Ilustración 6. Transformación morfológica del área específica de la Administración Pública Central de Argentina implicadas en el sector industrial (1949-2001). __ *186*
Ilustración 7. Transformación morfológica del área específica de la Administración Pública Central de Argentina implicadas en el sector industrial y pyme (2002-2015) _____ *187*
Ilustración 8. Jerarquización con ahuecamiento de la cartera industrial _____ *190*
Ilustración 9. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2006. _____ *191*
Ilustración 10. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2012/2013. 192
Ilustración 11. Esquema de funcionamiento de los programas pyme sobre la estructura estatal _____ *240*

Gráficas

Gráfica 1. Evolución de la tasa de desempleo (2002-2015). Encuesta permanente de hogares continua del total de aglomerados urbanos, en porcentaje respecto a la población económicamente activa. _____ *104*
Gráfica 2. Evolución del empleo por sector de actividad (2001-2015). _____ *104*
Gráfica 3. Participación en el PBI y tasas de crecimiento del sector industrial y PBI en Argentina. Datos en porcentajes con base 1993 (1993-2012) y base 2004 (2004-2015) en millones de pesos. _____ *105*
Gráfica 4. Componentes de la Balanza de Pagos. Cuenta Corriente y Cuenta financiera (1994-2015) y variación de reservas internacionales (2003-2015), en millones de dólares. _____ *106*
Gráfica 5. Inversión Bruta Fija Interna en Equipos Durables Nacionales e Importados y Construcción, tasa de variación y como porcentaje del PBI (1994-2013), a precios de 1993. _____ *109*
Gráfica 6. Evolución del empleo registrado privado pyme por sector económico (1996-2014), en porcentales. _____ *114*
Gráfica 7. Evolución del empleo privado registrado por tamaño de empresa (1997-2015). _____ *115*
Gráfica 8. Evolución del empleo privado registrado en la industria manufacturera (1996-2015). _____ *116*
Gráfica 9. Cantidad de empresas pyme según ramas de actividad de la industria manufacturera en Argentina. Participación según promedio de períodos (1996-2012). _____ *117*

Gráfica 10. Evolución de la cantidad de empresas exportadoras en el sector industrial por tamaño de empresa y participación de las pymesx en el volumen exportado (US$ FOB) (1994-2015) _____ *118*
Gráfica 11. Tasa de crecimiento del volúmen de las exportaciones industriales según tamaño de empresa (1995-2013). En dólares FOB. _____ *119*
Gráfica 12. Gasto Público Nacional por finalidad (1996-2012), y Gastó Público Nacional sobre PBI, (2004-2015) en porcentajes. _____ *195*
Gráfica 13. Participación del gasto por función en la finalidad Servicios Económicos _____ *196*
Gráfica 14. Participación del gasto función industria y ciencia y tecnología en el gasto público total del Estado Nacional (2003-2015), en porcentaje. _____ *196*
Gráfica 15. Presupuesto de gastos del Ministerio de Industria, por objeto del gasto (2010-2015), en pesos corrientes. _____ *199*
Gráfica 16. Presupuesto asignado a las secretarías del MI (2003-2015), en pesos corrientes. _____ *201*
Gráfica 17. Fuente de financiamiento de la Sepyme (2003-2015), en porcentajes. _ *202*
Gráfica 18. Resultados del Programa Sociedad Garantía Recíproca (1998-2013). Distribución de mostos asignados por sector, en porcentajes. _____ *203*
Gráfica 19. Principales Gastos Tributarios originados en Regímenes de Promoción económica (2003-2015). _____ *204*
*Gráfica 20. Cantidad de personal permanente en los programas de la administración central del Ministerio de Industria (2001-2015), en cantidad de empleados.*____ *213*
Gráfica 21. Gasto en personal permanente y contratado para las actividades del Ministerio de Industria (2003-2015), en pesos corrientes. _____ *214*
Gráfica 22. Gasto de PRE – PACC y Sistemas Productivos Locales, montos absolutos y relativos al gasto de la Sepyme (2003-2015), en pesos corrientes y porcentaje. _ *229*

Tablas

*Tabla 1. Patrón acumulativo de inserción periférica y patrón acumulativo de inserción alternativa/autónoma*_____ *99*
Tabla 2. Tasa de crecimiento anual en períodos seleccionados en Argentina _____ *103*
Tabla 3. Dinámica alternativa y dinámica real de la industrial argentina (2003-2015) _____ *113*
Tabla 4. Participación sectorial de las pymesx en las exportaciones industriales 2004 y 2013. En dólares FOB. _____ *120*
Tabla 5. Participación pymex en la rama metalmecánica, 2004 y 2013. En dólares FOB _____ *120*
*Tabla 6. Dinámica requerida y real de las pymes en Argentina (2003-2015)*_____ *121*
*Tabla 7. Dimensiones para el análisis de la estructura estatal industrial-pyme*____ *179*
*Tabla 8. Gasto Público Nacional de ministerios del área productiva, por Jurisdicción en millones de pesos y porcentaje del gasto público total (2008-2015).*_____ *197*
*Tabla 9. Políticas y Programas dirigidos a la industria desde organismos públicos en Argentina en 2014.*_____ *198*
Tabla 10. Participación del personal permanente de los ministerios en el empleo público total de la Administración Pública Nacional (200-2015), en porcentajes. 208
Tabla 11. Índice de flexibilidad de los ministerios (2003-2015) (ver aspectos metodológicos en el Anexo de fórmulas). _____ *211*
Tabla 12. Empresas exportadoras por tamaño de empresa, cantidad y volumen exportado (1994-2015), en millones de dólares FOB. _____ *280*

Tabla 13. Volumen de las pyme exportadoras (Pymex) en los grandes sectores industriales (2002-2016) en millones de dólares FOB. _____ *280*
Tabla 14. Entrevistados por cargos desempeñados _____ *282*
Tabla 15. Políticas y programas para la industria y las pyme implementadas desde el Ministerio de Industria de la Nación en el año 2014. _____ *282*
Tabla 16. Gasto Público Consolidado Estado Nacional por Finalidad y Función, en millones de pesos corrientes (1996-2015). _____ *284*
Tabla 17. Gasto Público Consolidado Estado Nacional por Finalidad y Función, como porcentaje de PBI (2004-2015). _____ *285*
Tabla 18. Gasto Público Administración Pública Nacional, por Jurisdicción y Carácter Institucional, en millones de pesos corrientes (2003-2015). _____ *286*
Tabla 19. Clasificación Económica del Gasto del Ministerio de Industria, en pesos corrientes (2010-2015). _____ *288*
Tabla 20. Fuente de Financiamiento de las Actividades Específicas de la Sepyme (2003-2015), en pesos corrientes. _____ *288*
Tabla 21. Cantidad de Personal Ocupado por el Poder ejecutivo Nacional, Otros Entes del Sector Público No Financiero, Empresas y Sociedades del Estado. Periodo 4to. Trimestre 2001 al 4to. Trimestre 2015. _____ *290*
Tabla 22. Cantidad Total de Personal Ocupado por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado". _____ *292*
Tabla 23. Cantidad de Personal Ocupado Permanente y Transitorio por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado". _____ *294*
Tabla 24. Cantidad de Personal Ocupado Contratado por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado". _____ *296*
Tabla 25. Índice de flexibilidad estatal de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina (2000-2015). _____ *298*

Fórmulas

Ecuación 1. Índice de flexibilidad de la burocracia estatal *300*

Siglas

BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BM – Banco Mundial (World Bank)
CEP – Centro de Estudio para la Producción
CEPAL – Comisión Económica para América Latina
CVG – Cadena de Valor Global
CW – Consenso de Washington
FMI – Fondo Monetario Internacional
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
MI – Ministerio de Industria
OCDE –Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC – Organización Mundial del Comercio
ONUDI – Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PACC – Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad
PBI – Producto Bruto Interno
PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE – Programa de Reconversión Empresarial
ROP – Reglamento Operativo de Programa.
Sepyme – Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
SGR – Programa de Sociedad de Garantía Recíproca
SPL – Programa Sistema Productivos Locales
UEP – Unidades Ejecutora de Programa
UN – Naciones Unidas
UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WEF – World Económico Forum (Foro Económico Global)

RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación es el producto del proceso de formación doctoral enmarcado en la Beca de Doctorado otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). La obtención de esta beca hizo posible mi tránsito por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y por del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET-UNL) en la ciudad de Santa Fe.

De forma especial, agradezco al director de esta tesis Víctor Ramiro Fernández, porque fue impulsor y partícipe fundamental de lo que se desarrolla en ella. Gracias por invertir tiempo en el desarrollo de las ideas.

Al director de la Beca de CONICET, Fernando Isuani, por la confianza depositada en que esto era posible.

Agradezco, a todo a los integrantes que conforman el Grupo de Investigación Desarrollo, Estado y Políticas Públicas (GIDEPP) porque ayudaron desde distintas aristas a mi crecimiento. De forma particular, a Gabriel Brondino y Alcides Bazza, con quienes el tiempo y las discusiones germinaron ideas y proyectos. También, a Carolina Lauxmann, Martín Carné, Jimena García Puente, Emilia Ormaechea, Martín Seval, Esteban Kaipl, Lucas Cardozo, Daniel Comba y Manuel Trevignani, por sus sugerencias, comentarios y aportes a mi formación.

A quienes he cruzado en este camino del oficio de la investigación: Vale, Euge, Marcelo, Pancho, Lore, Flor, Caro, Agustina, Emi, Gonzalo, y en especial a Norma y Autenir.

No dejo de agradecer a los entrevistados que destinaron su tiempo para conversar y aclarar ideas sobre los acontecimientos y pormenores del Estado.

A mis padres, quienes me permitieron recorrer un camino desconocido y distinto al de ellos.

Finalmente, y de forma particular, quiero agradecer a mi amada esposa, compañera y confidente, única por su comprensión y amistad, y con quien pude experimentar que navegar juntos es una bendición.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Argentina en el nuevo siglo

El paso del siglo XX al siglo XXI, para la mayoría de los países latinoamericanos significó el surgimiento de fuerzas y proyectos políticos encaminados a marcar un significativo quiebre en la trayectoria de desarrollo y superar el -agotado e insostenible- proyecto neoliberal que menospreciaba el desarrollo industrial y por sobre todo al Estado. A diferencia de los países que se distinguieron por su radicalidad (como fueron Bolivia, Ecuador, y Venezuela), el cambio en Argentina y también Brasil (países con matriz productiva relativamente más desarrollada) dio cuenta por un lado de un "nuevo regreso" del Estado y, con ello y por otro lado, una especie de retorno y/o revalorización del imaginario *desarrollista* sustentado en un proceso de dinamización y *re-industrialización* de la estructura productiva nacional con la novedad de una creciente aspiración a aumentar el nivel de inclusión e igualdad social.

Argentina es un caso paradigmático de este "regreso estatal" por cuanto los gobiernos que se sucedieron a la crisis de diciembre de 2001 se construyeron en torno a un rechazo notable de aquellos que habían simpatizado con el Consenso de Washington. El papel promotor asumido por el Estado para la recuperación económica y el despegue tras el colapso social e institucional no tardó en producir importantes cambios y la recuperación de distintas palancas de política económica (salida de la convertibilidad, recuperación del salario, entre otras) y transformaciones institucionales estratégica en el ámbito de intervención estatal como la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2008, o el Ministerio de Industria en 2009, así como planes estratégicos y programas sectoriales de índole similar.

A raíz de ello, los análisis más optimistas de la experiencia argentina se han detenido a considerar que en general dichos cambios acontecidos marcaron un quiebre más o menos contundente con las pautas políticas y la forma de Estado que había tenido lugar durante la década neoliberal de 1990, adquiriendo así un carácter *pos-neoliberal* (García Delgado y Chojo Ortíz, 2006; Sader, 2008). Estad forma de alejarse de las prerrogativas del mercado como mejor asignador de los recursos, reclamó la autoridad estatal para construir un nuevo consenso social y reconstruir su capacidad para gestionar estratégicamente la

economía y su inserción internacional respondiendo a las necesidades sociales (Grugel y Riggirozzi, 2007, 2012, Wylde, 2012, 2016).

Si bien esta visión optimista está respaldada por las condiciones de un crecimiento económico inédito e importantes transformaciones de las condiciones sociales de la mayoría de la población, es más bien parcial y deudora de una pericia más contundente sobre las condiciones estructurales que fundamentan la sostenibilidad del desarrollo. En realidad, esta visión queda matizada al observar que la trasformación de la estructura productiva ha sido limitada, cuando no, contraproducente y reproductora de desequilibrios propios de países periféricos (la restricción externa como su principal expresión).

Los alcances de las transformaciones no solo fueron restringidos por reproducir una estructura productiva actoralmente concentrada y extranjerizada, así como una matriz industrial que no logró superar ciertos rasgos de la tendencia re-primarizadora que alentó el precio de los *commodities*. Además, mediando un contexto internacional poco favorable, esas limitaciones estructurales (a los que se sumaron otros de índole netamente política institucional) se constituyeron en una trampa electoral concreta para el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) que hoy, en la distancia, fue insuperable. El gobierno que había sido caracterizado por su *posneoliberalidad* y promotor de la "re-industrialización nacional" para la "inclusión social" quedó atrapado en el peso de las contradicciones suscitadas y no superadas a nivel de la estructura productiva y la dinámica de acumulación, propias de un país periférico.

De modo que, entonces, la propuesta y advertencia general de este trabajo de investigación propone observar la experiencia argentina dentro de un campo diverso de otras experiencias en la región que se propusieron generar un descalce más o menos radial del Consenso de Washington (experiencias que han tenido más o menos sustentabilidad económica y política de acuerdo con sus condiciones nacional). Así, debido a las tensiones y contradicciones suscitadas por las políticas de desarrollo, siguiendo a Ruckert, Macdonald y Proulx (2017) lo *posneoliberal* es mejor entendido como una *tendencia* a quebrar con el legado histórico neoliberal sin por ello experimentar formas alternativas.

¿Cómo evaluar el papel del Estado en la década kirchnerista?

Dado este primer balance, la trayectoria argentina reciente (2003-2015) queda circunscripta a un recorte temporal de naturaleza política marcado por un concreto "fin

de ciclo *kirchnerista*" (un punto de inflexión que denota el desembarco en el gobierno de un bloque hegemónico conservador y una concepción diametralmente opuesta del lugar del Estado y lo industrial).[1] Nuestra perspectiva cuenta con la ventaja de analizar un período en el que conocemos el desenlace de los acontecimientos, las decisiones y los efectos a los que las restricciones estructurales dieron lugar.

Por esta razón, sin desmerecer ni desconocer los avances logrados en materia de ampliación de derechos sociales y mejoramientos distributivos, la "década ganada" (como fue conocida en la jerga política argentina) plantea un terreno fértil para realizar un análisis retrospectivo y situado -histórico y espacialmente- del activismo del Estado en el contexto periférico, de su modalidad de implicación en el campo industrial y su capacidad para llevar adelante la transformación de la estructura productiva nacional en un marco de acumulación y circulación global del capital.

La dinámica de desarrollo en países periféricos como Argentina tiende a poseer límites históricos-estructurales que no permiten sostener el crecimiento ni profundizar el desarrollo más allá de cierto umbral determinado por la matriz productiva y su capacidad de sustituir importaciones e integrarse a la economía internacional a través de actividades tecnológicamente complejas. El carácter estratégico del papel del Estado nación como elemento regulatorio de las economías nacionales en el marco del sistema capitalista requiere ser visto desde el punto de vista de sus capacidades de transformación tanto sectorial como actoral de dichas economías.

En este marco, el trabajo privilegió una mirada neoinstitucional que puso el foco en relevar la calidad de la estructura estatal y su forma de implicación en el sector industrial-pyme que permitieron indagar y brindar algunos argumentos en el registro de los recursos institucionales de las oficinas involucradas. Sin embargo, lejos de asumir un apego sistemático a dicho enfoque, este último sirvió de "guía teórica" para describir y comprender los elementos y cambios institucionales sucedidos durante el kirchnerismo y que hacen a la mayor o menor relevancia de la implicación y las estructuras estatales en el ámbito industrial.

Entendiendo a la "estructura e implicación estatal" como la materialidad institucional del Estado en sus oficinas y políticas públicas, el enfoque nos permitió adentrarnos en

[1] Tal es así que la pericia más atenta de los investigadores tempranamente notó el carácter *ceo*crático de la composición del gabinete de gobierno de Mauricio Macri. Siendo la primera vez que en Argentina una fuerza política conservadora accede al poder de forma democrática, contiene la particularidad de (Canelo y Castellani, 2016).

analizar su jerarquía y competencias, los recursos financieros, humanos y organizacionales puestos en movimiento al momento de la intervención estatal en el sector industrial.

El trabajo no da por supuesto que la articulación público-privada es el *locus* fundante de los procesos de desarrollo sustentables en el tiempo como habitualmente se destaca en la literatura. En realidad, sin difamar su importancia, la centralidad aquí está dada en recuperar aspectos teóricos -y también concretos- sustanciales y fundantes de la dimensión institucional del Estado en los procesos de desarrollo como es el hecho de contar con estructuras burocráticas con recursos y competencias reales para planificar e implementar políticas públicas. La jerarquía y forma de organizar las estructuras estatales, la asignación de recursos, la experticia y calidad del staff, o la existencia y calidad de los cuerpos de poyo especializados en la producción de información, son elementos nada secundarios al momento de considerar las limitaciones estatales para el desarrollo en el contexto de la experiencia argentina.

Debido a que hubiese sido operativamente inabordable analizar el conjunto de acciones, políticas y estructuras estatales involucradas directa o indirectamente en el sector industrial, nos enfocamos exclusivamente en aquellas que poseen un papel específico y competencias para decidir y llevar adelante la "política industrial", y al mismo tiempo dando prioridad a la implicación en el sector de las pequeñas y medianas empresas (pyme), actores destacados -al menos, discursivamente- por los gobiernos kirchneristas como "motor" de la re-industrialización (en particular por los dos gobiernos de Cristina Fernández). Esta instancia fue una de las carteras institucionales que fueron jerarquizadas: el Ministerio de Industria (MI).

Entre 2009 y 2010, en el momento posterior al punto álgido de la crisis financiera internacional, el MI pasó a ser el encargado de la "sintonía fina" del proceso de "re-industrialización" que se había dado en los años anteriores a través de palancas institucionales como el Ministerio de Economía y Producción creado en 2003, o el Ministerio de Producción creado en 2009. No es menor que luego de casi tres décadas Argentina volvía a tener un Ministerio de Industria.[2]

No obstante centrarnos en el MI como una de las palancas institucionales para conducir la política industrial, nos interesamos en observar con mayor atención aquellas orientadas

[2] La primera vez que la cartera industrial ascendió a ministerio fue en 1949, en la presidencia de Juan Domingo Perón, y luego de varias desventuras político-institucionales, la última vez que lo hizo fue bajo la presidencia de facto de Roberto Viola en 1981.

a las pymes. Por un lado, por obvias razones el análisis indaga las instancias competenciales en lo industrial como las acciones que se proponen *proteger* como *incentivar* el sector industrial nacional de forma directa para complejizar la estructura productiva bajo una estrategia sustitutiva de importaciones. La sustitución como estrategia de desarrollo cumple su función estratégica en la medida en que logre aumentar el componente tecnológico de la matriz productiva. Ello implicó también observar el aspecto de protección comercial y cómo fue su articulación con las herramientas de incentivos y promoción.

Por otro lado, focalizamos las instancias estatales vinculadas con esos actores por dos razones, una de tipo contextual e histórica y otra de tipo teórica. Por un lado, en Argentina históricamente un sector vinculado al mercado interno ha sopesado sobre los actores pyme la carga estratégica de su mayor predisposición a crear y sostener empleos en momentos de crisis.[3] Esto adquiere importancia frente a los señalamientos de Jorge Schvarzer (1996) respecto a que el conjunto de grandes actores nacionales y extranjeros son poco propensos a invertir en actividades dinámicas, y en momentos de crisis tienden a resguardarse en actividades primarias o financieras. Más recientemente, en los gobiernos kirchneristas, discursivamente y también reglamentando los instrumentos pautados en las leyes pymes de 1995 (Ley Nº 24.467) y de 2000 (Ley Nº 25.250), las pymes fueron estandarte encargados de dinamizar y profundizar el proceso de re-industrialización que se había iniciado en la salida de la crisis de 2001.

Por otra parte, aun asumiendo que las pymes son actores que habitualmente suministran dificultades en cuando a la productividad (por ser más trabajo intensivas), la formación de estructuras económicas más dinámica, articuladas y orientadas a la innovación productiva en experiencias históricas en la periférica no ha sido posible sin que las estrategias no se fundamenten en sus actores endógenos. Los actores pyme no revisten importancia por ser una trama homogénea ni tampoco como actores aislados y/o desarticulados de los grandes actores (nacionales o foráneos), sino porque resultan estratégicos por su carácter de pequeño capital endógeno y desconcentrado que serían

[3] En este sentido, en los años previos a la crisis de 2001 cuando los grandes grupos abandonaban la actividad industrial o cedían sus activos a las empresas extranjeras (Castellani y Gaggero, 2012), los sectores vinculados al mercado interno y más afectados por las políticas neoliberales lograron impulsar dentro de la Unión Industrial Argentina (una institución no exenta de disputas entre los defensores del desarrollo "hacia adentro" o "hacia afuera") una fuerte impronta nacionalista, encabezada por el empresario Osvaldo Rial y centrada en el fomento y el necesario sostenimiento de los pequeños empresarios como actor clave del tejido industrial argentino. En la dedicatoria de su libro *La dictadura económica* es consecuente con su visión crítica de las consecuencias del modelo neoliberal: "… *a los industriales castigados"* (Rial, 2001:5)

pasibles de asumir y articularse bajo un proyecto nacional de desarrollo. Además, apelando al *maintream* de la acumulación flexible, resultarían actores muy dinámicos e innovadores en el marco de la formación de redes y articulaciones internas que brindarían un soporte actoral territorializado de las regiones más desfavorables del país.

Superando el nacionalismo metodológico

Sin embargo, analizar un organismo ministerial como fue el MI no es hacer apología de sus avatares o logros de política pública, sino tomarlo como hecho significativo, verificando su importancia e indagando su configuración institucional, en un contexto de un "nuevo regreso" estatal a la escena del desarrollo signada por un marco contextual desfavorable e incierto, dominado por la globalización neoliberal.

Por esta razón, considerando el carácter disputado del Estado al momento de traerlo -una vez más- al "primer plano", procuramos evitar tomarlo como una trama institucional-organizacional que opera autónoma y aisladamente de su contexto y/o de los intereses de los actores sociales. Considerarlo como tal, implicó también sortear la tendencia habitual en los estudios de capacidades estatales a regirse por un análisis mono-escalar (nacional metodológico) o en su vínculo con el territorio o niveles subnacionales.

Si bien la articulación escalar en la que proponemos entablar el análisis no es novedosa, sí posee la novedad de captar el modo en que la implicación y las estructuras estatales son incididas por los actores e intereses que comandan la complejidad y dinámica global del sistema capitalista contemporáneo. Y para dar mayor peso a este enfoque, hemos concentrado buena parte del análisis en considerar el peso de las redes política globales comandadas por los organismos internacionales en torno a Washington. Estos, no solo han incidido en la década de 1990 que parecía superada, sino que han tenido una fuerte capacidad de adecuar su discursiva neoliberal "antiestatal" y ofrecer elementos novedosos o alternativos al mecanismo fallido del mercado, aunque no menos nocivos para los procesos de desarrollo en los países periféricos.

Luego del quiebre del patrón fordista de desarrollo en los países centrales, es conocido que dichos organismos recomendaron la rotura y remoción de la implicación sustitutiva de importaciones centradas en la protección y regulación en sectores sensibles y estratégicos. En su lugar, viabilizaron (no sin mediaciones académicas y políticas domésticas) la introducción de formas de implicación centradas en soportar la dinámica global de acumulación centrada en sus actores dominantes, las empresas transnacionales.

Tanto el ímpetu en la creación de *clusters* de pyme y la importancia de lo regional, como en la más tardía necesidad de integrarlas a las *cadenas de valor global*, fueron propuestas difíciles de resistir en el ámbito de las políticas de desarrollo en general.

Sin embargo, la incorporación de esas nociones e ideas, las cuales tuvieron un papel importante en los gobiernos kirchneristas, incluso en el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020), rebasaron el ámbito de la implicación para alcanzar un impacto mayor en las estructuras estatales, dándole un papel institucional secundario al Estado e instalando estructuras flexibles de gestión, derivado de la cierta desconfianza de los organismos internacionales por las dinámicas burocráticas -siempre complejas- de los Estados periféricos.

En general, las ideas "heterodoxas" de la política industrial emergidas a principio de siglo a nivel global implícitamente contienen el supuesto de que el papel estratégico de los Estados nacionales radica en su rol de articulador de actores públicos y privados sin importar los intereses, trayectoria y prácticas de estos últimos y sus derivaciones en el proceso de desarrollo, así como tampoco las condiciones y patrón productivo de las economías periféricas.

De este modo, analizamos al MI en este marco más amplio que traspasa las fronteras nacionales y que, aún bajo un proyecto nacional, pone en escena que su carácter disputado no se circunscribe solo o exclusivamente a las dinámicas de los actores y factores internos asociados a las dinámicas corporativas. Si bien las dinámicas corporativas no dejan de operar sobre el Estado, ya que socialmente este se había constituido en un actor de referencia insustituible y base del proyecto de gobierno kirchnerista, la idea de este trabajo fue traer con mayor énfasis la incidencia de ciertos elementos no siempre problematizados en esa literatura ni en la que a analiza el Estado como aparato, como así tampoco en la literatura local especializada en las políticas y/o procesos de desarrollo.

No obstante introducir analíticamente al MI en este marco más complejo, para obtener una mayor precisión del modo en que la lógica neoliberal de fragmentación y desarticulación institucional operó en su estructura hicimos foco en la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (en adelante, Sepyme). La Sepyme, el organismo específico de la política hacia las pymes nació a mediados de 1990 con el fin práctico de ser alojamiento institucional de los programas de financiamiento hacia las pymes (en su mayoría con origen en los organismos internacionales) que comenzaron a crearse dispersos en distintas reparticiones estatales.

Si bien, los problemas de fragmentación y fragilidad institucional del Estado no son nuevos, durante la década kirchnerista las condiciones institucionales que desarrolló el MI no solo reprodujeron ciertas lógicas que lo debilitaron sino que además no fueron propicias para brindar una base institucional eficaz para establecer un ordenamiento de los instrumentos y programas dentro del ministerio y de la Sepyme en particular.

En general revisamos las propiedades institucionales involucradas en dinamizar estratégicamente al sector industrial y las pymes, así como los esfuerzos en dotar a las estructuras estatales de coherencia para dar lugar a una estrategia productivo-industrial que movilizara estratégicamente al conjunto de actores (internos y externos), pero en particular a las pymes.[4] De esta manera, el análisis realizado al MI no evaluó solamente su dimensión institucional por su mayor o menor capacidad para elaborar e implementar políticas industriales. Antes bien, desde un punto de vista más complejo y holístico, la investigación buscó mostrar cierta afinidad entre las propiedades institucionales y la profundización de la modalidad de implicación cada vez más centrada en formato de "programas" que implicó mayor desarticulación y fragmentación de las estructuras estatales.

En particular, analizamos dos programas implementados por la Sepyme donde se puede observar el modo en que los programas viabilizan la fragmentación: el *Programa de Reconversión Productiva* (PRE) iniciado en 1997 y continuado en 2008 por el *Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyME* (PACC, en adelante, PRE-PACC), ambos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo; y el *Programa Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional* inicialmente implementado en 2006 y continuado por el *Programa Sistemas Productivos Locales* (en adelante, SPL) en 2012 e implementado en cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ambos implementados en por la Sepyme; y el *Programa de Apoyo a la Inserción Internacional Comercial de las pymes Argentinas* (PROPYME) implementado en 2007 y financiado por el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), inicialmente implementado por la

[4] Cabe destacar que nuestro planteamiento sobre el "problema pyme" es divergente respecto de la postura que considera que el desarrollo a través de las pyme (sea como empresa o *clusters* de empresas) significa buscar su -competitiva- inserción internacional en las cadenas de valor global (cubriendo fallas de información, financiamiento, que no cubre el mercado), sin reconocer la problemática mediación "nacional" de la dinámica y estructura industrial como el principal elemento condicionante/potenciador de dichos actores así como en la alteración de la estructura productiva.

Sepyme y posterior a 2011, por la Subsecretaría de Comercio Exterior en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los objetivos y preguntas de investigación

Con la introducción de este escenario complejo y holístico en el que se propuso interpelar las estructuras estatales en lo industrial-pyme para dinamizar y *re-industriar* (alterar) la estructura productiva *nacional*, el Estado fue asumido como un terreno disputado.

El objetivo general de esta investigación se enfocó en indagar cuáles fueron las formas estructurales y ordenamientos de los recursos financieros, humanos y organizacionales del Estado para observar si pasaron a constituirse -dialécticamente- en elementos relevantes/irrelevantes, condicionantes/condicionados, y/o configurantes/configurados de/por una modalidad de implicación tendiente a posicional al Estado como actor estratégico. A través de ello, dar cuenta de ¿cuál fue la capacidad del Estado para direccionar y profundizar el proceso de desarrollo industrial?

En un sentido amplio, si bien la elección de la forma de implicación como política pública (como acción y/o posicionamiento del Estado) puede entenderse como la intersección en circunstancias históricas específicas entre la capacidad estatal y el complejo de las redes de actores sociales (internos y externos, institucionales o económicos, etc.), una eventual elección de política pública se expresa en un determinado ordenamiento de los recursos financieros, humanos y organizacionales y se retroalimenta con ellos. Al mismo tiempo, dichos recursos se centralizan o descentralizan y/o articulan o desarticulan en nombre de algún criterio específico (eficiencia, eficacia, etc.) y plasman una determinada configuración estructural para la implementación de esas políticas públicas.

Desde esta perspectiva, que las estructuras estatales se presenten desarticuladas, fragmentadas, regidas por criterios de mercado y/o que a menudo operen descoordinadamente, o de modo opuesto, como estructuras estatales articuladas, cohesionadas jerárquicamente y que alcanzan los objetivos por su coordinación operativa, no importa como una cuestión de racionalidad técnica-organizativa. Sino como un aspecto político que se expresa en la disponibilidad y ordenamiento estratégico de los recursos institucionales (ampliación del rango competencial, abundante financiamiento, recursos humanos, instancias de apoyo estadístico, etc.) que permiten materializar estructuras estatales con mayor capacidad autonómica para movilizar a los actores

sociales hacia una dinámica de desarrollo más dinámica, descentrada actoralmente e integrada nacionalmente.

En este sentido, cabe introducir algunos interrogantes que guían el análisis:

¿Qué centralidad competencial alcanzó el MI en el marco de otras instancias estatales para implementar una estrategia de desarrollo industrial?

¿En qué medida el MI logró articularse como un centro de decisión con recursos financieros y humanos suficientes para orientar y estimular a los actores industriales-pyme en el proceso de desarrollo?

¿De qué modo los recursos del MI y de la Sepyme en particular fueron afectados por los organismos internacionales y la persistente difusión de ideas, políticas y pautas neoliberales debilitadoras del Estado?

Hipótesis y tesis de este trabajo de investigación

La hipótesis de esta investigación partió de la idea de que el MI no había logrado adquirir relevancia estratégica por la ausencia de recursos financieros como humanos que le dieran centralidad en el marco de otras instancias estatales. La jerarquización del MI se había dado en un momento en que se propuso avanzar en la "sintonía fina" del modelo de desarrollo iniciado en 2003, pero poco se sabía acerca de los recursos destinados al MI, y cómo este se había organizado para ello.

Al mismo tiempo, consideramos que la irrelevancia de recursos en el MI dio lugar a la profundización de los programas pyme vinculados a los organismos internacionales que, en buena medida, ocuparon un papel cada vez más importante en la agenda de desarrollo y tenían la ventaja de contener ciertos elementos prefigurados que permiten su rápida implementación.

Con estas ideas en mente avanzamos en sistematizar y mostrar en detalles lo que nos interesaba en cuanto a la dinámica de la estructura del MI desde el punto de vista de las capacidades.

Jerarquización con ahuecamiento y (re)fragmentación

Del proceso de investigación obtuvimos que las limitaciones del Estado pueden explicarse por la ausencia y/o dificultad para construir una sólida instancia estatal (dotada de coherencia y calidad) en el ámbito industrial. Además de que no logró conformar un

ordenamiento coherente y estratégico de los recursos financieros, humanos y organizativos que lo dotara de capacidad para actuar en el ámbito industrial-pyme, perdió la coordinación de los instrumentos de promoción e incentivo industrial y la administración del comercio, aspecto clave en el proceso de desarrollo. En este sentido, la continuidad de una estructura concentrada, extranjerizada y reprimarizada puede explicarse por la presencia de una débil estructura estatal que, no obstante la jerarquización de la cartera industrial en el MI, no alcanzó una centralidad estratégica.

De este modo, la investigación sostiene que no resulta adecuado caracterizar a la experiencia neodesarrollista argentina como un proyecto alternativo y/o posneoliberal amparándose bajo el argumento que las nuevas funciones y características que asumió la relación estado-sociedad-mercado son suficiente para indicar tal carácter. Parecía suficiente considerarlo como tal por los procesos de re-estatización, ampliación de derechos, entre otras medidas similares que, desde la perspectiva de los analistas optimistas, eran suficientes para emprender un proceso sostenido de desarrollo. Pero resulta inadecuado en relación con la ausencia de cambios significativos en las estructuras del Estado consistentes para alterar las propiedades de la estructura productiva y dotar de sustentabilidad la estrategia de industrialización.

El análisis de capacidades nos permitió observar la conformación de un proceso de cambios institucionales y organizacionales que no estuvo respaldado con las competencias y recursos necesarios. Así mismo, en esa base estructural, la modalidad de implicación por programas permitió tender los límites de un poderoso efecto de fragmentación estructural que se sumó y retroalimentó con la fragmentación propia o natural que podría aducirse a la lógica interna en torno a las dinámicas corporativas.

Frente a los desafíos que planteó la salida de la crisis de 2001-2002, la experiencia argentina da cuenta de un Estado que asume una enorme tarea de ser protagonista del proceso de desarrollo y la (re)industrialización, pero sin asumir una forma estructural e implicativa apropiada para avanzar en la alteración de la estructura productiva y en particular en el fortalecimiento de la dinámica industrial-pyme.

Por ello, hemos señalado a lo largo del trabajo que la creación del MI se comprende mejor como un primer fenómeno que denominamos *jerarquización con ahuecamiento*. Este da cuenta de un reposicionamiento jerárquico, pero también de su pérdida de competencias y de recursos financieros y humanos, así como de unidades de apoyo. La jerarquización convivió paralelamente con el recorte del área de política y gestión del comercio exterior,

así como también con un bajo nivel de asignación de recursos y el desmantelamiento de instancias auxiliares de apoyo como el Proyecto MAPA PYME y el Centro de Estudios para la Producción.

En el marco de un proceso de ahuecamiento y degradación de componentes técnicos claves de apoyo así como la pérdida de competencias claves en el ámbito estatal analizado, la implementación del PEI 2020 no significó su revalorización, sino que alimentó la utilización de los instrumentos disponibles hasta el momento. Así, la mayoría de los programas de la Sepyme fueron muy productivos en incentivar y viabilizar un ordenamiento estructural fragmentado, inconexo y descoordinado que evitaba los recursos del staff burocrático de carrera para crear sus propios equipos de ejecución. Esta modalidad de programas construyó una base operativa numerosa y calificada de recursos humanos preparada para implementar dichos programas.

En el marco de esa débil organización estructural y escaso financiamiento, esa modalidad de programas fundamentó el segundo fenómeno expresado en el carácter *(re)fragmentador* del ordenamiento implícito en la lógica de los programas. Este proceso no solo reprodujo la forma de organización estructuralmente fragmentada y descentralizada (centrada en las unidades ejecutoras) que viabilizó la contratación del "experto" (externos al Estado) por sobre las estructuras estatales, sino también tuvo la capacidad de difundir, fomentar y diseminar ideas y marcos conceptuales acerca de la forma "correcta" de fortalecer a las pymes.

Entonces, bajo este fenómeno de *jerarquización con ahuecamiento y (re)fragmentación* el MI no contó con atributos necesarios para elaborar e implementar una sólida estrategia de "re-industrialización nacional" a la altura de los desafíos que implicaba la salida de la etapa neoliberal.

Tanto el ahuecamiento y la fragmentación no debería ser tomado como una "falla" que se da autónomamente al interior de las estructuras estatales. Antes bien, expresa un proceso de construcción estatal dinámico, conflictivo y disputado y legitimado por un conglomerado de políticas públicas y de actores institucionales intervinientes (internos y externos al Estado) que lo hacen posible. En este trabajo destacamos en especial aquellos organismos internacionales que, sin estar desvinculados de los Estado centrales, operaron activamente en sedimentar estos dos fenómenos.

De este modo, se puede cerrar esta introducción sosteniendo que el MI fue jerarquizado y languidecido al mismo tiempo sin obtener centralidad ni componentes estratégicos para

elaborar una política industrial consistente; por otro lado, en ese marco, la implicación pyme, principalmente centrada en la oferta de programas fragmentados sin articulación centralizada que, cuando no individualizaron a las empresas se orientaron a fortalecer y/o crear artificialmente grupos asociativos y/o cluster, reprodujo y profundizó el carácter fragmentario "eficientista" de las instancias pyme ajustados a la correcta implementación de las políticas públicas.

Sobre la organización del trabajo de tesis

El desarrollo de la tesis se desarrolla en seis capítulos, una Conclusión General, y el apartado de Bibliografía y Anexos.

El Capítulo I se explaya en introducir y precisar el marco teórico y el contexto histórico general en el que se problematiza el objeto de estudio, el problema del desarrollo en el contexto periférico y la importancia de la calidad de las estructuras estatales en el desarrollo. Como ya fue advertido, la dinámica del proceso de acumulación como de la construcción estatal son analizada en el marco conflictual del sistema capitalismo y su conformación en centros y periferias, aspecto renovado en la fase global del capitalismo.
El Capítulos II tiene el propósito de problematizar y desarrollar, en el contexto de la globalización, la dinámica periférica de acumulación y desarrollo, el papel de la trayectoria industrial (su dimensión estructural y actoral), y el papel allí cumplido por las pymes en el contexto periférico latinoamericano, pero en particular haciendo una caracterización de la experiencia argentina reciente.

En el Capítulo III, nos adentramos en introducir los cambios y transformaciones morfológicas y funcionales del Estado (centrados principalmente en el Consenso de Washington) y su vínculo con la circulación global de políticas de desarrollo, en particular aquellas dirigidas a las pymes. Tanto las ideas sobre cómo organizar el Estado como aquellas vinculadas al modo correcto de fortalecer a las pymes y buscar el desarrollo de los países en desarrollo, es puesto en el plano más amplio de las redes políticas globales en la que los organismos en torno a Washington poseen un papel significativamente estructurante. En este capítulo, desarrollamos el modo en que las políticas pyme operaron como dispositivos de poder sobre la estructura estatal, en particular sobre la organización y calidad de los recursos humanos.

En el Capítulo IV, se realizan algunas precisiones conceptuales y metodológicas necesarias para abordar el MI. Se desarrollan con mayor detalle los pasos metodológicos

referidos a los indicadores y referentes empíricos, así como las fuentes de datos y técnicas utilizadas.

En el Capítulo V, se desarrolla una parte inicial con la presentación más general de la experiencia neo-desarrollista argentina (2003-2015) resaltando la re-emergencia del Estado, para luego analizar de modo más detallado y desagregado el MI de acuerdo a las dimensiones que componen el enfoque de capacidades: las competencias, los recursos financieros, humanos y aspectos organizativos.

En el Capítulo VI, se focaliza el análisis en la Sepyme para dar cuenta del modo en que los programas han penetrado la configuración de las estructuras estatal y se analizan los tres programas mencionados más arriba (PRE-PACC y SPL).

En las Conclusiones Generales se hace un repaso de la tesis, una recopilación de los hallazgos y se presentan una agenda de futuras indagaciones. Por último, se incluye la Bibliografía y Anexos.

CAPÍTULO I. ESTADO, DESARROLLO Y CAPITALISMO CONTEMPORÁNEO.

AGGIORNANDO EL ESTUDIO DE CAPACIDADES ESTATALES EN LA PERIFERIA

Introducción

En principios, el análisis del Estado en las sociedades capitalistas es una empresa que se presenta como un objetivo esquivo. No solo porque es una realidad en constante movimiento a la que se quiere objetivar (al igual que las condiciones de producción y reproducción social), sino también porque observar la complejidad que asume como construcción institucional y social depende en buena medida de la utilería con la que los investigadores se propongan afrontar dicho objetivo. Desde movimientos analíticos con un abordaje más abstracto, a abordajes más tangibles, acotados y parcializados, observando sus desagregaciones con mayor detalle, el Estado se presenta como un objeto de complejidades notables (Abrams, 1988).

A fin de abordar esta complejidad, en este primer capítulo se formula un marco teórico para, en primer lugar, establecer la perspectiva y marco general y, en segundo lugar, se dará ciertas precisiones a las variables más significativas del análisis de las que se irán derivando algunos elementos analíticos y metodológicos auxiliares o secundarios en los capítulos posteriores.

La elaboración de este marco teórico consistió en el aprovechamiento de corrientes teóricas que, a riesgo de ciertas contradicciones, no se presentan habitualmente articuladas para analizar al Estado en los procesos de desarrollo. El objetivo de una articulación de este tipo consistió en elaborar un abordaje del Estado que lo presente como un elemento central en los procesos de desarrollo y que, al mismo tiempo, respetara la complejidad de la dinámica de acumulación capitalista en su faceta general y, en particular, en las diversas y/o divergentes trayectorias de desarrollo de los países, en particular de aquellos que se ubican en la periferia de la economía-mundo.

Nuestro análisis cuenta con los aportes de corrientes marxistas para analizar la dinámica histórica del capitalismo como un sistema mundial/global, compuesto por dinámicas contradictorias, conflictivas y desigualadoras en donde se insertan los procesos de desarrollo de los espacios periféricos y el Estado nación como articulador de esa dinámica, aun en la fase global del capitalismo.

Para su abordaje, nos apoyamos en un conjunto de aportes teóricos reunidos en la escuela de la regulación francesa que permiten advertir los elementos institucionales regulatorios de las dinámicas de acumulación capitalista como los componentes más importantes que proveen cierta estabilidad y reproducción del sistema capitalista. Esta corriente, además de reconocer el carácter conflictual y dinámico de dicho sistema como un desarrollo histórico plagado de luchas y contradicciones, permite reconocer el insatisfactorio desempeño de los mecanismos de mercado como único sustento del sistema.

Por otra parte, para dar cuenta de las especificidades que reúnen los procesos de desarrollo en países periféricos como Argentina, se introduce la tradición teórica latinoamericana -con algunos aportes desde otras latitudes- para resaltar así el papel estratégico del sector industrial y la dinámica conflictiva que plantea la dimensión actoral en la transformación social. Se destaca la importancia de la implicación estatal en dicho sector enrolándose bajo una estrategia orientada a complejizar la estructura productiva y avanzar en una inserción internacional sostenida por sectores de alto valor agregado.

Desde ese marco, donde el Estado adquiere relevancia como actor de transformación, se introduce la variante neoinstitucional desde el campo de la sociología histórica y la ciencia política para proveer insumos teóricos con el fin de analizar la calidad de las estructuras estatales.

No obstante resaltar la especificidad institucional del Estado y sus capacidades, se procuró introducir el carácter disputado de las mismas, reconociendo que su construcción, desempeño y, por supuesto, sus capacidades no solo son permeadas por factores internos, sino que deben ser puestas en tensión en el marco de la dinámica conflictual del capitalismo en su fase global, y en particular dado su carácter periférico. De este modo, se introdujo el análisis del Estado en dos macro procesos concomitantes iniciados durante las últimas décadas del siglo XX: a) las profundas transformaciones de la dinámica de acumulación capitalista a nivel planetario; y b) las transformaciones morfológicas y funcionales del Estado que de un modo particular afectaron a los países periféricos y posibilitaron la circulación global de políticas públicas (y no solo de capital).

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. En la primera parte se plantea el posicionamiento teórico sobre la dinámica capitalista como telón de fondo y el papel regulatorio de los Estados nación. Seguidamente, se introduce el problema de la dinámica del desarrollo y el involucramiento estatal en los procesos de cambio o trasformación estructural de los países periféricos. En una tercera parte, se introduce el marco para el

análisis de las propiedades de las estructuras del Estado en el marco conflictual de los procesos de desarrollo y cómo ello toma lugar en el escenario de la globalización neoliberal. En una cuarta parte, se expone un estado de la cuestión y los avances sobre el tema en los países latinoamericanos, y en Argentina en particular, acerca del estudio de las estructuras estatales y la forma de implicación en los procesos de desarrollo industrial, y pyme en particular.

Sobre la dinámica capitalista y el papel del Estado

En este trabajo de tesis, nos propusimos llevar a cabo un análisis de la calidad de las estructuras y modalidad de implicación estatal en los procesos de desarrollo industrial de países periféricos latinoamericanos considerando un enfoque que admite la centralidad que poseen los recursos institucionales de poder del Estado. En este sentido, nos propusimos indagar la centralidad que juegan las propiedades de dichas estructuras y su capacidad -al menos, siempre potencial- para transformar la estructura productiva.

Sin embargo, analizar las estructuras y la implicación estatal, y más aún en países periféricos, no implicó tomar al Estado como una construcción institucional que opera organizacionalmente de forma aislada de otros procesos y/o relaciones sociales. Para extraer algunas conclusiones que incorporen la dimensión conflictual y contradictoria de las relaciones sociales capitalistas, hemos propuesto introducirlo o colocarlo en un plano de trabajo más amplio.

Como institución ideal o como organización que posee recursos institucionales específicos de dominación sobre el territorio y la población, el Estado nación se encuentra inmerso y es parte constitutiva de un complejo marco histórico que hace a la dinámica social capitalista (Mann, 2011; Weber, 2002). Esta dinámica que, intrínsecamente, es conflictual, contradictoria, inestable y/o contingente en función de una multiplicidad de factores históricos, presenta ciertas regularidades en las que encuentra amplios momentos de estabilidad, aunque siempre frágil, en función de los arreglos espacio-temporales y ciclos de acumulación que se logran establecer como hegemónicos en un momento dado de la historia (Harvey, 2001; Jessop, 2008)[5]. Esa fragilidad y búsqueda de la estabilidad,

[5] A grandes rasgos, este enfoque nos interesa como una teorización con alto grado de abstracción que involucra una diversidad de elementos multidisciplinares, de los cuales se desprenden y es posible crear diversas aberturas de indagación a las que se puede anexar teorizaciones de alcance medio (como la escuela de la regulación, por ejemplo, la que presentaremos luego), pero sin perder el telón de fondo y la observación más general que posibilita este amplio marco de análisis que permite a los investigadores ordenar dicha observación. Para un desarrollo más detallado de dicho concepto, puede consultarse (Harvey,

en la que interviene la dinámica política y las condiciones concretas de la historia, fueron comandadas por espacios particulares del mundo occidental que articularon la salida del viejo orden feudal y dieron consistencia a lo que hoy conocemos como sistema capitalista. Nos referimos al tránsito cíclico de la hegemonía hispano-genovesa, pasando por la holandesa, la británica, y la hegemonía norteamericana -actualmente disputada por China- que ocupó prácticamente todo el siglo XX (Arrighi, 1999).

Así, el paso por una forma mercantil de capitalismo al capitalismo industrial competitivo, y del capitalismo organizado de mediados de Siglo XX al capitalismo global en el que actualmente nos encontramos, puede entenderse no solo por los avances tecnológicos que mediaron en distintos centros de innovación tecnológica (Pérez, 2010), sino también por los diversos hechos que fecundó el desarrollo histórico de la sociedad moderna y el papel central que ocuparon los Estados nacionales y las estrategias comerciales de los países que se iban constituyendo en los articuladores hegemónicos del sistema (Tilly, 1986; Wallerstein, 2005).

Entonces, en la construcción de dichos arreglos, lo que podríamos entender como la forma más o menos estable en que se organiza la producción y distribución de las mercancías en el tiempo y en el espacio (las técnicas de producción disponible, las formas de transporte, etc.), no es ajeno a la capacidad y poder de los actores que logran articular nuevas formas de estabilidad superando las anteriores (Jessop, 2008)[6]. En la lucha por la hegemonía y el comando del sistema capitalista a través de nuevas modalidades de articulación, la cual no ha prescindido de la guerra cuando resultó necesaria, han intervenido contingentemente los intereses y la capacidad de las nuevas potencias de acuerdo a la capacidad del relevo en los distintos momentos históricos (Wallerstein, 2005).

2003). *Grosso modo*, un cambio radical en la dimensión espacio-temporal del capitalismo puede advertirse en el paso de la acumulación de capital a escala *mundial* a una escala *global* en las últimas décadas del siglo XX, en donde reduce el espacio y el tiempo a través de las nuevas tecnologías que permiten al capitalismo con la capacidad de funcionar de forma unitaria en tiempo real o en un tiempo establecido, a escala planetaria (Castells, 1997).

[6] En este sentido, si bien desde un registro teórico al que no se lo puede asociar de forma directa con el materialismo histórico, y aunque reconociendo los enormes avances y resultados positivos de la formación del Estado nación en materia de inclusión social y de bienestar para la clase trabajadora durante las décadas que mediaron el siglo XX (e incluso reconoce aún hoy su importancia), Saskia Sassen advierte que la organización espacial de la sociedad, y en particular de la autoridad y soberanía estatal en la era de la globalización, toma la apariencia a los antiguos ensambles territoriales medievales en la que la identidad y subjetivación ya no se encontraría asociada exclusivamente a la referencia nacional y los derechos provistos por una estatidad nacional, sino que se ha constituido una yuxtaposición de registros y mixturas de autoridad(es) que operan como organizadoras (no siempre sin conflicto) de la vida social contemporánea (Sassen, 2010b).

Dada esta forma general de funcionar del capitalismo, en los diferentes momentos históricos la incorporación al sistema de los distintos bloques o formas territoriales preexistentes tendió a darse de acuerdo a relaciones objetivas que marcaron una determinada configuración de la división internacional del trabajo en términos espaciales y funcionales en *centros* y *periferias* configuradas por las necesidades de los países o espacios que en esos momentos eran centrales (Fernández, 2017).[7] La configuración históricamente adquirida por el sistema capitalista entre países que operan como centros y otros como periferias, hecha por tierra los argumentos que anuncian la convergencia internacional del desarrollo, ya que la expresión específica del sistema en su progreso y dinámica se ha dado en forma de un *desarrollo desigual* en su dimensión geográfica (Smith, 2008).[8]

Ahora bien, por su naturaleza incompleta y contradictoria, el sistema requiere de una diversidad de elementos institucionales (centrados particularmente en el Estado nacional) que permiten y fundan dichos arreglos. Ya que los mecanismos de mercado no logran por sí solo proveer la estabilidad y/o cierta coherencia al proceso de producción y reproducción de la relación capitalista, solo a través de esos elementos institucionales no solo es posible configurar los mecanismos de mercado sino también hacer sostenible las condiciones básicas de reproducción social y del sistema como un todo (Jessop, 2015; Polanyi, 2001).

Desde esta base teórica, en las sociedades contemporáneas las características y formas que han adquirido los estados nacionales (tanto su lógica centralizadora, jerárquica y más

[7] De acuerdo con las actividades desempeñadas por los países, las cuales pueden ser actividades *centrales* o actividades periféricas y determinan la forma de incorporación e inserción de los mismos a la unidad sistema-mundo capitalista, para Immanuel Wallerstein los Estados tendrán la propiedad de ser Estados *centrales* o Estados *periféricos*. Estos irán ocupando otra posición en la medida que estructuralmente logren alterar su posición económica y el sistema sufra alteraciones (2005). Sin embargo, como veremos más adelante, la conceptualización de Estado periférico o central supeditada a las funciones de los países en la estructura económica capitalista, será desafiada por un razonamiento inverso emergido de la idea del *Estado desarrollista* (idea que tiene antecedentes en los aportes de Hamilton y List para Estados Unidos y Alemania, respectivamente) que colocará la explicación del movimiento de los países en la estructura económica en las propiedades alcanzadas por los Estados y las condiciones históricas de posibilidad de su desempeño (Woo-Cumings, 1999).

[8] Sin pausa alguna, desde los tiempos coloniales hasta la irrupción de la fiebre de los *commodities* de principio de siglo XXI, el desarrollo desigual se ha expresado en distintas partes del globo bajo una suerte de acumulación por *desposesión* (Harvey, 2004; Svampa, 2013) como por *expulsión* (Sassen, 2014), contemplando un rango de acciones muy diversas de las que se puede mencionar: la mercantilización y privatización de la tierra así como la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas y consecuentes pobreza y exclusión urbana; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación y supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; así como el sistema de crédito y la deuda pública; entre tantas otras formas renovadas.

burocrática de la formación nacional e internacional, como aquella descentralizadora, más horizontal y post burocrática de una tendencia local-global) son mejor entendidas en torno a esos arreglos de espacio y tiempo que adquiere la dinámica conflictual y contradictoria de reproducción social y espacial capitalista en función de los ciclos de acumulación en los centros más dinámicos (Arrighi, 1999). Así como de un gran desprecio y antipatía por el Estado y su forma de autoridad por parte de actores fundamentalistas del mercado que han sedimentado la era "antiestatal" de la globalización (du Gay, 2012).

Como veremos más adelante, la evidencia histórica muestra que el desempeño de los países que lograron desarrollos socioeconómicos avanzados, y que previamente se encontraban en posiciones periféricas, han contado con la particularidad de una fuerte promoción y/o protección del Estado nacional, característica que aún en el marco de la globalización persiste en países como Estados Unidos es, y se ha constituido en una ingeniería poco conocida en el caso de China.

El punto importante por destacar aquí es que desde este enfoque el problema del desarrollo queda inserto en un plano internacional y bajo un proceso de competición política y económica que caracteriza la naturaleza del sistema internacional, y por lo tanto con la tendencia a ser excluyente y explorador, donde la posibilidad de un desarrollo global homogéneo no se corresponde con la realidad. Es decir, todo proceso de desarrollo, en la medida en que busca desplazar una sociedad de la periferia a otra posición más dinámica y próspera en el sistema internacional se enfrenta a resistencias económicas como políticas de otros Estados (Arrighi y Drangel, 1986).

Desde este marco, sucintamente desarrollado y con un alto grado de abstracción, hemos considerado el carácter enarmónico y no exento de conflicto del desarrollo histórico de la formación capitalista, señalando también la centralidad del Estado en esa expansión y resorte de las contradicciones del sistema.

A continuación, el propósito es profundizar y enmarcar la dinámica del siglo XX a través de la introducción de una perspectiva multidisciplinar de menor alcance que dialoga con lo presentado anteriormente y que nos permite centrar la mirada en el papel del Estado.

Estado y desarrollo desde la perspectiva de la regulación

Más allá de que algunos argumentos postulan una cierta idea de superación de las fronteras nacionales así como de una pérdida de poder de los Estados nacionales bajo la globalización (Ohmae, 1995; Strange, 1998), nuestro propósito aquí es traer al Estado "al

primer plano" desde un punto de vista de su necesaria implicación sistémica de funcionamiento de la dinámica capitalista y luego, en otro apartado, reconsiderarlo como objeto de estudio.

En línea con la elaboración teórica propuesta por la escuela francesa de la regulación[9], el carácter dinámico del sistema capitalista se encuentra necesariamente dependiente de su contexto institucional y político, contexto que influye además sobre los cálculos estratégicos de los agentes que intervienen y dotan de dinamismo al sistema (Boyer, 1998). Desde esta perspectiva, se propone sortear las dicotomías analíticas poco fructíferas centradas en la distinción mercado-Estado o bien sociedad civil-mercado-Estado. Si bien esos tópicos se presentan como más manejables para el investigador, no siempre son buenos informantes desde el punto de vista de su naturaleza, constitución y, en particular, su opacidad.

La perspectiva regulacionista nos permite incorporar la idea de que la dinámica de acumulación o *régimen de acumulación* capitalista (como lo denominan) constituido por las formas de organizar la producción (tecnología disponible, tipos de producto, tiempo de reproducción del capital, etc.) se lleva a cabo en un marco más amplio de normas, valores y/o instituciones o un *modo de regulatorio* en el que el Estado posee un papel fundamental como instancia mediadora y articuladora de los intereses en pugna, pero sin asumir esto como una relación social necesaria, sino socialmente construida que da lugar a un *modo de desarrollo*.

La conformación de un determinado modo de desarrollo se ve traducido en el modo en que los elementos regulatorios dotan de coherencia, unidad y consistencia los elementos

[9] En esta corriente confluyen diversas tradiciones teóricas y disciplinares que proponen abordar las crisis y principales transformaciones de los regímenes de acumulación capitalista en función de los cambios en los modos de regulación (un conjunto de institucionalidad, del cual el Estado es el más importante). No obstante confluir en una "escuela" en tornos a Michel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz, entre otros, sus postulados y visiones no dejan de ser divergentes a riesgo de ciertas contradicciones, pero proveen a los investigadores márgenes de acción teóricos y metodológicos que permiten otorgar ponderaciones variables a tópicos elementales de las teorías. Sobre la base de esta literatura puede verse, por ejemplo, Boyer (1989, 1998), Aglietta (1988) o Lipietz (1986). Para una lectura crítica de esta literatura, pueden verse los trabajos de Jessop y Sum (2006) o Bustelo (1994). La utilidad y ductilidad de los postulados centrales de la escuela de la regulación ha posibilitado su incorporación al campo de la geografía humana, el cual permitió avanzar en la profundización y análisis de temas como las escalas y articulaciones espaciales del capitalismo, en particular, se pueden destacar trabajos como los de Peck y Tickell (1994), Brenner (2004) y Brenner *et al*. (2003) para analizar países centrales (europeos o Norteamérica), y/o de Fernández y Brandão (2010) y de Brandão (2007) que utilizan abordajes más pertinentes para analizar el contexto periférico. Por otra parte, cabe mencionar que el análisis desarrollado en Harvey (1998) para analizar el cambio cultural del fordismo atlántico al régimen de acumulación flexible se encuentra sustentado en las bases teóricas de esta escuela.

del esquema de producción-distribución-consumo con el propósito de dar continuidad a la valorización del capital productivo (Boyer, 1998; Harvey, 1998; Lipietz, 1986).

A pesar de ciertas ausencias de un herramental teórico para analizar la calidad y atributos institucionales de las estructuras del Estado, se vuelve pertinente abordar este trabajo a través de dicha matriz conceptual, dado que los autores mencionados coinciden y reconocen que luego de la "etapa dorada del capitalismo" de posguerra, este ha sufrido grandes transformaciones en su lógica de funcionamiento, así como en su modo y forma de articulación y regulación sistémica, en donde el Estado ha sido uno de los pivotes en que dichas transformaciones tuvieron lugar. Estos cambios, que han sido económicos, políticos, pero también espaciales y temporales que afectaron la forma de acumulación de capital, permiten evidenciar una clara transformación y el pasaje de un modo de desarrollo (denominado *fordista keynesiana*) circunscripta a la economía "nacional" centrada en la articulación internacional en torno a los arreglos nacionales corporativos producto de los Estados de bienestar, hacia una lógica "global" de desarrollo (denominada *post-fordista*, a falta de otro nombre más preciso) dominada por el imaginario de la globalización neoliberal centrada en una "explosión" espacial y en la afluencia y preminencia de una multiplicidad de actores y formas de articulación inter y supranacional, que desde el punto de vista de la acumulación como de la regulación, ha dado lugar a las *redes económicas* y *redes políticas globales* (Fernández, 2017; Harvey, 1998; Jessop, 2006).[10]

Este marco, distinguiendo analíticamente la dimensión de la acumulación y de la regulación, la conformación de una nueva geografía económica de flujos comerciales y financieros a escala global coordinados por actores transnacionales, así como la novedosa articulación de centros de poder político globales bajo la estrategia de ampliar los mecanismos de mercado como el mejor asignador de recursos (Gill, 1995; Gill y Law, 1989). Así, hasta finales de siglo XX había llevado a los países periféricos latinoamericanos a supeditar sus estrategias de desarrollo a la liberación y desregulación de sus economías y finanzas y, en particular, a desarticular las formas y modalidades de intervención más o menos exitosas que habían emergido desde mediados de ese siglo (Fernández, 2001). En el inicio del nuevo siglo, buena parte de los países

[10] En la etapa abierta por la crisis del capitalismo en los años 1970, el cambio más notable en cuanto a la forma de organización de la producción capitalista ha sido la posibilidad brindada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que han permitido operar en una economía en red, como lo denomina Castells (1997).

latinoamericanos donde el libre mercado había resultado en la degradación del tejido social, se emprendieron experiencias que apelaron a posicionar al Estado como actor relevante de la estrategia de desarrollo, una estrategia que reclamó la restitución del tejido industrial.

En este punto, como avanzamos a continuación, es primordial recuperar el posicionamiento teórico de la abundante -aunque heterogénea- literatura latinoamericana del desarrollo respecto a la dinámica sistémica del capitalismo, cuando Cardoso advierte que:

> *En oposición a la idea vigente en los medios liberales-ortodoxos que aceptaban la premisa fundamental de la teoría del mercado acerca de las ventajas comparativas de la división internacional del trabajo, Prebisch afirma que las relaciones económicas entre el centro y la periferia tienden a reproducir las condiciones del subdesarrollo y a aumentar la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados. La mano invisible del mercado aparecía, para Prebisch, como madrastra: en vez de corregir las desigualdades, las acentuaba. (1977:12).*

Como hemos venido sosteniendo, tanto desde el punto de vista histórico como teórico, la intervención del Estado (por momentos más clara y difusa por otros) es el principal agente de la articulación y regulación del proceso de acumulación a través de la cual permite obtener sustentabilidad temporal, pero también avanzar en el desarrollo de las fuerzas productivas.

Luego de establecer estos aspectos, conviene avanzar ahora en exponer el modo en que proponemos considerar el problema del desarrollo en países periféricos como Argentina, para luego sí avanzar y profundizar nuestra perspectiva sobre el abordaje del Estado precisando las nociones de estructura e implicación estatal para el desarrollo, centrales en este trabajo.

El proceso de desarrollo y las estrategias e implicación estatal en contextos periféricos

El problema de la matriz productiva y el desarrollo

Anteriormente, establecimos que el funcionamiento del sistema capitalista en general posee rasgos donde la dinámica de acumulación requiere un correlato, cuando no un impulso estatal, a fuerza de diversas herramientas públicas y estrategias sectoriales (controles arancelarios y comerciales, promoción e inversión en diversos sectores económicos, etc.), como así también de una política macroeconómica y distributiva que

amplíe la escala y traccione la formación y desarrollo de un mercado más sustentable y dinámico.

Sin embargo, la dinámica capitalista en los espacios periféricos posee algunos elementos específicos que han sido señalados abundantemente por la literatura latinoamericana en torno al problema del desarrollo.

En general, estas especificidades resultan de las propias características de los países así como del modo en que estos fueron incorporados históricamente al sistema. En el desarrollo histórico del capitalismo, los países se fueron incorporando a una división internacional del trabajo preexistente que no estuvo exenta de ser conflictiva, expoliante y desigualadora propia del carácter sistémico del capitalismo. Debido al retraso relativo con la frontera tecnológica mundial, la formación y participación de los países quedaba sujeta en función de la forma de incorporación y capacidad de realizar actividades que los dotaran como centros o periferias del sistema. Siguiendo la idea de Gerschenkron (1968), no obstante ser un condicionante, ello cimentaba nuevas posibilidades para estructurar el proceso de desarrollo sobre nuevas estructuras, de allí la idea de las "ventajas del atraso".

La comprensión del carácter sistémico del capitalismo constituido en centros y periferias (como lo entendió Prebisch-Singer) en torno a la dinámica de las economías nacionales con un fuerte protagonismo del Estado nacional, llevó tempranamente a los pensadores latinoamericanos a comprender y advertir el modo en que los países latinoamericanos y su inserción en la división internacional del trabajo como proveedores de materias primas resultaba poco fructífera para el desarrollo económico y social de la gran mayoría de la población debido al deterioro de los términos de intercambio. Por esta razón, tempranamente se advirtió la necesidad de realizar un salto cualitativo y cuantitativo hacia actividades más sofisticadas que generaran una creciente difusión del progreso técnico, en particular en torno a la industria manufacturera (liviana primero y luego en sectores más avanzados), para que de ese modo alterara la estructura productiva y la forma de producción y distribución del excedente (Prebisch, 1949; Amsden, 2008).

¿Por qué se consideraba importante profundizar y afianzar el desarrollo industrial? Ello se asocia, cabe mencionar, con una urgencia específica acerca de la necesidad de modificar las condiciones estructurales (en particular, la heterogeneidad estructural) como supuesto básico del desarrollo (Herrera, 2015). En Latinoamérica, la alta productividad de los sectores primarios con bajos niveles de encadenamientos internos y con la destrucción cada vez más notable de la población empleada debido a los avances

técnicos de producción, sumado a la baja productividad y complejidad del sector industrial (o relativamente baja respecto a la frontera) que emplea un contingente mayor de la población pero que no cuenta con ventajas comparativas naturales como sí lo hace el sector primario (Pinto, 1970, 1976), opera del modo señalado por Herrera.

En los países centrales con estructuras más homogéneas en sus niveles de productividad y distribución, los procesos de desarrollo han sido traccionados por la capacidad de construir una "demanda efectiva" interna (Harvey, 1998) mediante la institucionalización de ciertos patrones distributivos (no siempre sin conflictos). Mientras tanto, en los países periféricos esta potencia tractora centrada en la variable distributiva colisiona con ciertos límites estructurales, históricamente construidos, en torno al grado de desarrollo alcanzado por la estructura productiva (Amico, 2013; Amsden, 2004; Prebisch, 1981).

Desde este punto de vista, se da un proceso que está ampliamente aceptado por la literatura del desarrollo. En procesos de cambio estructural, dado un cierto ritmo de crecimiento económico, una mayor utilización del potencial productivo a largo plazo puede ser condicionada por elementos endógenos domésticos (avances tecnológicos, capacidad instalada) y por otros autónomos domésticos (distribución del ingreso, políticas estatales de demanda), como así también por restricciones autónomas externas (escasez de divisas, acuerdos regionales, geopolítica, etc.) (Fiorito, 2015).[11] La demanda y consumo de bienes y servicios estimulada por la inversión privada, la dinámica distributiva o el gasto público, introduce un ritmo que se ajusta a la dinámica posible y a las características de la estructura económica existente. De este modo, esta estructura vendría a constituirse en el límite del proceso de crecimiento y del que, pasado cierto umbral de demanda de importaciones, generaría el desbalance comercial externo habitual, causa del estancamiento económico (Furtado, 1974).

Hay un punto crítico y conflictivo entre la activación o formación de un mercado interno pujante y dinámico (que constituye la tracción interna más o menos autónoma) y el avance en un proceso de desarrollo industrial como clave para el desarrollo y homogeinización de la estructura productiva. Ese punto crítico es la colisión con las restricciones de carácter externas que determina un punto máximo más allá del cual el crecimiento no puede continuar y comienza un ciclo recesivo más o menos pronunciado en favor de la restitución de cierto equilibrio anterior (Diamand, 1972; Prebisch, 1981).

[11] Así, la combinación histórica de estos condicionantes nacionales e internacionales, como también los conflictos que suscitan su resolución, permiten identificar distintos patrones o "estilos de desarrollo" (Graciarena, 1976).

En particular, el desequilibrio causado en la balanza comercial (exportaciones frente a importaciones) así como en la balanza de pagos, es uno de los mayores escollos frente a la habitual ausencia de financiamiento para la incorporación y requerimientos de modernización de los sectores con niveles de productividad menores que deben responder a un patrón distributivo inclusivo y cada vez más demandante de las sociedades modernas (Prebisch, 2008).

A continuación, se desarrolla con más precisión por qué el sector industrial juega como elemento clave de la alteración y densificación de la estructura productiva. Así mismo, daremos mayor precisión acerca del modo o la estrategia más general de intervención estatal en el sector industrial, o lo que podríamos denominar política industrial.

¿Por qué el sector industrial es clave para el desarrollo?

Desde la década de 1970 y 1980, inicio de la fuerte ofensiva neoliberal a escala planetaria, se anunciaba reiteradamente a viva voz que las tendencias comerciales y la dinámica de los flujos globales estaba "desindustrializando" las economías centrales y que ello llevaría a que la política industrial no tuviera razón ni espacio como herramienta autónoma de los países para alcanzar el desarrollo (Bell, 1976). Sin embargo, a pesar de que la centralidad del desarrollo pasaría a ser determinada por las estrategias y acuerdos comerciales estimulada por la pérdida de centralidad del Estado nacional y el ascenso de organismos inter y supranacionales (como veremos más adelante), el caso es que el papel de la industria así como la implicación y centralidad del Estado a través de la política industrial sigue siendo el tractor fundamental de la dinámica del desarrollo industrial aún bajo las restrictivas, aunque no siempre acatadas, directrices de la Organización Mundial del Comercio (Amsden, 2004; Cohen y Zysman, 1987; Heilmann y Shih, 2013; Weiss, 2005).

En términos históricos, la capacidad productiva de las economías se incrementó de forma exponencial en la medida en que los avances producidos en el sector industrial tenían una repercusión directa o indirecta en otros sectores económicos como pueden ser a través de la mecanización de sectores primarios como la retroalimentación con los sectores científicos y técnicos asociados a la innovación y el desarrollo (Gerschenkron, 1968; Hikino, Amsden, y Wolfson, 1995). Desde este punto de vista, los impactos resultantes de la profundización del sector industrial no se limitan necesariamente a las manufacturas, sino que en realidad comprende un conjunto más amplio de derivaciones sobre actividades que permiten la transformación de los resultados de la innovación y desarrollo

(I+D) en nuevos productos, bienes de consumo y servicios, es decir, jugando el rol dinamizador y de correa de transmisión entre la ciencia y los avances técnicos y el consumo con impactos variables en la creación de empleo y la organización de la sociedad.[12]

En términos del impacto estructural, el elemento estratégico del sector industrial se centra en la capacidad de incorporar y difundir el progreso técnico al resto de los sectores y actividades (Prebisch, 1986) disminuyendo los desequilibrios estructurales de productividad dentro del sistema económico (Diamand, 1972) y reduciendo la brecha tecnológica, productiva y de ingresos frente a los países centrales (Cimoli, 2005; Fajnzylber, 1987; Prebisch, 2008). De igual manera, esa capacidad posee una relación virtuosa con el tránsito de una "imitación grotesca" de la tecnología hacia el "aprendizaje creativo" con mayor autonomía y autodeterminación nacional (Amsden, 1989; Fajnzylber, 1983a) centrado en el desarrollo y acumulación de capacidades tecnológicas como resultado de mayor presencia de sectores intensivos en conocimiento (Cimoli, Dosi, y Stiglitz, 2009).

El punto clave aquí es llevar el desarrollo industrial a un punto en el que los esfuerzos e inversiones en ciencia y tecnología (en su mayoría pública) logren articularse virtuosamente con un sector demandante de las potencialidades de los resultados de la investigación básica o aplicada (Herrera, 2015).[13] En línea con lo señalado en Cohen y Zysman (1987), Castells (1997) aprecia la misma advertencia al momento de analizar los

[12] Así mismo, la mayor o menor complejidad que alcance el sector industrial se traducirá en una variable conformación morfológica de la estructura social y la consecuente forma de socialización que ha permitido los más altos niveles de protección, previsión, inclusión y reducción de las incertidumbres sociales (Castel, 2010; Sennett, 2000). En su trabajo, Castel (2010) sostiene que en las condiciones sociales alcanzadas en la sociedad industrial a través de los procesos de colectivización y conquista de derechos que otorgaron la base del Estado de Bienestar en los países desarrollados, a los obreros les fue posible no solo alcanzar garantía en las condiciones salariales y de vida superiores a las que se había tenido hasta ese momento, sino también planear su destino bajo la creencia común de que mañana estaría mejor que hoy (o al menos sus hijos podrían estarlo), e incluso las demandas de hoy podrían diferirse a mañana, pero bajo la certeza de que lograrían satisfacerse. Por su parte, Sennett (2000) señala que el término "flexibilización" se usa para suavizar la opresión que ejerce el capitalismo. Sennett dice, "Al atacar la burocracia rígida y hacer hincapié en el riesgo se afirma que la flexibilización da a la gente más libertad para moldear la vida. De hecho, más que abolir las reglas del pasado, el nuevo orden implanta nuevos controles, pero éstos tampoco son fáciles de comprender. El nuevo capitalismo es, con frecuencia, un régimen de poder ilegible" (2000:9-10).

[13] Amilcar Herrera (2015) señala que la industria en América Latina presenta una serie de características propias que obran como obstáculos, no solo a la realización de investigación tecnológica en el seno de las empresas, sino incluso a la incorporación de los resultados de la innovación y el desarrollo efectuada en las instituciones donde se realizan investigaciones. En particular, se refiere a la baja complejidad de la estructura de la industria donde no hay demandas intensas de investigación tecnológica, y allí donde sí las hay, habitualmente en sectores más complejos y tecnológicamente avanzados, estos son dominados por empresas transnacionales que, como veremos más adelante, no solo realizan fuertes inversiones en innovación y desarrollo sino que también, a través de los mecanismos de organización de la producción global, retienen el control de esos activos en sus países de origen.

fundamentos de la "nueva economía global" emergente a finales del siglo XX. El autor argumenta que el dinamismo y complejidad de la economía industrial alcanzada en Norteamérica (en la que no estuvo exenta la inversión pública) permitió el despegue de un sólido sector de servicios en torno a las nuevas tecnologías. En otras palabras, la sinergia entre el sector industrial y los ámbitos innovadores operan bajo una frontera porosa, poco distinguible.

Ahora bien, estimular el sector industrial no involucra un impulso generalizado debido a que los cuellos de botella se generan por la falta de disponibilidad de determinados bienes. Desde el punto de vista de los encadenamientos o enlaces hacia adelante y hacia atrás, debería considerarse una intervención estatal selectiva sobre determinadas ramas del sector de la manufactura en particular, vinculado a los bienes con mayor contenido tecnológico. Ello tendría efectos muy diferentes si se estimularan otras actividades que no poseen capacidad de encadenamiento o de multiplicación de enlaces sobre esos otros sectores conexos y complementarios sino que tampoco admitirían mayores amplitudes de innovación y conocimiento (Hirschman, 1968).

Uno de los sectores claves para ello, es el de bienes de capital y equipos (a los que se agregaron las nuevas tecnologías), el cual no solo constituye un eslabón significativamente crítico en cuanto a la capacidad de sustitución de importaciones, sino también para liberar las tensiones de la balanza comercial. Además, ciertas ramas el sector industrial intensivas en ingeniería y conocimiento se constituyen en un espacio clave de aprendizaje tecnológico e innovación con capacidad de demandar y producir *inputs* (maquinarias, químicos, uso y producción de conocimiento, etc.) que explican la aplicación de técnicas novedosas y la mejora productiva en otros sectores, aumentando la productividad agregada de la economía (Furtado, 1974; Pinto, 1976).

En resumen, el fortalecimiento de ciertas ramas del sector industrial posee un efecto multiplicador más allá de lo sectorial estrictamente. Este es el sentido de selectividad de la política industrial, la cual refiere a la focalización de los mismos hacia acciones selectivas a ciertas actividades buscando desafiar *ex ante* las "señales" del mercado, con el fin de interferir sobre ellas y generar incentivos y oportunidades a los actores económicos para generar la transformación de la estructura productiva (Lavarello y Sarabia, 2015).[14]

[14] Como ya debe haber sido advertido por el lector, nuestro enfoque es de tipo histórico-estructural en el que se contempla en menor medida el papel y las dinámicas ligadas al carácter microeconómico que se ubican al nivel de las empresas. Sin embargo, no por ello dejamos de reconocer que los procesos de

En este sentido, la política industria involucra un conjunto de acciones orientadas a ciertas actividades manufactureras, en particular aquellas basadas en la intensidad del uso y aplicación de la ciencia y conocimiento (habitualmente, localizadas en la producción de bienes de capital y equipos así como en la producción asociada a productos electrónicos, entre otros), las cuales, por su potencial de encadenamientos y rendimientos crecientes y dinámicos, son pasibles de inducir el cambio estructural y aumentar la productividad agregada de la economía.

Ahora, si bien considerar la política industrial desde este punto de vista posee cierto consenso dentro del campo académico de la heterodoxia, queda la tarea de considerar al menos dos puntos centrales. Por un lado, un aspecto vinculado a lo operativo en el que se pueda identificar la cuestión del "cómo", es decir con qué instrumentos o bajo qué estrategias de implicación estatal se manifiesta en ambas fases del capitalismo, la nacional y la global; y por otro lado, implica identificar "con quien" industrializar y diferenciar las alternativas posibles en el marco de las condiciones concretas de desarrollo en la periferia.

La estrategia de desarrollo en el contexto periférico

En este sentido, para atenuar o dar resolución a las limitaciones del desarrollo (las cuales son de tipo estructural y solo remediables a mediano o largo plazo), en buena parte del siglo XX los países periféricos han incursionado en un conjunto de experimentaciones políticas para la transformación industrial con variable éxito. Tanto América Latina, y Argentina en particular, como en otras latitudes como son el este asiático, fueron escenario de una fuerte presencia estatal y la emergencia de herramientas públicas que dotaron el carácter -más o menos- "desarrollista" del Estado.

En esas experimentaciones con fines de avanzar en el desarrollo de una estructura industrial compleja en un contexto de segunda posguerra (como proceso de desarrollo de economías *nacionales* relativamente cerradas), intervinieron diferentes estrategias e instrumentos de política pública proteccionistas y promocionales que fueron clasificadas

innovación poseen dinámicas no siempre asociadas a la estructura macro, aunque son un fenómeno de naturaleza sistémica, que depende de las capacidades acumuladas por las firmas a lo largo de su sendero evolutivo y de los conocimientos incorporados a partir de la interacción de las empresas con otras firmas e instituciones. Se trata de un proceso histórico, pero más bien ligado al desarrollo de capacidades tecnológicas y organizacionales a partir de fuentes de conocimiento internas y externas al nivel de las empresas y que los enfoques de tipo macro estructural no permiten apreciar (Nelson, 1995; Robert y Yoguel, 2010).

o denominadas en función de la ubicación u orientación (interna o externa) que tuviera el motor del desarrollo.

Por un lado, la estrategia sustitutiva de importaciones (hacia adentro) en sus variantes "liviana" orientada a proteger industrias sensibles o infantes y a sustituir importaciones simples, así como la estrategia de sustitución "pesada" centrada en sectores estratégicos y/o de formación y producción de bienes de capital. Se ha sostenido que esta estrategia "etapista" fue la que se utilizó en los países latinoamericanos luego de la segunda posguerra y de la que no logró sortear las restricciones. Por otro lado, se ha señalado también que el éxito de los países del este asiático se sostuvo en la fuerza de la estrategia orientada a las exportaciones que logró impulsar el Estado y no quedarse solamente en la sustitución de importaciones (Fajnzylber, 1987).[15]

Sin embargo, la distinción entre la orientación hacia las importaciones o bien hacia las exportaciones no resulta satisfactoria como explicación del éxito o no de la transformación industrial. En realidad, el crecimiento hacia adentro o hacia afuera son dos caras de una misma moneda que representan dos momentos (u orientaciones observadas arbitrariamente) con distinta maduración de las estrategias de desarrollo relativo al grado de concreción y/o avance alcanzado por ellas en medio de particularidades históricas internas y externas que hicieron posible su avance. En otras palabras, una estrategia orientada hacia las exportaciones no necesariamente debería leerse como una estrategia de mayor calidad o efectividad ni como una alternativa a una estrategia sustitutiva de importaciones (vale recordar, conocida como orientada hacia adentro).

La literatura del desarrollo ha señalado que el gran éxito de las experiencias asiáticas de posguerra en su ascenso tecnológico en la economía globalizada (incluido el reciente ascenso de China) se vio favorecido por su estrategia de orientación exportadora sustentada en el estímulo estatal como alternativa, y en comparación, a la estrategia sustitutiva que había implementado América Latina (Deyo, 1987; Fajnzylber, 1987). Sin embargo, algunos análisis más detallados señalan que el desempeño exportador (nuevamente, incluyendo a China a principio de siglo XXI) se asienta en primer lugar en la fortaleza de la política industrial selectiva y orientada a la consolidación de sectores

[15] Desde el punto de vista teórico presentado inicialmente, las experiencias nacionales no dependen solo de las posibilidades y condicionamientos que se dan a nivel interno, sino también a nivel exógeno (demanda internacional, nivel de precios, fronteras tecnológicas, etc.) y de acuerdo al momento en que se encuentre la fase del ciclo de acumulación y el carácter del centro hegemónico (Fernández, 2017; Jaguaribe, 1979; Pempel, 1999).

industriales estratégicos (alta tecnología y capital intensivo: metalmecánico, electrónicos y químicos) en articulación con políticas de protección y comercio exterior, de atracción de inversiones extranjeras, entre otras (Hira, 2007; Masiero y Coelho, 2014).[16]

En realidad, la diferencia que se presenta entre una estrategia y la otra es el cambio que produce en el comportamiento y desempeño de la estructura económica interna, proceso no siempre simple o sin conflictos. Es decir, de acuerdo con el grado y alcance, la estrategia inicial (sustitutiva) sobre la estructura industrial introduce innovaciones y/o asimila patrones de la frontera tecnológica y asume cierta complejidad y madurez doméstica. Así, es posible (con apoyo estatal) incursionar más benéficamente en el mercado internacional y continuar la profundización de la estrategia inicial en tanto se acerca a la frontera tecnológica (Gereffi, 1995; Gereffi y Wyman, 1987; Hikino, Amsden, y Wolfson, 1995).

De forma concomitante, ese avance sobre eslabones críticos así como el creciente despliegue exportador a través de actividades de alto valor agregado permite ampliar -y al mismo tiempo evidencia- la capacidad productiva interna a través de un proceso más homogéneo e integrado de los sectores económicos dinámicos (Cimoli, Dosi, y Stiglitz, 2009). En las condiciones de reproducción capitalista contradictorias y desiguales, estrategias de este tipo son los activos básicos para dotar de mayores márgenes de libertad y autonomía hacia una inserción más diversificada en el escenario internacional (Fajnzylber, 1983a).

Cambios en el funcionamiento del capitalismo y la estrategia de desarrollo

Como desarrollaremos mejor en el Capítulo II y Capítulo III, la dinámica del capitalismo ha cambiado en su forma de organizar los procesos productivos así como las condiciones geopolíticas y económicas particulares surgidas en la segunda posguerra (Crespo y Muñiz, 2017; Fernández, 2017). No obstante, las causas y expresión del problema básico del desarrollo en los países latinoamericanos pueden reducirse en gran medida al argumento esgrimido hasta aquí, a pesar de las salvedades que serán señaladas oportunamente respecto a las mayores dificultades que emergieron en el marco de la globalización y transnacionalización de los procesos productivos, así como el papel de los aspectos financieros a escala global.

[16] En el conjunto de países del este asiático, la política industrial tuvo un explícito y predominante direccionamiento desde el Estado a través de sólidas instituciones, como veremos más adelante.

Luego de la crisis del capitalismo en la década de 1970, la reorganización de la producción pasó a tener una dimensión global como nunca lo había tenido. Cualitativamente diferente a las formas relativamente cerradas de posguerra centrada en la gran empresa, el proceso de acumulación quedó configurado bajo un escenario de fragmentación y segmentación de la producción y organización global de los procesos productivos (Dicken, Kelly, Olds, y Yeung, 2001). En ello, no estuvo exento el rompimiento de las regulaciones y controles -y también beneficios- estatales sobre el capital, los cuales permitieron el aumento de la fluidez a través de las fronteras nacionales (Castells, 2005).[17]

La coordinación y organización del proceso productivo pasó a ser desconcentrado y deslocalizado geográfica y funcionalmente en la emergente "fábrica global" (Baldwin, 2013). Esta configuración no solo fue descalzada de los acuerdos y controles estatales de bienestar, sino que fue desvinculada de su anclaje territorial y su coordinación fue rearticulada en torno a las empresas transnacionales (Sassen, 2010a). La fuente centralizada de beneficios al utilizar dicha fragmentación y selectividad productiva de los factores -bajos costos de la materia prima y la mano de obra, infraestructura, etc.- y su capacidad de conformación de las redes económicas globales (Gereffi, Sturgeon, y Humphrey, 2005) operó en su favor al disponer de las funciones más importantes de las redes de producción global (Kaplinsky, 2000). Por lo tanto, el éxito de las estrategias de desarrollo de los países periféricos pasó a depender cada vez más del modo selectivo de la inserción de sus empresas y/o sectores económicos y el posicionamiento dentro de esas redes.

El cambio operado en la organización del capitalismo pasó a condiciones la posibilidad que tienen las economías de avanzar en actividades más intensivas en conocimiento y de valoración del capital, en cuanto las dinámicas de innovación en productos, procesos o funciones (*upgrading*) quedaron supeditadas al control de las funciones estratégicas más valoradas (diseño, organización de las redes, la comercialización, o la posventa) que

[17] En este rompimiento de los compromisos y controles estatales, autores como Robinson (2004) argumentan que el paso de la formación de una clase capitalista nacional centrada en el Estado nacional a una clase capitalista transnacional, deriva lógicamente (por la construcción de un sujeto transnacional que requiere un aparato regulador también transnacional) en la formación de un Estado Transnacional a escala global. La perspectiva utilizada en este trabajo responde más bien a la visión que entiende que, aun considerando el peso de la globalización sobre las maniobras de política económica y de desarrollo de los Estados, estos últimos continúan reteniendo resortes claves para apoyar, como así también direccionar a sus empresas y actores económicos (Weiss, 1997, 2005).

fueron re-centralizadas o bien retenidas en manos de las empresas transnacionales en sus casas matrices (Gereffi et al., 2005; Humphrey y Schmitz, 2002).

Frente a ello, las estrategias de desarrollo en los países latinoamericanos fuertemente influenciadas por la ofensiva neoliberal iniciada durante la década de 1970, respondieron al nuevo contexto a través de la desimplicación selectiva del Estado montado sobre un compulsivo control y ajuste macroeconómico y apertura y liberalización comercial y financiera de las economías, lo que implicó una desarticulación de las regulaciones y herramientas proteccionistas que habían fundamentado la estrategia sustitutiva de importaciones (Fernández, Tealdo, y Villalba, 2005). Esta resolución no solo profundizó los desequilibrios de poder entre los distintos Estados nacionales y actores económicos de la producción global (empresas transnacionales, pyme, grandes actores económicos) relativo a los tamaños, jerarquías y capacidades de operar globalmente (Weiss, 2005), sino que la eficacia de las estrategias implementadas para mejorar cualitativamente el posicionamiento en las redes económicas globales (Dicken et al., 2001; Levy, 2008) se enfrentaron a un contexto que planteaba un regreso feroz a la pretérita organización internacional de trabajo (Robinson, 2008).

Al tiempo que las posibilidades de desarrollo en este nuevo contexto capitalista pasaron a basarse en la competitividad de las empresas y su inserción en las cadenas o redes de producción (Fernández y Trevignani, 2015), se debe destacar que aquellos países que lograron escalar en sus posiciones y funciones en la economía global en el contexto de la globalización (gestando también un gran número de empresas transnacionales) sustentaron dicho éxito en la complejidad e integración que históricamente habían construido internamente durante la etapa de posguerra (Gereffi, 2014; Gereffi y Wyman, 1987). De este modo, el posicionamiento internacional exitoso en las redes económicas globales no respondió necesariamente a la forma irrestricta de apertura y liberalización económica dominada por el Consenso de Washington, sino más bien a la trayectoria y al tipo de capacidades económicas, tecnológicas y/o de innovación construidas que fundamentaron esa inserción al momento de la apertura (Gereffi, 1989; Wade, 1999).[18] Queda claro que la cuestión no pasa por si se debería o no integrarse al ámbito global, sino *cómo*, a través de qué actividades y sectores son integrados los diferentes

[18] Se debe destacar aquí que el proceso neoliberal de apertura y liberalización de la economía como el de desarticulación de las bases proteccionistas de los Estados desarrollistas más sólidos (Corea del Sur, en particular) se llevó a cabo entre la década de 1990 y los 2000, a diferencia de los países de América Latina que habían iniciado su ajuste estructural entre mediados de 1970 y los inicios de 1980 en adelante (Fernández, 2017).

componentes de la economía nacional dando especial atención a que a la forma en que permita incorporar un creciente número de encadenamientos logrando movilizar la complejidad y densidad de la estructura productiva.

Ahora bien, plantear el problema de la modalidad de ingreso a las redes económicas globales es sinónimo de cuestionar la dirección y el comando de las economías nacionales. Bajo un comportamiento rentista sin innovación, el dominio concentrado y trasnacional de las economías latinoamericanas ha buscado ampliar sus márgenes de rentabilidad orientándose a los recursos naturales (Dabat, Rivera Ríos, y Sztulwark, 2007). Esto, pone en evidencia no solo las fallas a nivel de los sectores que traccionan innovaciones y el progreso técnico, sino también una falla a nivel de los actores que los comandan. Las evidencias de las experiencias de industrialización tardía han mostrado que el cambio hacia actividades de mayor valor agregado se han sustentado en el carácter endógeno de los procesos de sofisticación de la estructura productiva, lo que Fajnzylber (1983a) ha denominado *núcleo endógeno* de acumulación. La preeminencia interna y capacidad autonómica de direccionar el proceso de acumulación e inserción internacional es un aspecto claramente divergente y contrastante con lo sucedido de forma agregada en las regiones de América Latina y otras como el este de Asia (Fajnzylber, 1987; Fernández, 2017).

La dimensión actoral del proceso de desarrollo industrial

Desde un punto de vista sectorial, anteriormente se señaló que el salto industrializador que permitiría mayor grado de autonomía para el desarrollo (económico, así como tecnológico y de bienestar en general) no solo involucra suficiente volumen de inversión en torno a sectores estratégicos capaces de movilizar procesos de innovación y aprendizaje de los actores económicos implicados (tanto públicos como privados) sino también el acompañamiento de la respectiva demanda de esos bienes y/o productos de acuerdo a un patrón distributivo que amplíe las expectativas de inversión, en particular, la privada.

Sin embargo, ese salto industrializador requiere un quiebre en la trayectoria de la estructura de poder en torno a los actores económicos con poder de veto asociados a la renta sustentada en los recursos naturales que históricamente han dominado las relaciones de poder interna-exterior y, con ello, la forma de inserción internacional como proveedores de esos recursos al mundo (Kaufman, 1985; O'Donnell, 2009). Por tanto,

avanzar en el desarrollo de los países periféricos latinoamericanos significa no solo alterar la matriz productiva a través de instrumentos públicos que permitan complejizar y articular las cadenas dinámicas internas (lo cual conlleva una inserción más cualificada en la economía internacional), sino que también posee un aspecto de la estructura política y social relativo a los actores económicos vinculados en el proceso. Estos aspectos marcan directrices para abordar la capacidad del Estado al momento de direccionar el proceso de acumulación y quebrar legados y trayectorias de desarrollo.

Lo sucedido en las experiencias del este asiático marcan cierto contraste y aprendizaje respecto a las experiencias latinoamericanas (Argentina, Brasil, México) en cuanto a su trayectoria en complejizar las estructuras internas de acumulación (Fajnzylber, 1987). Allí, la expansión de la "industrialización tardía" corrió por las vías de la construcción de un núcleo de acumulación actoral endógeno y dinámico de base nacional donde el capital transnacional fue subordinado a las dinámicas internas de acumulación (Amsden, 2001; Wade, 1999). Si bien la construcción de ese núcleo tuvo lugar en condiciones socio-históricas y geopolíticas particulares (Fernández, 2017; Pempel, 1999), es importante destacar que la lógica de acumulación se dio a través de movilizar a los actores internos orientándolos a sectores dinámicos.

Con sus especificidades y posteriores consecuencias, esa región logró construir endogeneidad y dinamismo simultáneamente: en Corea del Sur a través de los grandes actores diversificados (*chaebol*); en Japón presentó una sólida combinación a través de una compleja articulación entre grandes empresas (*zaibatsu*) y pyme (aprovechando gran parte del sector informal) dando lugar a lo que sería el "toyotismo"; y en Taiwán (el caso más paradigmático) logró un entramado desconcentrado de protagonismo pyme (Amsden, 2001). Se debe destacar el papel de cierta debilidad del capital en todo este proceso, y en particular el papel que jugó la reforma de la propiedad de la tierra como estrategia para aumentar los resortes políticos internos (Kay, 2002).

De este modo, la dimensión actoral -y las prácticas e intereses ligados a ellos- en el proceso de desarrollo no es un aspecto desligado de la configuración sectorial y la forma que puede alcanzar la dinámica de acumulación. Por el contrario, es menester traer a colación, desde el punto de vista estructural, los actores y las lógicas e intereses que los movilizan no solo para precisar por qué una estrategia nacional de desarrollo requiere atender dicha dimensión, sino también para dimensionar los intereses que estaban en juego (históricamente construidos) en la experiencia argentina que analizaremos.

En este sentido, la alteración del estilo de desarrollo en los países periféricos latinoamericanos no solo está restringido por los intereses implicados en la no superación de la concentración de la renta ligada a los grandes terrateniente y las inconclusas reformas agrarias iniciadas (Kay, 2002), sino también respecto al capital extranjero.

Por el lado de la clase terrateniente, Argentina asume ciertas particularidades por la fortaleza de ese conjunto de actores no solo respecto a otras fracciones del capital y la ausencia de una genuina burguesía industrial (Schvarzer, 1996), sino por el histórico vínculo que han alcanzado con las formas de dominio y resolución militar de los conflictos sociales y las estrategias de desarrollo nacional (O'Donnell, 1973). La forma de dominación oligárquica conllevó una estrategia de desarrollo centrada en las ventajas comparativas proporcionadas por los factores naturales, lo cual se traducía en fuertes presiones sobre la definición de la política económica, cuando no operaron como "poder de veto" (Basualdo, 2006; O'Donnell, 2009).

A su vez, las fallidas experiencias de reforma agraria, así como la exigua institucionalidad y autonomía del Estado (Faletto, 2014; Furtado, 1974; Jenkins, 1991; Kay, 2002), propiciaron la perniciosa articulación entre la concentración del capital y la renta, su retroalimentación con el capital transnacional y su tendencia a la búsqueda de renta sin cambio tecnológico (Shapiro y Moreno-Brid, 2014).

Por otro lado, si bien no es materia central aquí discutir sobre el financiamiento del desarrollo, la salida del conflicto de intereses anteriormente expuesto fue remediada con la conformación de otra matriz actoral advertida en la presencia del capital externo que inicialmente cubría dos aspectos importantes: la necesidad de divisas (vía inversión extranjera) junto a la modernización tecnológica (Cardoso y Faletto, 1977). Tempranamente, desde la década de 1960 y 1970, el pensamiento latinoamericano advirtió el papel protagónico que paulatinamente había comenzado a cumplir el capital extranjero y los avances logrados con su presencia (alivio temporal de la balanza comercial y modernización tecnológica, entre sus principales), pero también señalaron los impactos restrictivos que se planteaba a mediano y largo plazo en su participación respecto con el avance del proceso industrializador (Fajnzylber, 1972).

Al papel de la concentración de la renta de los capitalistas asociados a la oligarquía terrateniente, se sumó el papel dominante del capital extranjero en el control de los sectores estratégicos (siderúrgico y petroquímica, por ejemplo), en los flujos de inversión extranjera, en la determinación de los avances tecnológicos posibles respecto a la frontera

tecnológica que marcaban los países centrales, así como en las posibilidades de avanzar en la integración a los circuitos productivos internos (Cardoso y Faletto, 1977; Sunkel, 1971a).

Su penetración en la estructura productiva y la dinámica del desarrollo industrial en el contexto latinoamericano, si bien permite la formación de capital, presenta un conjunto de costos económicos que rápidamente son traducibles en costos políticos que se asumen y debilitan la capacidad tanto de los actores domésticos como del Estado. Por una parte, genera desequilibrios en la balanza comercial respecto a la remisión de ganancias a las casas matrices en donde, además, y por otra parte, acceden al control de las decisiones de inversión, formas de producción y tecnología utilizada que condiciona el conjunto de las tramas y actores productivos (Jaguaribe, 1966, 1979).

Así, la construcción de un núcleo *dinámico* de acumulación con una fuerte presencia del sector industrial con capacidad de arrastrar y encadenar a los demás sectores no está disociado o aislado de su componente de *endogeneidad* como requisito y materia pendiente de los países latinoamericanos. Requisitos que sí ha tenido lugar en las latitudes de los "tigres asiáticos" como así también en las experiencias de desarrollo previas (Fajnzylber, 1983a; Fernández, 2017). En este sentido, el papel dinámico y al mismo tiempo endógeno del capital nacional, y en particular las pymes, en la matriz productiva posee un sentido estratégico que no debe pasar por inadvertido como actor relevante en cuanto a proveer márgenes de acción para el Estado en el proceso de desarrollo, y alteración de la matriz productiva en particular (Fernández y Alfaro, 2011; Fernández, Alfaro, y Brasca, 2011).

El entusiasmo por las pymes tiene sus antecedentes en una generalización hecha a partir de experiencias exitosas de crecimiento de aglomeraciones de pequeños empresarios localizadas en distritos industriales europeos durante la década de 1970 y posteriormente en Norteamérica, que se tornaron muy populares pocos años después y dominaron desde entonces el escenario teórico de las políticas públicas hacia esas empresas (Fernández y Vigil, 2008). Desde experiencias más horizontales centrados en las aglomeraciones hasta las subcontrataciones jerárquicas en Japón a partir de la década de 1950, dio cuenta del dinamismo que proporcionaban las pymes en el escenario de economías nacionales (Olivera Lozano, 2008), el cual en la fase de la globalización quedará supeditado al papel y dinamismo de las empresas transnacionales (Fernández, 2002).

En este sentido, el trabajo clásico sobre el advenimiento de los procesos flexibles de acumulación de Piore y Sabel (1990), que en buena medida dio fundamentos para observar a las pymes como actores claves del nuevo contexto de reestructuración industrial, advertía en su momento la posibilidad de la supervivencia de la gran empresa mediante la expansión y conquista de los mercados mundiales a través de los conglomerados empresariales. No es que la primacía de las grandes empresas decayera sino que, modificando sus estructuras organizativas para subcontratar pyme (algo que las grandes empresas japonesas habían incorporado ya en la fase de posguerra) les permitiría aumentar su productividad y eficiencia en base a su mayor capacidad y flexibilidad de adaptarse a los cambios (Castells, 1997).

Desde el punto de vista de las estrategias y procesos de desarrollo, la matriz productiva encuentra complejidad por su carácter nacional y alcanza formas de complementación, aprendizaje e innovación productiva a través de la tracción interna de los factores (como ya hemos señalado más arriba). Además, los actores pyme encuentran en la imposibilidad de "desterritorializarse" el anclaje objetivo de fortalecimiento de los circuitos productivos con los que interactúa geográficamente (Fernández y Vigil, 2007). Así mismo, desde el punto de vista sectorial son actores que actúan de forma limitada en uno o dos sectores a diferencia de la oligarquía industrial diversificada que opta fácilmente, según las circunstancias, por alternativas de negocios (Gaggero, 2012; Schvarzer, 1996).

Ahora bien, si bien Herrera (1971) plantea cierta ineficiencia tecnológica de los actores pyme, cuando se priorizan actores concentrados o transnacionales en las estrategias de desarrollo de los países periféricos, la virtud que se encuentra en ello es contar con islas sectoriales de altas productividad más o menos integrados (la idea de "campeones nacionales" también podría resumir esta idea) (Hikino et al., 1995), pero también lo haría bajo el riesgo de que llegado un cierto punto del proceso de desarrollo su capacidad de acción opera evitando el direccionamiento que pueda impulsarse desde el sector público, sea por su capacidad de veto o por su conexión transnacional (Evans, 1998). Desde el punto de vista de los intereses de los actores, el hecho de contar con una matriz de actores concentrada y extranjerizada, se constituye en una construcción de poder de alianzas internas-externas en la que la dinámica de acumulación adquiere particularidades que desbordan la actuación de los Estados periféricos, ya que se encuentran en un dilema estratégico que limitan el campo de acción de lo posible y la construcción de autonomía

de acuerdo a las capacidades estatales disponibles (Cardoso y Faletto, 1977; Kaplan, 1968). En este sentido, desde este punto de vista, Robinson advierte que:

> *La globalización crea nuevas formas de alianza de clase transnacional a través de las fronteras […] en formas distintas de las viejas estructuras de clase nacional, y conflictos y alianzas de clase internacional. Los diversos mecanismos que promueve […] la organización de la producción globalizada son importantes, pues contribuyen al desarrollo de redes mundiales que vinculan a los capitalistas locales entre sí, y generan una identidad de intereses objetivos y panoramas subjetivos entre estos capitalistas, en torno a un proceso de acumulación global (en oposición al local) [sic]. (2007:69).*

No obstante esa referencia y visión del funcionamiento de los actores dominantes del capitalismo global, no debe entenderse que la modalidad de estimular o fortalecer a los actores productivos pyme deba llevarse a cabo aisladamente y/o con sentido distintivo de otros actores, y en particular los dominantes. La disociación se establece analíticamente. Las pymes y el gran capital nacional y/o el capital transnacional (vistos desde el punto del tamaño y origen) forman parte de un sistema más o menos integrado y complejo circunscripto a la economía nacional como un todo, la cual deviene como una construcción histórica y se inserta de una forma específica en la economía internacional/global de acuerdo a la complejidad alcanzada (Esser, 1993; Prebisch, 2008).

El punto aquí no es plantear una dicotomía entre pequeño capital y el gran capital nacional o el capital extranjero, sino advertir y poner en evidencia que la opción estratégica de prioridad a determinados actores productivos tendrá diferentes impactos y resultados en la trayectoria de desarrollo en cuanto a la transformación estructural. Del mismo modo, como avanzamos más en detalles en el Capítulo III, desde un punto de vista teórico establecemos ciertos reparos sobre la modalidad de implicación hacia las pymes que ha devenido dominada por las políticas y programas de formación de *clusters* y/o redes de empresas, así como su insistencia en "insertarlas" en las *cadenas globales de valor* sin establecer vínculos y/o consideraciones con las condiciones y dinámicas macro de la estructura productiva (Fernández, 2015; Fernández y Vigil, 2007).

Hasta aquí, partiendo de presentar la perspectiva teórica la dinámica histórica del capitalismo, nos hemos concentrado en identificar y comprender lo que para el autor es el núcleo básico del problema del desarrollo en los países periféricos latinoamericanos desde el punto de vista del proceso de acumulación, su dimensión conflictual, así como también las implicancias de lo sectorial y actoral. A continuación, se desarrolla lo relativo a las bases teóricas para analizar el Estado.

La implicación y calidad de las estructuras estatales en los procesos de desarrollo

Partiendo de esa base, se ha considerado que en el escenario periférico latinoamericano la implicación estatal reviste un aspecto central y sustantivo de la transformación de la estructura productiva y, en particular, en el desarrollo industrial. Desde aquí en adelante, hasta el final de este capítulo, el propósito será introducir y desarrollar las nociones y conceptos centrales que serán útiles para analizar el Estado en su vínculo con el proceso de desarrollo y transformación industrial en países periféricos, los cuales guiaron la indagación empírica en la experiencia argentina reciente.

La capacidad de una economía periférica para complejizar su estructura económica y proveer bienes y servicios que se acerquen a la frontera tecnológica y productiva, así como para alcanzar una inserción exportadora de alto valor agregado que traccione el mayor número posible de encadenamientos internos, no depende solo del papel que juegan las empresas y su comportamiento como actores capitalistas más o menos innovadores o dinámicos.

Estos, requiere comprender con centralidad no solo la *modalidad de implicación* (como el conjunto de instrumentos y políticas públicas orientadas al sector industrial) así como las propiedades institucionales de las *estructuras estatales* (recursos financieros, humanos y organizacional) vinculadas a su elaboración e implementación, sino también el modo en que la implicación y las estructuras son influidas mutuamente en el tiempo.

La implicación estatal en los procesos de desarrollo

Como ya se adelantó, buena parte de la literatura sobre desarrollo internacional ha mostrado que el cambio estructural y del perfil productivo de los países que pasaron a tener un lugar *central* en la economía mundial fue posible a raíz del rol estratégico que tuvo el Estado nacional a través de diversas herramientas para desarrollar el sector industrial que van desde la protección y estímulo a los actores económicos, hasta tomar a su cargo actividades y la provisión y desarrollo de bienes estratégicos críticos (Amsden y Chu, 2003), sin menospreciar el papel que cumplió en el financiamiento de la guerra y el desarrollo en defensa (Block, 2008; Krasner, 1984).[19]

[19] Desde tiempos más lejanos, el papel de recaudador centralizado de recursos públicos, así como las importancia que comenzó a cumplir el gasto militar en las erogaciones del Estado absolutista primero y del Estado Nación europeos desde el siglo XV en adelante, tuvo un sentido estratégico y significativo que

La cuestión aquí no reside meramente en considerar la participación del Estado como condición suficiente o por sí solo. Siendo el desarrollo un proceso histórico, que pasa por la acumulación de capital, aumento de la productividad de la economía para elevar de forma sustentable el ingreso y la calidad de vida de la población, su realización pasa por una estrategia nacional en la que se ven involucrados una diversidad de actores. Por tanto, aún bajo el auspicio de una acción concertada nacionalmente, las directrices o pautas a los actores implicados (empresarios, trabajadores, clase media, y hasta la propia burocracia del Estado) deben pasar fundamentalmente por la defensa del trabajo, el conocimiento y el capital nacional, sea protegiéndolos de la competencia internacional, o aplicando políticas para tornarlos capaces de competir (Bresser-Pereira, 2007; Ferrer, 2013).

Desde este punto de vista, en particular, el papel estratégico del Estado importa por su posición institucional para llevar adelante cambios de raigambre estructural en el que su modalidad de implicación así como el conjunto de herramientas y políticas públicas no puede analizarse desde el punto de vista de la búsqueda de los "precios correctos" a través de mecanismos de mercado, como sostiene Wade (1999). Antes bien, y por el contrario, en las experiencias "tardías" de desarrollo en numerosas veces el Estado actuó impidiendo que los precios se acomoden a través de los que Hikino y Amsden denominaron como "…una *intervención sistemática* y *bien coordinada* del Estado tendiente a promover la inversión en la industria manufacturera", sugiriendo que lo que distingue a ese grupo de países "no es una menor intervención estatal, sino más bien que la asignación de recursos se rige por un conjunto diferente de principios" (1995:9, la cursiva es agregada).[20]

Las experiencias que lograron un importante avance industrializador y despegue exportador, y atribuyen su "éxito" a una estrategia orientada a la exportación, muestran en realidad un sinuoso camino de profundo direccionamiento estatal que coloca a la estrategia sustitutiva de importaciones con énfasis en los procesos de innovación y aprendizaje productivo como la clave para la posterior solicitud y exitoso desempeño (Amsden, 2001; Gereffi, 1989; Hikino et al., 1995). En otras palabras, el desempeño exportador de productos manufacturados y de alto contenido tecnológico se asocia, en

explica la profunda implicación (directa e indirecta) del Estado, en particular el nacional, en el desarrollo tecnológico en las distintas etapas históricas del capitalismo (Tilly, 1986, 1992).

[20] Hikino y Amsden son tajantes en este aspecto señalando que "El *laissez-faire* nunca existió, simplemente, salvo como ideología", y continúan, citando a Karl Polanyi, "El camino que llevaba hacia la libertad de mercado fue abierto, y así se mantuvo, merced a un enorme incremento del intervencionismo, que fue permanente y estuvo organizado y controlado centralmente" (1995:11).

realidad, a los frutos de la estrategia proteccionista y sustitutiva de importaciones que permitió complejizar así como dinamizar la estructura industrial y del conocimiento aun cuando no gozaban de ventajas competitivias (Hikino et al., 1995). Esto ha sido emblemático en países del este asiático (inicialmente en Japón, posteriormente en Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Filipinas, entre otros, y más recientemente China) donde el atraso tecnológico era mayor (Fernández, 2017).

Sin embargo, ello también tuvo fuerte presencia en su momento en países como Alemania, Francia o Estados Unidos primordialmente a través de las barreras proteccionistas del comercio cuando respectivamente lograron desarrollar tecnologías y posicionarse en la vanguardia en algunos sectores (Chang, 2009; Gerschenkron, 1968; Hikino et al., 1995).

En las experiencias de desarrollo industrial recientes, la implicación estatal no se limita solo a la gestión del comercio a través de barreras arancelarias u otros métodos como se asumía de modo más generalizado en el capitalismo mercantil (Chang, 2009; Jessop, 2013). La necesidad de avanzar en la transformación de la estructura industrial como tecnológica llevó a incorporar un abanico más amplio de herramientas que proporcionaran un respaldo necesario para el desarrollo tecnológico en donde la inversión (en sectores estratégicos como la defensa, la química o las telecomunicaciones), los subsidios y créditos públicos (para I+D, adquisición de equipos, exportaciones, etc.) han sido cruciales para incentivar a los actores empresariales. Al mismo tiempo, la inversión estatal llegó a incursionar en sectores productivos a través de la creación de empresas públicas que posibilitaron el desarrollo de sectores estratégicos en los que requerían ingentes cantidades de inversión y/o difícilmente los empresarios hubiesen encontrado estímulos para hacerlo (Peres y Primi, 2009).

Desde el punto de vista de la implicación estatal, el cúmulo de acciones que tienen por objeto alterar las condiciones de la estructura industrial, contempla un conjunto diverso de medios para hacerlo. Desde el desarrollo de infraestructuras duras y blandas de ciencia y tecnología para acelerar los procesos de aprendizaje tecnológico y de innovación, hasta medidas de política públicas de diferente índole vinculadas específicamente al sector industrial.[21]

[21] Respecto a la instalación de infraestructura científica y tecnológica, en países en desarrollo esta se asocia habitualmente a la inversión pública (Herrera, 2015), mientras que en los países desarrollados se los caracteriza por poseer un papel más relevante de los agentes privados. Sin embargo, el vínculo entre el

El conjunto de instrumentos y de políticas estuvo compuesto por distintos tipos de medidas arancelarias, fiscales, de compra gubernamental, financieros, propiedad intelectual y/o regulatorios que afecten selectivamente las expectativas y posibilidades, así como determinados actores económicos, para incursionar más allá de las señales de mercado en actividades y/o sectores en particular. Este modo de implicación se asocia más a la idea de política industrial restringida que hemos señalado en un apartado anterior y busca generar efectos directos y el mejoramiento del desempeño de determinado sector o actores que pueden traccionar estratégica y cualitativamente el cambio de composición de la estructura industrial (Amsden, 2009; Chibber, 2003). Al brindar ese conjunto de medidas, el Estado establece ciertos parámetros de producción y productividad a las empresas beneficiadas con el objeto de establecer claramente un direccionamiento y/u orientación del desarrollo industrial (Evans, 1996; Hikino et al., 1995).

Por otra parte, desde un punto de vista no restringido de la política industrial, se encuentra la construcción de infraestructura consistente con, por un lado, la instalación de institutos o grandes proyectos de investigación que implican una inversión considerable en cuanto al capital físico (*hard*) en edificios y espacios similares; mientras que la infraestructura blanda (*soft*) refiere a la inversión en la construcción de redes y vínculos entre los actores implicados en el sector científico tecnológico que opera de forma más invisible y relacional (Block, 2008; Fernández, 2017). Debido a que las primeras tienen la capacidad de permanecer en el tiempo, son las segundas las que se han llevado a cabo más habitualmente bajo la fase de la globalización, donde el Estado pasó a un plano de "facilitador" y proveedor de condiciones propicias al libre mercado bajo el carácter "competitivo" o "schumpeteriano" (Cerny, 1997; Jessop, 1993).

Tanto desde la concepción restringida como desde la versión más amplia, en los países periféricos posee dos momentos claramente diferenciables. Por un lado, una modalidad de implicación centrada en la actuación centralizada del Estado nacional a través de su capacidad institucional (existente o potencial) para direccionar el proceso de acumulación y desarrollo industrial. Y por otro lado, del período neoliberal de desimplicación del Estado fundado en el advenimiento del mercado como mecanismo para establecer la dirección del desarrollo, a uno pos-Consenso de Washington en la que el Estado (recuperando protagonismo) debe concentrar sus esfuerzos y recursos en la articulación

papel público y privado en la provisión de esa infraestructura como en la dinámica de innovación, no solo se torna difícil de distinguir sino que depende en gran medida del impulso estatal (Block, 2008).

de los actores públicos y privados que requieren la formación de sinergias para estimular dinámicas de innovación y aprendizaje tecnológico (Fernández y Lauxmann, 2014).[22]

El enfoque utilizado aquí considera que esta concepción de implicación estatal no es la más adecuada en la medida en que en las condiciones estructurales presentadas anteriormente (sector industrial poco dinámico dominado por actores concentrados y extranjerizados asociados a recursos naturales) y la trayectoria institucional de los Estados latinoamericanos en los procesos de desarrollo (Faletto, 2014; Kaplan, 1968) conducen al establecimiento de relaciones corporativas en las que el Estado queda cooptado por los actores económicos (O'Donnell, 2009; Schmitter, 1985). Si bien la noción de articulación público-privada es una distinción analítica (tal vea, similar a la separación Estado-mercado) y es una dinámica difusa y necesaria en los procesos de desarrollo (como se presentará más adelante), la particularidad que asume dicha noción en el contexto reciente difiere, por ejemplo, a aquella basada en la "autonomía enraizada" (*embedded autonomy*) (Evans, 1995) en la medida en que, a diferencia de esta última, el Estado no posee un papel significativamente importante para direccionar y establecer la orientación de la dinámica económica, sino solo para constituirse en un actor que (sin atender a sus capacidades) requiere estar atento a las demandas de los actores económicos y "facilitar" (en un sentido amplio) la resolución de sus demandas y viabilizar sus intereses (Fernández y Lauxmann, 2014; Painter y Pierre, 2005). Así, en el contexto de la globalización, como sucedió en el caso de Corea del Sur como uno de los éxitos desarrollistas, la liberalización neoliberal desbarató la capacidad estatal frente al vínculo que dichos actores establecieron con el capital extranjero (Evans, 1998)[23].

En torno al contexto de la crisis de la deuda y las prerrogativas de ajuste estructural vividas en América Latina (Canitrot, 1994; Ffrench-Davis, 2000), el cambio en la modalidad de implicación estatal que hemos señalado anteriormente y que resultó en un

[22] En este sentido, por ejemplo, el trabajo de Mariana Mazzucato (2013) considera que el ataque al Estado producido durante la ofensiva neoliberal conllevó que el Estado sea considerado menos importante en la dinámica social. Su libro, trata acerca de cambiar la forma en que se habla del Estado, derriba las falacias ideológicas y separar las evidencias de la ficción, proponiendo la idea de "Estado emprendedor" (*entrepreneurial state*) por su papel en la innovación y dinamizador de la competitividad de la economía. No obstante ello, y teniendo en cuenta que discute el rol histórico del Estado en los países centrales y se dirige a un público anglosajón en primer lugar, queda excluido de su argumento el papel posicional que juegan los países en la estructura del sistema capitalista así como las propiedades institucionales de los Estados nacionales para adquirir la capacidad de emprendedor.

[23] Estos cambios producidos a nivel de poder entre el Estado y los grandes actores económicos, no hacen más que reforzar lo que Skocpol (2011) señala acerca de que las capacidades y modalidades de implicación estatal construidas históricamente no son estáticas, sino dinámicas, de acuerdo a la relación de fuerza que ellas estimulan y ayudan a configurar.

profundo quiebre respecto a los objetivos, mecanismos y/o herramientas en las que se apoyaba el Estado, respondió a dos variantes que se relacionan entre sí. Por un lado, al peso emergente de los actores capitalistas transnacionales que veían en los acuerdos y regulaciones de la "cárcel nacional" un problema para llevar adelante sus estrategias de fragmentación y deslocalización de la producción más allá de las fronteras nacionales. Y, por otro lado y paradógicamente, un fuerte apalancamiento a esos intereses desde los Estados centrales (en particular, Estados Unidos) y desde los organismos internacionales (FMI, BM, OMC, entre otros) que movilizaron una suerte de producción de legitimidad de un orden neoliberal a escala global centrado en un régimen de gobernanza (*governance*) pos-nacional dirigida a brindar (incluídos los Estados nacionales) una infraestructura institucional orientada por mecanismos de mercado necesaria para la ampliación del capital globalizado (Gill, 1995, 1998; Jessop, 2006; Weiss, 1998).

Como veremos más en detalles en el Capítulo III, las nuevas condiciones de gobernanza no solo abrieron compuertas políticas e ideológicas para deshabilitar formas implicativas más activas por parte del Estado, sino también *espaciales* en cuanto al aumento de la circulación de ideas y políticas que el escenario neoliberal había hecho prosperar desde la década de 1980 (Castells, 1997; Peck, 2004). El contexto de posibilidad abierto por el neoliberalismo para el "viaje de las ideas" modificó la dinámica y proceso tradicional de elaboración de las políticas públicas en torno al circuito nacional (dando lugar a las redes de actores y comunidades epistemológicas de alcance global, entre otros fenómenos similares) (Klijn, 1998; Stone, 2008). A su vez, se diferenció notablemente de los viajes de ideas sucedidos en torno a la formación de los Estados de Bienestar (Hall, 1993; Weir y Skocpol, 1993) o de las reformas administrativas del Estado después de la segunda posguerra (Spink, 1999), en cuanto al papel de los organismos internacional en la legitimación de las ideas en torno al desarrollo (Park y Vetterlein, 2010), pero también debido a su profunda visión "antiestatista" como "antiburocrática" (du Gay, 2012).

Operando como una red de política global, si bien esta visión antiestatista de este conjunto de actores (propia del neoliberalismo del Consenso de Washington) ha menguado en el cambio de siglo frente a los resultados negativos alcanzados a través de los mecanismos de mercado, las prerrogativas del Estado en la era post-Consenso de Washington queda reducida a recomponer la gobernanza de la economía global y constituirse en un complemento del capital (Fernández, 2015; Sheppard y Leitner, 2010).

En resumen, la evidencia empírica muestra que los países que transformaron su estructura productiva y alcanzaron un desempeño económico notable en sectores tecnológicamente avanzados lo hicieron mediante una estratégica implicación estatal claramente proactiva y orientada a direccionar a los actores económicos en la profundización de condiciones estructurales más complejas y dinámicas del sector industrial.

En el contexto de la globalización neoliberal, de ningún modo la alteración de la estructura y la dinámica de acumulación nacional puede llevarse a cabo optando por mecanismos de mercado o viabilizando la dinámica de la gobernanza global de acumulación, aun cuando sea el Estado el que los promueva. Por el contrario, una implicación estatal agresiva y centrada en la transformación industrial requiere la existencia de un aparato estatal burocrático competente con capacidad de movilizar recursos, y no su disolución, así como la presencia de coherencia organizacional para lidiar estratégicamente con los intereses organizados de los actores concentrados y transnacionales dominantes (Evans, 1998).[24] Estos aspectos serán tratados en el apartado siguiente.

Acerca de las instituciones y estructuras estatales

Actualmente, en prácticamente todos los países el Estado nación desarrolló un papel central como forma de organización y dominación social asociado a su carácter más o menos centralizado, poseedor del monopolio legítimo de la violencia física, y sobre todo debido a su capacidad alcanzada para penetrar "infraestructuralmente" en la sociedad (Mann, 2011). Así mismo, más allá del avance de distintas organizaciones supra o internacionales en el escenario de la globalización, así como la delegación de funciones a niveles subnacionales de gobierno, tanto la dinámica nacional como la política internacional se desarrolla bajo las relaciones que establecen los Estados nación en función del desarrollo de diversos recursos de poder que despliegan, desde el control de los flujos monetarios al poderío y/o potencial despliegue militar, al apoyo fundamental de inversión en grandes proyectos de innovación para el despliegue global de las empresas, así como su papel central en la mediación y resolución de los conflictos básicos de la sociedad (Block, 2008; Fiori, 2015; Jessop, 2006).

[24] Al respecto, Peter Evans señala que "lejos de volver irrelevante al Estado, la organización globalizante de los intereses lo vuelve esencial. Mientras más organizados los actores de la sociedad civil, más necesario se vuelve un aparato estatal sólido y sofisticado." (1998:154).

Por esta razón, evitando caer en el pesimismo de los discursos globalistas (Ohmae, 1995; Strange, 1998) y aprovechando el renacer de estrategias y diversas experiencias que buscaron recomponer las dinámicas nacionales de desarrollo industrial, no resulta descabellado indagar a los Estados nacionales desde el punto de vista de las capacidades que desarrollaron para llevar adelante dichas estrategias.

Con la introducción de este enfoque, el propósito es elaborar un instrumental teórico que permita caracterizar las estructuras estatales y, al mismo tiempo, atenuar el carácter determinista de la visión marxista acotada a su versión economicista. En este sentido, el enfoque se distancia de la tradición marxista heredera de una visión economicista de la construcción y *función* del Estado en cuanto a su relación con la estructura de clases en la sociedad capitalista y su reproducción. Centrada en los debates en torno a las décadas de 1970, para esta perspectiva la especificidad y construcción conflictual del Estado en la dinámica capitalista queda circunscripta a la *autonomía relativa* del Estado (Clarke, 1991; Jessop, 1990; Poulantzas, 1979). A razón de dar cuenta de la forma y función del Estado, este intervendría de acuerdo con la necesidad que marca la esfera económica, supeditando así la especificidad política del Estado a aquella. Desde esa tradición, el hecho de considerar la formación del Estado condicionada -y determinada, siguiendo la cláusula de "última instancia"-, ha descartado observar el rol de variables y dimensiones de análisis institucionales del Estado como una estructura capaz de desarrollar políticas públicas y hasta su propio interés (Evans, Rueschemeyer, y Skocpol, 1985; Skocpol, 2008b).[25]

Tomar seriamente las propiedades y arreglos institucionales del Estado y/o de su aparato burocrático conlleva optar por una perspectiva teórica que permita informarnos analíticamente de forma más sistemática acerca de esta dimensión institucional y su capacidad de regulación y estructuración de la dinámica económica.

[25] Si bien en Skocpol (2008, 2011), así como en Block (1981, 1987) o en los trabajos de Jessop (1990, 2014) (solo por mencionar algunos y más representativos) hacen una crítica a la ausencia en Marx de cierto reconocimiento de una teoría del Estado o, al menos, de la incorporación al análisis de lo que sería el aparato material o institucional del Estado y sus gestores. El mismo Poulantzas advierte que el Estado presenta también un esqueleto material propio que no puede de ninguna manera ser reducida simplemente a la dominación política de clase (1979:18). También, en los escritos históricos del mismo Marx hay elementos que pueden funcionar como rectores elementales de un análisis institucional. En dichos escritos, se advierte la necesidad de determinar cuáles son los aparatos o posiciones institucionales claves en donde se concentra el "verdadero poder del Estado", lo que podría denominarse verdadero *centro(s) de poder* real que operan como lugares o posiciones imprescindibles para el ejercicio de la hegemonía de una clase o fracción de ella. En este sentido, son los recursos institucionales concentrados en un área específica (la administración, el presupuesto, así como la coherencia del poder ejecutivo, etc.), los que se constituyen en vectores que pueden direccionar la observación del analista (Codato y Perissinotto, 2001)

Por esta razón, dada las variantes institucionalistas que se han desarrollado en el campo de la ciencia política y/o la sociología desde la década de 1960, denominándose "neo-institucionalismo" (Hall y Taylor, 1996): elección racional ,institucionalismo histórico, e institucionalismo sociológico (a lo que recientemente se agregó un cuarto institucionalismo: ideacional) (Carstensen y Schmidt, 2016; Schmidt, 2008), nuestro enfoque se nutre de ellas, con cierta limitación de la primera, por ser un abordaje que ha evitado tomar con centralidad el peso de los arreglos históricos o estructuras institucionales para, en cambio y con total legitimidad, abordar observaciones y comparaciones más amplias y abarcadoras del sistema social, y no instituciones en particular, con grados elevados de abstracción y desarrollos formales.[26]

Entonces, a diferencia de esa perspectiva, las instituciones (como producto histórico, resultado del comportamiento social o de las ideas) son vistas como variables intervinientes (o variables estructurantes) a través de las cuales se proporcionan incentivos, restricciones y permiten estructurar el comportamiento tanto de los actores políticos como de otros actores en el escenario social para alcanzar objetivos de desarrollo (Krasner, 1984; Rauch y Evans, 2000; Weir y Skocpol, 1993).

Para este trabajo, es importante señalar que las estructuras estatales adquieren centralidad en su carácter de oficinas centrales a nivel nacional (ministerios, secretarías de Estado, o

[26] Sobre esta perspectiva me permito hacer una aclaración por su importancia en el medio académico regional, para luego no traerla nuevamente a colación. En los últimos años ha surgido un conjunto de trabajos preocupados en las políticas públicas y la capacidad del Estado en Latinoamérica, que identifica que las políticas públicas son acuerdos temporales entre actores públicos y privados y que, al mismo tiempo, ellas van configurando la calidad de esos acuerdos. En particular, esta literatura se sustenta en autores como North (1990) o Acemoglu y Robinson (2012), por ejemplo, que plantean la idea de instituciones como marcos generales o reglas de juego (como las reglas democráticas, los derechos de propiedad, otros similares) donde, de acuerdo a su calidad, el desarrollo quedaría sujeto a la existencia de mayor o menor incentivos y costos de transacción para los actores. Para una lectura crítica de esta perspectiva, puede consultarse Fiani (2011). Sobre Argentina, puede consultarse Acuña (2013), Spiller y Tommasi (2003, 2007), y en especial Spiller y Tommasi (2011). En particular, en este último trabajo los autores identifican que en Argentina se presenta un problema de ineficacia en las políticas públicas debido a la ausencia de estrategias a largo plazo. La razón principal de esta actuación cortoplacista la encuentran en una organización territorial y una división política de los poderes que no beneficia la cooperación entre los actores implicados, con lo que priman las decisiones puntuales y concretas sin un amplio horizonte de actuación. Si bien en ese trabajo los autores reconocen la baja calidad de la burocracia estatal argentina, su reconstrucción o búsqueda de estructuras estatales de calidad se han visto impedidas por la ausencia de actores con interés de largo plazo que, desde el punto de vista del *principal*-agente que utilizan los autores, se ha denominado "la ausencia de principales de largo plazo" (Spiller y Tommasi, 2011:108). Esta perspectiva excluye de la explicación otros elementos que impiden tal construcción como podrían ser los intereses de los empresarios al beneficiarse de los intersticios que genera ese tipo de burocracia; o la influencia de otros actores como podrían ser los organismos que exceden las fronteras nacionales (OCDE, OMC, BM, FMI, G20, u otros de magnitud regional como el BID) que encuentran en las burocracias centralizadas atisbos de "conflicto político" que bien puede leerse como *autonomía nacional* y por tanto, conducen sus recomendaciones a construir formas alternativas a las mismas, o a descentrarlas a otros niveles jurisdiccionales y/o a otros actores de la sociedad civil.

similares). En ellas, el tipo de actividad (planificación y elaboración de una política nacional en un determinado ámbito de política pública) puede advertir, y de hecho sucedo, características disimiles y con diferentes impactos respecto de aquellas realizadas por los niveles inferiores, oficinas de atención o agentes a nivel de la "calle" dentro de ese mismo ámbito o campo de política (Migdal, 2011).

Desde este punto de vista, así como en determinado momento las estructuras estatales son el reflejo del modo de implicación en que se involucra el Estado, la naturaleza de los recursos políticos o modos innovadores de implicación en un asunto en particular son definidos por esas estructuras institucionales (Skocpol, 2008a). En general, la habilidad de un líder político para llevar a cabo una política está determinada de manera crítica por los recursos institucionales y arreglos preexistentes. Tal es así, como veremos a continuación, la política industrial en Japón o en Corea del Sur solo pudo orquestar su éxito a través del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (*Ministry of International Trade and Industry*), o de la Comisión de Planificación Económica (*Economic Planning Board*), respectivamente (Chibber, 2003; Johnson, 1982; Krasner, 1984). Es decir, a través de una particular configuración y organización de esos recursos que coloca a determinadas instancias como organizadora y priorización del desarrollo industrial.

Aún si viéramos que los funcionarios gubernamentales desean implementar o llevar a cabo una batería de reformas profundas que implicarían un quiebre estructural en las relaciones de poder, ello sería posible en función del respaldo y capacidad que estuviera disponible como recursos y configuración institucional que puede encontrarse solo en las estructuras y organización de las reparticiones burocráticas disponibles. Esto es lo que evidencia el trabajo de Rianne Mahon al analizar el caso de la reestructuración de la industria textil canadiense en la década de 1980 y el papel que cumplió la capacidad estado en resolver los reclamos de los trabajadores sin generar conflictos que deslegitimen tales reformas (Mahon, 1984).

En resumen, si bien el Estado es una construcción contingente que no responde a un proceso lineal, sino circunscripto por un contexto de estrategias, acciones e intereses de actores en el marco de una trayectoria del conflicto capitalista, no es menos cierto que su papel no está determinado en última instancia por esas luchas, ó, al menos, los atributos, mediaciones y arreglos institucionales que logre construir y/o forjar son centrales para

alterar, como veremos a continuación, las condiciones de esa lucha en general, y en particular, la dinámica de desarrollo en los países periféricos.

La calidad y coherencia de las estructuras estatales

Los desarrollos teóricos anteriores implican considerar al Estado desde un punto de vista más activo y con márgenes de acción u autonomía creciente en el marco de las trayectorias y estructuras económicas. Vale recordar, el Estado no es reducido linealmente a un mero suplemento del ámbito económico ni a un epifenómeno de "lo social" o resultado de él, sino que puede ser considerado como un motor dinámico que posee -al menos potencialmente- *autonomía* de acción en función de la trayectoria y propiedades institucionales que logre reunir.

A partir de las últimas décadas del Siglo XX, desde el conjunto de autores que indagaron al *Estado como problema y como solución* (utilizando la frase de Peter Evans), la calidad y autonomía de las estructuras institucionales ha sido una variable explicativa que da cuenta de la configuración de las trayectorias de desarrollo (Evans et al., 1985; Evans y Wolfson, 1996; Skocpol, 2011). Desde esta perspectiva, la organización y calidad interna del aparato estatal resulta relevante como soporte para la implementación de objetivos de desarrollo que fundamentan la idea de *capacidad* del Estado (Block, 2008; Krasner, 1978; Rueschemeyer y Skocpol, 1996; Weir y Skocpol, 1993). Trabajos en esta línea también han dado cuenta del modo en que la organización y calidad de las estructuras estatales domésticas o bien habilitan el constreñimiento del Estado (*constrained state*) bajo la globalización o le permiten ampliar los márgenes de acción para alcanzar sus objetivos políticos dependiendo de su capacidad institucional (Weiss, 1998, 2003). Evans, señala:

> *Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a dejar que los precios "alcancen su nivel correcto" o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos; y como argumentó persuasivamente Samuel Huntington en la pasada generación, dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década del '80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar, no sólo de la adopción de medidas equivocadas, sino*

> *de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo. La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción.* (1996:530)

Desde el punto de visa de las capacidades estatales, hay un relativo consenso acerca de que su despliegue puede observarse desde dos planos analíticamente separados pero complementarios: la dimensión interna y la dimensión relacional. Por el lado de la *dimensión interna*, esta se compone de la dotación de los recursos humanos y financieros, así como de la estructura organizacional y tecnologías de gestión de los aparatos del Estado, disponibles para llevar adelante los objetivos de desarrollo. Por el lado de la *dimensión relacional* de las capacidades estatales, esta da cuenta del modo en que el Estado establece o construye los vínculos con los actores sociales en general, y económicos en particular (Bertranou, 2015).

Siguiendo a Mann, sin soslayar ni abandonar su poder *despótico* o *autónomo* (acciones que lleva adelante sin negociación previa), es pertinente destacar que el despliegue de ambas dimensiones del poder del Estado consiste en incrementar su poder *infraestructural* consistente en la habilidad de "penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura y poner en ejecución las decisiones políticas por todo el territorio" (2011:59).

En este mismo sentido, Evans ve que el éxito en la implementación de una política industrial se encuentra asociado al esfuerzo de un Estado en contar con un doble registro de su capacidad: autonomía enraizada o imbricada (*embedded autonomy*). Sostiene que una política industrial efectiva requiere, por un lado, un relativo grado de autonomía del Estado -entendido como el conjunto de agencias que intervienen en este caso en la elaboración e implementación de la misma- y, por el otro, cierto grado de imbricación o relacionamiento público-privado con los capitalistas que retroalimenten las decisiones.

Valiéndose de las ideas centrales de Mann, y al igual que los pioneros trabajos en torno al *Estado desarrollista*, Linda Weiss resalta el papel que juega la estructura organizacional y cohesión de las elites burocráticas para establecer los arreglos y vínculos con redes políticas y actores económicos logrando un proceso de disciplinamiento por el cual el Estado obtiene capacidad tanto para de imponer conductas y restringir acciones como, paralelamente, para desplegar prácticas cooperativas que enriquecen sus infraestructuras operativas de "interdependencia gobernada" (Weiss, 2003).

Como en tantos otros autores que han analizado de forma similar los aspectos relativos a la capacidad estatal,[27] el razonamiento de los autores advierte que la autonomía o capacidad interna no debería traducirse en aislamiento, el disciplinamiento o acciones directivas del Estado deberían encontrar apoyo y consenso para continuar siendo efectivas, y para ello, es importante que este cuente con un grado de imbricación y articulación que involucre un relacionamiento institucionalizado con un conjunto más o menos acotado de empresas y otros organismos en los que se pueda apoyar y brinden legitimidad política al momento de llevar adelante las estrategias y políticas.

De este modo, es conclusiva la idea de que ambos elementos -autonomía, fortaleza y capacidad interna, y su dimensión relacional y capacidad de enraizamiento- son elementos complementarios y combinados históricamente. Sencillamente, un Estado no podría llevar a cabo estrategias de transformación estructural si solo desarrolla una de ellas (Chibber, 2003; Evans, 1995; Kohli, 2004).

Sin embargo, debido a que en el análisis otorgamos una importancia relativa a la capacidad interna que sustenta la autonomía frente al enraizamiento o imbricación es pertinente hacer una aclaración importante antes de seguir. Debemos acordar que un Estado autónomo que busca aislarse no alcanza inteligencia ni capacidad para evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones y comportamientos de los actores económicos, ya que pierde de ver en ello las percepciones necesarias que permiten profundizar la capacidad de dominio de la relación. Su menosprecio es causal de pérdida de control de situaciones delicadas en las que es preciso retroceder para reformular estrategias.

No obstante ello, un Estado enraizado e involucrado con uno o varios actores que no cuenta con autonomía se encuentra en una situación propicia a ser capturado, establecer redes clientelares, y profundizar sus problemas de fragmentación y fragilidad institucional. En este sentido, Evans asegura, “es poco probable que la conexión de un aparato estatal con un conjunto fragmentario de detentadores del poder sin interés en la transformación mejore su capacidad para instrumentar un cambio social”; y prosigue, “el enraizamiento es una solución diferente frente a la escasez de capacidad” (1996:557).

Si bien la imbricación o enraizamiento posibilita la circulación de información, ajustes de los instrumentos, y/o para identificar las oportunidades y garantizar un seguimiento de las

[27] Solo para referencia del lector, puede acceder a una amplia revisión de la literatura de capacidades en el reciente trabajo de Bertranou (2015).

políticas, lo cierto es que tanto esa imbricación como los resultados que se deriven de ella quedan sujetos a la calidad y autonomía que alcancen las estructura. Es decir, la formación y construcción de una capacidad interna del Estado es un pre-requisito de una imbricación que permita llevar adelante los objetivos propuestos en el seno del Estado.

En el contexto de una matriz de actores sociales concentrados propia de los países latinoamericanos, es preciso ser cuidadosos con el tratamiento conceptual y la ponderación que se hace de los componentes de la capacidad del Estado. En ausencia de capacidad interna, en términos de autonomía y capacidad técnica-administrativa, el enraizamiento o articulación con los actores trae aparejado efectos nocivos dando lugar a prácticas patrimonialistas o predatorias o, a lo sumo, en los Estados intermedios capaces de avanzar en niveles de ingreso medio sin transformar las estructuras (Kohli, 2004).

Esto toma mayor sentido cuando en el involucramiento intervienen incentivos o determinados bienes públicos que son transferidos directa o indirectamente (subsidios, créditos, bonificaciones, entre otros), donde el Estado deber contar con la capacidad interna para demandar el cumplimiento de metas o parámetros de desempeño y/o disciplinar su desempeño (Amsden, 1989; Schneider, 1999). Una de las claves de la política industrial en las experiencias asiáticas tuvo la capacidad de identificar proyectos económicos estratégicos y sustentarse en actores que "soportaron" el disciplinamiento a cambio de las recompensas otorgadas por el Estado (Chibber, 2008; Kohli, 2004).

En el contexto latinoamericano, Guillermo O`Donnell y Phillip Schmitter han advertido el carácter bifronte que había asumido el Estado en torno al proceso desarrollista de la década de 1960 y 1970. Por un lado, un proceso de avance "estatizante" en donde, y con la ausencia de capacidades internas y autonomía necesaria anteriormente señalada, el Estado "conquista" la organización de la sociedad civil, y, por el otro, "privatista" de áreas institucionales a la representación de intereses organizados previamente y que luego pierde de control (O ´ Donnell, 2009; Schmitter, 1985). La lógica ya es conocida. Las autoridades estatales conceden recompensas atractivas y selectivas, y otorgan cierto *status* legal a las organizaciones cooptadas protegiéndola de aquellas que rivalizan por representar los mismos intereses o que buscan minar la posición que ya han conseguido. Sin embargo, en función de sus capacidades para manejar esa articulación de intereses, las agencias estatales pueden verse colonizadas por las organizaciones que ellas mismas han fortalecido, perdiendo su papel distintivo y exclusivo de protectoras del interés público y, en consecuencia, la legitimidad ante los ciudadanos (Schmitter, 1985).

La implicación y la (de)construcción de las estructuras estatales

Sin embargo, antes de continuar con el próximo apartado donde se introducirá el marco teórico para analizar las propiedades de las estructuras estatales, es conveniente establecer nuestra perspectiva acerca del modo en que vamos a vincular las características de la implicación estatal (entendida como el conjunto agregado de instrumentos y políticas públicas) con las propiedades de las estructuras estatales. Este establecimiento toma especial importancia en el marco de las transformaciones y reformas neoliberales de la implicación estatal y las estructuras del Estado en torno al Consenso de Washington y la pericia sobre el aparato burocrático iniciado en la década de 1980 (Meier y O'Toole, 2006).

Con este desarrollo, reconociendo que el aparato estatal en determinadas condiciones históricas puede constituirse en un actor con autonomía (Block, 1981; Rourke, 1993; Skocpol, 2011), es preciso destacar también que la construcción de las estructuras estatales no deja de constituirse en un proceso conflictivo, disputado e intermitente más amplio que se asocia a los modos de implicación, las orientaciones políticas y/o procesos de construcción y transformación social y cultural asociado a los procesos históricos más amplios (du Gay, 2012).

Oszlak (1978, 2006) sostiene que la burocracia pública, como construcción histórica y expresión real de la noción abstracta de Estado, no necesariamente es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas. Este autor asegura que una burocracia pública *es lo que hace*. Además, sostiene que la burocracia

> *… es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa […] No es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Mas bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política.* (Oszlak, 2006:13).

En este sentido, al igual que la externalización del poder, la institucionalización de la autoridad, y la capacidad de construir una identidad nacional, la diferenciación del control público son elementos de la estatidad diputados y construidos históricamente que han marcado la diferenciación y especificidad institucional de "gobierno" que porta el Estado,

señalado desde diversas vertientes teóricas y por diversos autores como, por ejemplo, Michael Mann (Mann, 2011; Soifer, 2008).

El desarrollo histórico de ese aparato institucional se (des)organiza y (de)crece en función de un número (de)creciente de cuestiones sociales que se desvinculan o incorporan a la agenda estatal. Si asumimos que en un ámbito particular una política pública es una posición que toma el Estado (de otras tantas posibles) acerca de una cuestión más o menos problematizada socialmente (Oszlak y O´Donnell, 1995), entendemos así que la configuración de las estructuras puede verse como la traducción institucional más o menos equivalente de esa dinámica y la contingencia de las posiciones tomadas, posiciones que no dejan de ser inmanentes a la dinámica social capitalista (Jessop, 2014).

En una acción de incorporación de esas cuestiones, opera la asunción de dominios funcionales y/o conlleva el desarrollo de una capacidad anteriormente inexistente de asumir mayores responsabilidades, posibilitado por la misma formación del Estado y sus nuevas y más amplias capacidades de movilización de recursos. De este modo, la particular composición de la agenda así como las posiciones tomadas por el Estado no solo determinan el tipo de solución ideada/adoptada para resolver las cuestiones priorizadas (implicación estatal), sino también desarrolla una configuración burocrática resultante que deja al descubierto la fortaleza de su trayectoria o bien una peligrosa insuficiencia de capacidad (Evans, 2007; Oszlak, 2006).[28]

Al momento de movilizar una implicación estatal, como una respuesta a la incorporación de un tema a la agenda estatal, esta se traduce en un conjunto de instrumentales y recursos, dispositivos normativos y de gestión, que vuelven operativa la decisión de intervenir y dar respuesta a ese asunto (Isuani, 2012). Desde este punto de vista, la implicación estatal en un ámbito particular de política pública tendrá su correlato en la configuración de las estructuras estatales (conforme su tamaño, complejidad, así como la adjudicación de recursos a determinadas agencias encargadas de resolver los temas prioritarios) que puede ser concebida como la cristalización institucional de una modalidad de implicación y/o el posicionamiento estatal frente a un asunto particular. A su vez, las capacidades que

[28] Al respecto, Oszlak sostiene que "una burocracia militar (fuerzas armadas e instituciones de defensa) puede ser central en la agenda actual de ciertos Estados (Estados Unidos, Corea del Norte), ó totalmente inexistente en la de otros (Costa Rica), ó puede haber sido crítica en otros tiempos (como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos en el siglo XIX). Los servicios de recaudación se han establecido como resultado directo de la necesidad de sostener al aparato estatal, permitiéndole jugar su rol de gerenciador público. Las agencias reguladoras de sectores privados u organizaciones públicas pueden tener una relevancia clave en la agenda estatal de gobiernos intervencionistas, o pueden ser completamente irrelevantes en aquellos más liberales." (2006:22).

alcance o requiera un Estado para llevar adelante sus ideas y objetivos, debería ser analizada de acuerdo al contexto político y en función de la relación de fuerzas que se presenta en un momento dado de la historia que le otorgan al Estado un papel significativamente más preponderante que otros (Rey, 2014).

Así, en los países centrales, la progresiva incorporación de asuntos a la agenda estatal durante fines del Siglo XIX y el desarrollo del Siglo XX fue mejor asumida por las diversas formas de Estados de bienestar (Weir y Skocpol, 1983). El estudio de Hall (1993) sobre política económica, de Krasner (1978) sobre la política exterior, o de Weir y Skocpol (1993) sobre la política de empleo, son ejemplos y una apoyatura a esta noción y dinámica entre los asuntos que ingresan a la agenda y dan lugar a una implicación estatal particular y que derivó en la ampliación de las estructuras estatales a las que dieron lugar.

En cambio, en los países periféricos latinoamericanos, donde la implicación estatal se mezcló con prácticas neocorporativistas -cuando no patrimonialistas-, los objetivos de alteración de las relaciones de poder para profundizar la industrialización quedaron sujetas a una fuerza centrípeta de poder sobre estructuras fragmentadas que articuló el poder estatal en torno a dichas prácticas (O'Donnell, 2009; Portantiero, 1977). Los trabajos de Kaplan (1968, 1971), Kaufman (1985), O'Donnell (2009) o de Jenkins (1991) han mostrado como con posterioridad a la segunda posguerra en la implicación estatal primó estimular un patrón distributivo progresivo que se vio huérfano de un conjunto de herramientas proteccionistas y de implicación industrial que lo acompañara y sostuviera en el tiempo.

En los países asiáticos, la transformación industrial de posguerra se montó en la conformación de estructuras estatales que pudieron ejercer el poder en torno a objetivos de desarrollo industrial, proceso no siempre sin conflicto (Fernández, 2017). La diferencia parece radicar en que en la medida en que el Estado logra construir/asumir una implicación industrial de profunda raigambre estructural (incluso, donde la alteración de las relaciones de poder de clase es vista como necesaria por los actores sociales) es posible montar estructuras coherentes y cohesivas que permitan llevar adelante procesos de desarrollo industrial (Chibber, 2003; Kohli, 2004).

Ahora bien, la construcción de las estructuras estatales no solo es disputada por elementos internos que en el período de posguerra estimularían su carácter fragmentado en torno a las prácticas neocorporativas, sino que la fase de la globalización significó un proceso de desarticulación y desestructuración en torno a una modalidad de implicación neoliberal

orientada a ampliar el dominio de los mecanismos del mercado como mejor asignación de los recursos. El nuevo contexto de la globalización planteó un profundo cambio del lugar de donde provinieron las presiones sobre el Estado. Tanto desde el punto de vista de los actores económicos involucrados y la dinámica de los procesos de producción de alcance global, como de la dinámica de los actores políticos y las políticas públicas, el paulatino marchitamiento y cambiante papel del Estado va a plantear un escenario profundamente distinto en cuanto a la forma de las estructuras e implicación en el desarrollo en los países latinoamericanos.

Como ya hemos mencionado, no solo la liberalización y desregulación de la economía fueron el pilar del modelo neoliberal, sino que también se orquestó un feroz ataque a los atributos centrales del Estado en cuanto a su aparato burocrático y, en particular las estructuras estatales en torno a la protección y regulación industrial (regulación a la inversión, venta de empresas públicas, entre otras) con la necesidad de dar una primordial libertad al capital transnacional y permitir su ampliación de dominio global (du Gay, 2012; Gill, 1995; Harvey, 2005; Park, Hill, y Saito, 2012).

En este sentido, como destaca Theda Skocpol, las capacidades estatales no son una propiedad estática que puedan ser retenidas indefinidamente por los Estados frente a los actores sociales, sino que son atributos que pueden permanecer y/o transformarse en el tiempo y llegar a constituirse en elementos irrelevantes (Skocpol, 2011).

Esta advertencia es bienvenida para leer las circunstancias que azotan algunos países desarrollistas que habían construido una fortaleza estatal fundamentada sobre una sólida burocracia e instrumentos eficaces, para constituirse -con el paso de la ola neoliberal- en estructuras debilitadas a raíz de esas nuevas formas de implicarse en el desarrollo (liberalizando las finanzas y abriendo la economía) que debilitan las formas estructuradoras de la economía nacional emergidas bajo el Estado nación y la fase desarrollista (Chibber, 2003; Evans, 1998; Park et al., 2012).

El neoliberalismo como desarticulación del anclaje nacional que estaba centrado en los arreglos montados desde los Estados nacionales implicó dos dimensiones gemelas rigurosamente buscadas por las élites y redes de política global, que tuvieron implicancias directas sobre las estructuras e implicación del Estado. Por un lado, la ampliación de la libertad mundial del mercado y la construcción de una superestructura legal reguladora a escala global, que ha tomado lugar en instancias regulatorias como la OMC, pero también en otras organizaciones no regulatorias como el Foro Económico Mundial (*World*

Economic Forum). Y, por otro lado, la reestructuración interna e integración de las estructuras productivas nacionales a ese marco desregulado y liberalizado. La combinación de estos dos procesos fue el intento más concreto de crear un orden liberal del mundo, hegemonizado por actores ideológicamente comprometidos con el *laissez-faire* y/o comprometidos con el fundamentalismo de mercado (Gill, 1998, 2012; Robinson, 2007).

El dualismo y tensión de grupos o de fracciones de clase en torno a un eje nacional/transnacional o global que fuera exacerbado en el marco de la crisis del capitalismo en 1970[29], logró dirimirse por los últimos en su ascenso al poder en Gran Bretaña y Norteamérica, en particular, peor en un conjunto de países tanto en Europa como en Asia y América Latina. Los intereses de los grupos transnacionalizados han operado ofensivamente sobre el Estado chocando así con los intereses de las fracciones nacionales y su defensa al conjunto completo de mecanismos tradicionales de regulaciones nacionales y proteccionistas. Aquí tomaron lugar la captura de ministerios claves (en particular, economía) y burocracias que tenía capacidad de elaborar política, en especial bancos centrales y finanzas, así como los ministerios exteriores, y ámbitos estatales claves para vincular a los países a la economía global. De este modo, son desarticulados y desmantelados los arreglos proteccionistas del viejo Estado nacional keynesiano, así como buena parte de los proyectos desarrollistas que habían tenido lugar desde la segunda posguerra (Fernández, 2001; Robinson, 2007).

Desde este punto de vista, el ahuecamiento y transformaciones *escalares/espaciales* del Estado-Nación en torno a los procesos de privatización, descentralización y desregulación (Jessop, 1993) que traía aparejado la dinámica local-global y su vínculo con la ampliación planetaria de los procesos de acumulación (Cox, 1987; Harvey, 1998), resultaron un deterioro de la estatalidad frente a instancias inter o supranacionales y la recuperación y/o irrupción de la centralidad regional/local en la jerarquía estatal (Brenner, 2004; Cox, 2009). En esta misma línea, pero desde el campo de la gestión y la administración pública, se ha evidenciado la idea de "ahuecamiento del Estado" (*holllowing out of the state*) dando cuenta que frente a la "crisis" del aparato burocrático del Estado-Nación se asistió a la irrupción de un proceso experimental de formas de gestión centradas en la heterogénea literatura y experiencias de la "nueva gerencia pública" orientadas a

[29] En Latinoamérica, esa división desató los más atroces desenlaces cívico-militares fruto del "empate hegemónico" entre las visiones proteccionistas y defensoras del mercado interno y aquellas liberales propulsoras de la apertura al mundo (Kaufman, 1985; Portantiero, 1977)

desarticular el carácter centralizador y burocrático del Estado (Hood, 2011; Hood y Jackson, 1991).[30]

Concomitante a este proceso de debilitamiento verificado en las estructuras estatales centralizada, también le sobrevino el fenómeno cada vez más acentuado de la difusión y/o transferencia transnacional de ideas y de políticas públicas (Prince, 2012; Stone, 2008), en donde los organismos internacionales (académicos y de financiamiento) y la dinámica neoliberal tomaron una posición hegemónica y estructuradora mucho mayor que en otros momentos del Siglo XX (Peck, Theodore, y Brenner, 2012; Simmons, Dobbin, y Garrett, 2007; Zimmermann, 2017). Como ampliaremos con más detalle en el Capítulo III, los actores económicos y políticos dominantes de la globalización, pero en particular los organismos internacionales (tales como BM, FMI, OMC, bajo una racionalidad neoliberal de gobierno), operaron difundiendo un conjunto de ideas productoras de un sentido común sobre la implicación estatal para el desarrollo en economías abiertas (Sum y Jessop, 2013). Así, bajo una suerte de "gobierno a la distancia", lograron manipular y condicionar la frágil institucionalidad desarrollada de los Estados periféricos, configurando lo *que* estos hacen, *cómo* lo hacen, y cómo se *organizan* para hacerlo (Neumann y Sending, 2010).

En resumen, las estructuras estatales quedan disputadas desde abajo/internamente como desde arriba/externamente, donde la ausencia del desarrollo de autonomía condiciona la capacidad de acción estatal, convirtiendo a esas relaciones en formas nocivas, predatorias o facciosas que actúan deformativamente sobre el Estado (Fernández y García Puente, 2013). Entonces, la construcción de capacidad interna del Estado es requisito de la imbricación y/o articulación con los actores económicos para concretar objetivos de desarrollo y que no desmane en corrupción, clientelismo o, simplemente, la crítica desmedida de los aparatos burocráticos del Estado. Además, es un requisito para la resistencia "nacional" (en momentos donde lo estatal y nacional-popular regresa a un primer plano) de las prerrogativas y formas de la globalización neoliberal (Rey, 2014; Thwaites Rey, 2010).

No obstante este esclarecimiento del funcionamiento de las incidencias sobre el Estado, se sabe relativamente poco acerca del vínculo entre esas nuevas formas de implicación

[30] Autores como Howlett (2000), (Rhodes (1994), Weller y Bakvis (1997) o Hood y Jackson (1991) rescatan la centralidad y atributo de poder del Estado a través de su maquinaria burocrática y dan cuenta que en el ámbito anglosajón no solo la crítica a la burocracia es infundada respecto a evidencias empíricas, sino también que su relevo experimental (la nueva gerencia pública) lejos estuvo de alcanzar la efectividad y eficiencia promocionada.

(dirigidas a ampliar la dinámica global) y políticas -rápidas- provenientes de las redes políticas globales y las estructuras estatales. Y cómo las primeras inciden sobre estas últimas, ya que como muestra Fernández (2017) la implicación estatal incide diferencialmente de acuerdo a la calidad y configuración de la estructura estatal. A diferencia de los países asiáticos que lograron forjar un dinámico proceso de industrialización y un sólido Estado desarrollista que los dotó de mayor autonomía frente a la globalización (al menos, lograron integrarse a la economía global a través de sectores de alta tecnología), en Latinoamérica los procesos conflictivos de fragilidad institucional y transformación y reorientación neoliberal, fundamentan la necesidad de profundizar el análisis del proceso de transformación estatal y acoplamiento a la globalización.

Desde este punto de vista, y como analizaremos en la experiencia argentina reciente, la modalidad de implicación difundidas a escala global por diversos actores internacionales para el ámbito industrial-pyme pasó a constituirse en una *dispositivo de poder*, la cual tuvo la capacidad de incidir y profundizar la configuración de las estructuras estatales que no puso el foco en la recomposición burocrática del Estado nación, sino en la prerrogativa de viabilizar una estructura flexible que buscaba la correcta implementación de políticas públicas orientadas a ampliar la dinámica del capital global.

En el inicio del Siglo XXI, la continua presión de la globalización y ahuecamiento (*hollowing out*) del Estado, así como frente a la emergencia de formas *competitivas* de Estado (Cerny, 1997), *schumpeteriana* (Jessop, 1993), o simplemente *Estado-red* (Carnoy y Castells, 2001), la literatura de capacidades estatales ha tendido a ser obnubilada por su dimensión relacional, la cual ha quedado atenta a velar por las dinámicas de gobernanza a escala planetaria como de los diversos actores domésticos (Painter y Pierre, 2005). De este modo, en menor medida ha atendido sus atributos institucionales. Incluso, autores como Peter Evans, en sus últimos trabajos ha virado a resaltar que los atributos internos del Estado resultan, o bien quedan supeditado a las dinámicas y sinergias público-privadas (Evans, 2008).

Por esta razón, y debido a que el estudio de la capacidad relacional demanda un enfoque teórico y metodológico con importantes ajustes al utilizado aquí, nuestro enfoque se centrará a observar la dimensión interna de las estructuras estatales, la cual consideramos

fundamentan la autonomía estatal orientada a un fin específico que es la transformación de la estructura productiva y su profundización industrial.[31]

Capacidad de las estructuras estatales para el desarrollo industrial

En este tramo del trabajo nos proponemos realizar algunas precisiones conceptuales acerca de la calidad de las estructuras estatales desde el punto de vista de las capacidades del Estado.[32]

La calidad de dichas estructuras encuentra su fundamento en la jerarquización institucional, en la cantidad como en la en calidad de los recursos financieros, humanos y modalidades organizacionales de gestión de las oficinas estatales que poseen la competencia del desarrollo industrial. En general, a diferencia de la literatura post-burocrática en gestión pública que ha señalado la necesidad de construir "gobiernos que trabajen mejor al menor costo"[33], dando cuenta que el Estado debía pasar a cumplir funciones subsidiarias, nuestro enfoque busca indagar, tanto como sea posible, la calidad de las estructuras dado su carácter burocrático[34], como la jerarquía, el peso e importancia de sus recursos financieros. Al mismo tiempo, sin considerar que tales recursos resultan condición suficiente, buscamos considerar el modo en que las tendencias fragmentadoras del Estado son repelidas por modalidades nodalizadoras o agencias que organicen estratégicamente dichos recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo buscados.

Desde el punto de vista de esta investigación, propusimos analizar las instancias específicas del Estado a través de cuatro dimensiones: la jerarquización y alcance competencial; los recursos financieros; los recursos humanos; y la existencia de instancias nodalizadoras.

---

[31] A diferencia del señalamiento de Bertranou, que sostiene una definición instrumental de capacidad "como un atributo analíticamente independiente de las finalidades o funciones que los entes estatales deben cumplir" (2015:13), este trabajo sostiene que la construcción conceptual y la identificación de sus componentes, dimensiones e indicadores de las capacidades no están escindidos del fin de la acción estatal, en este caso el desarrollo industrial.

[32] Aquí se dará un acercamiento más bien teórico para luego establecer mayor precisión metodológica y operativa en el Capítulo IV.

[33] El enfoque claramente antiestatista y antiburocrático de los gobiernos de Reagan y Thatcher abrieron un camino de experimentación ideológica, política y organizacional sobre los aparatos burocráticos que habían sido de sustento para la prosperidad de sus países. La frase sugerente: *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, es el título de un informe presentado por Al Gore en 1993 como vicepresidente de Bill Clinton.

[34] Como bien señalan los trabajos de du Gay (2012) y Hood y Dixon (2015), las innovaciones de políticas públicas así como de la organización de las estructuras estatales son resultado del desarrollo y complejidad burocrática alcanzada durante el sinuoso proceso de su construcción, y contra eso avanzó el despliegue de las críticas centrada en la gerencia empresarial de la heterogénea literatura de la nueva gerencia pública.

En primer lugar, en la dimensión de la *jerarquía* y las *competencias*, resulta central la construcción de un vínculo articulado entre lo industrial y lo comercial. Si bien la jerarquización de una instancia estatal estaría expresado por los recursos que le son asignados, también lo es por las variables y competencia que maneja para alcanzar sus objetivos y alterar la configuración de la agenda estatal.

Junto a la jerarquización de las oficinas estatales, la dimensión de los *recursos financieros* y fiscales y su magnitud resultan estratégicos para poder llevar adelante y materializar sus objetivos. Como advierte Skocpol, esta variable nos dice más que cualquier otro factor sobre las capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para llevar adelante iniciativas económicas y para financiar los programas y políticas (Skocpol, 2011). En este sentido, uno de los elementos clave de la relación entre el Estado y los industriales era el capital (a menudo como crédito o subsidio) que el Estado tenía disponible para invertir selectivamente en sectores estratégicamente en un entorno escaso de capital (Evans, 1996; Hikino et al., 1995). De este modo, la cantidad de recursos fiscales con los que cuenta y que ejecuta el Estado son un pre-requisito para poder actuar, y expresan la fortaleza asignada a las oficinas estatales para intervenir en la política pública (Fernández y García Puente, 2013).

La tercera dimensión es la de los recursos humanos y el carácter burocrático de su personal. En los estudios sobre las capacidades estatales tradicionalmente se examina la calidad burocrática de los recursos humanos, dada por presencia de servicios civiles calificados, con ingreso y el desempeño meritocrático siendo, de acuerdo con ella, una burocracia con características weberianas la que garantiza la exigencia de la independencia de las presiones sociales y la presencia de la aptitud técnica (Fernández y García Puente, 2013; Repetto, 2004). A decir de Evans:

> *Cuando el aparato burocrático del Estado no es un instrumento para lograr las metas nacionales, sino más bien un impedimento, la palabra «burócrata» se convierte en sinónimo de oprobio antes que de prestigio. […] Sin prestigio ni buena remuneración, queda la seguridad laboral como el principal incentivo para emprender una carrera en la administración pública: no precisamente el mejor de los estímulos para reclutar individuos capaces de formular e implementar un proyecto de transformación colectivo. En tal escenario, el aparato burocrático del Estado desarrollista se transforma en una burocracia «americanizada». En lugar de una carrera coherente, atractiva, que capta a «los mejores y más brillantes», el servicio público pasa a ser o bien la segunda mejor opción para los renuentes a los riesgos, o un*

> *ejercicio temporal de diversificación para lo que en realidad son carreras en el sector privado. Si se pierde la calidad en la administración pública, tiene que debilitarse paralelamente la capacidad de las instituciones estatales para cumplir sus funciones. A su vez, el empeoramiento progresivo del desempeño estatal refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo, y por lo tanto parasitario, desprestigiando aún más la administración pública, haciendo más difícil justificar la inversión en salarios burocráticos, e impulsando un círculo vicioso de desmantelamiento estatal*. (1998:144-145)

Trabajos como los de Evans y Rauch (Evans y Rauch, 1999; Rauch y Evans, 2000) han testeado la "hipótesis weberiana" mostrando comparativamente que la modalidad de incorporación al Estado a través de servicios civiles son la variable más importante al momento de evaluar tanto la performance del Estado como el crecimiento económico. En conjunto, el ingreso meritocrático y la carrera en el Estado deberían ayudar a estructurar los incentivos de los burócratas individuales de tal forma que se mejorara la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo (Rauch y Evans, 2000).

Si bien la jerarquía, capacidad financiera y la calidad del personal son elementos necesarios para fundamentar la autonomía de las estructuras estatales, no resultan suficientes. Como cuarta dimensión, los estudios de economía política sobre las estructuras estatales y su papel en el desarrollo destacan la necesidad de coherencia y *articular nodalmente* la estructura y los objetivos de las políticas públicas entre las agencias estatales para evitar conflictos internos y descoordinaciones operativas (Guenther, 1988). En términos de funcionamiento de la maquinaria institucional, el Estado no genera una única respuesta homogénea a una cuestión o problema; ni siquiera produce un conjunto de respuestas diversas pero coordinadas (Migdal, 2011). En realidad, una de las cualidades de los Estados menos desarrollados institucionalmente, y a los que a menudo se los califica de *periféricos* o simplemente *débiles*, es su tendencia a "fragmentar" su estructura para dar respuestas aisladas, fragmentarias y habitualmente superpuestas y/o contradictorias (Chibber, 2003; Kaplan, 1968; Kohli, 2004; Migdal, Kohli, y Shue, 1994).

Esto implica reconocer que el Estado no puede ser visto como un sujeto homogéneo en la medida en que un "conjunto institucional" no puede ejercer el poder, de modo tal que esa relativa unidad operacional o institucional del Estado se constituye en un objeto disputado para el logro de objetivos que se establezcan de antemano (Jessop, 1990). En

este sentido, Chibber (2002) señala que tanto la dotación de un personal calificado centrado en valores burocráticos no necesariamente genera la cohesión organizacional y política al interior del aparato estatal, lo que él denomina "capacidad estratégica del Estado", la cual es requerida para una efectiva política industrial. Al igual que Kohli (2004) y Migdal (2011), Chibber señala que cada ámbito del Estado en sí mismo se constituye en un campo de lucha en el que, aun siguiendo las reglas y formalidades y actuando de acuerdo a su competencia, no solo son objeto de captura de los actores privados sino que entran en contradicción entre ellos llevando a una (re)fragmentación y una eventual parálisis estatal, con el consecuente costo político ante la sociedad.

La clave resolutoria ha sido la creación -en muchos casos de forma experimental- de una instancia o agencia con el poder institucional para disciplinar a otras agencias estatales, evitando bloqueos, o que anulen o ignoren las recomendaciones que se formulan en torno al proyecto de gobierno (Chibber, 2002). En este sentido, el rol de la agencia no se limita a planificar el desarrollo industrial y establecer los instrumentos económicos que estimulan la inversión del sector privado, también fija metas cuantificables de crecimiento de equipo, plantas, número de puestos de trabajo que deben cumplirse en cada sector de la industria a fin de evaluar las metas, afinar los estímulos, o en el caso extremo, aplicar sanciones (Chibber, 2003). El papel que jugaron agencias tales como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (*Ministry of Internacional Trade and Industry, MITI*) en Japón (Johnson, 1982), el Consejo de Planificación Económica (*Economic Planning Board, EPB*) en Corea del Sur, o la Burocracia de Desarrollo Industrial (*Industrial Development Bureau, IDB*) en Taiwán (Amsden y Chu, 2003; Chibber, 2002), son ejemplos comparable con, por ejemplo, la Comisión General de Planificación (*Commissariat Général du Plan*) en países centrales como Francia (Chang, 2010). Del mismo modo puede leerse el papel que cumplió el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social*) de Brasil en la construcción de la matriz burocrática desarrollista (Perissinotto, Dantas, Codato, y Fillipi, 2015; Sikkink, 1993).

En este sentido, estos aportes permitieron consolidar la idea de que el direccionamiento del proceso de acumulación y la eficacia de la intervención económica del Estado estaba

sujeta al establecimiento de un ordenamiento estratégico centralizado del Estado capaz de funcionar como *agencia nodal* (Chibber, 2002, 2003)[35].

Las estructuras estatales en Argentina y otros países latinoamericanos

La dinámica de las estructuras estatales en la posguerra

Las particularidades del contexto latinoamericano, el problema del Estado y la dinámica de desarrollo ha sido un objeto de estudio marcado por la estimulante ebullición de las ciencias sociales (particularmente, la sociología y la ciencia política) en torno a la década de 1960 y 1970. Abordajes originales han destacado el papel central y al mismo tiempo conflictual que cumplía el Estado, las élites de poder en el marco de la estructura social en los procesos de modernización y/o desarrollo económico (Kaplan, 1968; O'Donnell, 1973, 2009), o en la formación o establecimiento y preservación de un *estilo de desarrollo* (a decir de Graciarena (1976)).

La literatura estructuralista y dependentista permitió un entendimiento más complejo del Estado que posibilitó exceder su concepción como aparato o conjunto de instituciones exclusivamente, para verlo y comprenderlo como el espacio específico donde se redefinen los equilibrios entre el Estado y los actores socioeconómicos en el marco de conflictos histórico-estructurales de asimetrías de poder social (Graciarena, 1984), pero en el que los "anillos burocráticos" ocuparon un rol catalizador y estratégico de dominación en las sociedades latinoamericanas (Cardoso y Faletto, 1977; O'Donnell, 1973). La vasta intervención estatal bajo esta dinámica, conllevó un movimiento inversamente recíproco por el cual el Estado resultó fuertemente penetrado por los actores socioeconómicos y tendió a fragmentarse en múltiples agencias "capturadas" o en espacios de apropiación corporativa que virtualmente diluían la distinción entre lo público y lo privado (Alonso, 2007). A su vez, a la capacidad de desactivación política de los sectores populares se sumó la despolitización y/o reducción de cuestiones sociales y de política pública a problemas "técnicos" que debían ser dilucidados mediante interacciones entre las cúpulas de los grandes actores económicos e institucionales involucrados en la dinámica corporativa (O'Donnell, 2009).

[35] En esta misma línea, trabajos más recientes sobre la experiencia china iniciada en la década de 1970 y en un contexto de ejemplos *desarrollistas* señalan que la capacidad de establecer un fuerte direccionamiento interno de los actores capitalistas *desde* el Estado y producir profundas transformaciones en la estructura económica se apoya en la centralidad de sólidas agencias estatales centralizadas (Heilmann y Shih, 2013).

Ahora bien, al momento en que el avance de la estrategia sustitutiva debía continuar hacia actividades industriales más intensas de capital, lo cual daba lugar a resquebrajar la alianza de las fracciones del capital, la profundización de la lógica corporativa como articulación de intereses acumuló al interior del Estado las tensiones del "empate hegemónico" irresoluble en la dinámica económica (Portantiero, 1977). El papel del Estado en la desactivación de la dinámica popular y la asunción de una variedad Burocrático Autoritario de aquel, fue la respuesta que posibilitó la extensión y profundización de un capitalismo que, si bien se había dotado de un proceso avanzado de industrialización, asumía las propiedad de ser periférico y dependiente en la que el capital transnacional tenía centralidad en sectores estratégicos (O'Donnell, 2009).

En este contexto, el diferencial de calidad en la construcción estatal de países como Argentina y Brasil no se basaba en la capacidad técnica para trazar o elaborar planes de desarrollo, sino en su capacidad de instrumentarlos y generar apoyo y acatamiento a la política económica en general a través de un proceso político que era percibido como legítimo. En este sentido, Kathrin Sikkink señala que la falta de solidez y estabilidad de ciertas instituciones estatales especializadas en lo industrial así como a la ausencia de una fuerte infraestructura institucional dificultó aún más la realización de adecuadas investigaciones económicas mediante las cuales el Estado no solo pudiese planear mejor su política sino también establecer una coordinación clara de la política económica (Sikkink, 1993, 2011). En Argentina, como en otros países latinoamericanos, la construcción de una estructura estatal profesionalizada es un proceso bastante tardío vinculado al ingreso de contingentes de economistas y su papel clave en la incorporación de las herramientas estadísticas y de la ciencia económica (Caravaca y Plotkin, 2007).

A esta literatura, le siguió una producción ya no asociada en comprender las particularidades que asumía el papel y la estructura del Estado en el desarrollo, sino por la preocupación de muchos intelectuales del "Estado necesario" para las jóvenes democracias latinoamericanas (Costa Filho, Kliksberg, y Martin, 1988). Aquí, puede mencionarse el giro epistémico y teórico que se produce en diversos centros de estudio (en particular en la CEPAL) en el tratamiento no solo de las causas de los problemas económicos sino también en la idea misma del desarrollo y sus formas de alcanzarlo,

presentando cierta afinidad en los diagnósticos y las reformas impulsadas en la década neoliberal (Bielschowsky, 2009; Sunkel, 1991).[36]

Ahora bien, en el interregno de la década neoliberal que expresó el imponente consenso acerca de la naturaleza problemática del Estado como actor relevante para el desarrollo (Vellinga, 1997), los análisis despertaron la preocupación por sus capacidades en torno a las regulaciones y las negociaciones en el escenario de los procesos privatizadores de los servicios públicos y/o con la conformación del conglomerado empresarial (ver por ejemplo, Iazzetta (1997) y Schneider y Wolfson (1999), respectivamente) que tenían lugar en el marco de la desimplicación selectiva del Estado (Fernández *et al*., 2005). En este abanico de preocupaciones, Oszlak y Orellana (2004) introducen y desarrollan el marco de medición de déficit de capacidades institucionales elaborado originalmente por Alain Tobelem en una publicación del Banco Mundial.

El abordaje de la calidad y las estructuras del Estado en el siglo XXI

Recientemente, tras el triunfo de gobiernos progresistas en Latinoamérica en el cambio de siglo, el resurgir del Estado despertó un nuevo interés por analizar y por explicar su configuración y resultados de su intervención, así como los relativos avances frente a la notable crisis socio-institucional generada por el proyecto neoliberal del Consenso de Washington.

Bajo una perspectiva más de tipo institucional, trabajos recientes desde de la ciencia política y la economía política haciendo un abordaje latinoamericano de casos nacionales, han avanzado en el estudio de las capacidades del Estado incorporando la problemática del desarrollo (de Ávila Gomide y Boschi, 2016; de Ávila Gomide y Rocha Pires, 2014). Aquellos analistas que se centraron en la experiencia argentina, profundizaron sobre la naturaleza o el papel del Estado destacando las continuidades y rupturas respecto del neoliberalismo, rescatando la novedad de un "régimen de desarrollo" o un modelo de economía política latinoamericano (Boschi y Gaitán, 2008; Gaitán y Boschi, 2016;

[36] Trabajos como los de Bielschowsky (2009) o de Sunkel (1991) consideran que el punto de inflexión en el pensamiento latinoamericano en cuanto al tratamiento del tema del desarrollo y el papel del Estado se encuentra en el trabajo de Fajnzylber (1990), donde se pasa revista de las tendencias y transformaciones más importantes que se estaban dando en el capitalismo en ese momento en distintos países, resaltando cómo los países centrales estaban llevando a cabo la reestructuración industrial y, en tono propositivo, cuáles eran los caminos tentativos tanto para dar atención analítica como para pensar las políticas de desarrollo.

Wylde, 2016), pero de forma general y sin avanzar en caracterizar o analizar su dimensión estructural con mayor nivel de desagregación.

En el campo de capacidades estatales, varios estudios en la región han avanzado en abordar un conjunto de políticas o agencias estatales del sector industrial realizando caracterizaciones vinculadas con el objeto de estudio de esta investigación, los cuales requieren una atención más detenida. Sin embargo, por limitaciones del espacio a continuación se presentan aquellos trabajos más significativos.

Por una parte, el trabajo de (Schapiro, 2014) muestra de forma desagregada el activismo estatal brasilero en el sector industrial durante la última década, destacando que el arreglo político-institucional prueba la hipótesis de trabajo que sostiene que la orientación de la política industrial brasilera se acerca más a un carácter *ricardiano* corrigiendo las "fallas del mercado" en una estructura productiva estática, que a uno de tipo *schumpetereano* centrado en dinamizar la estructura productiva a través del incentivo de ventajas competitivas dinámicas. Además de analizar los instrumentos de política, también caracteriza el arreglo político-institucional resultante del *Plano Brasil Mayor: innovar para competir; competir para crecer*, al que considera el elemento organizador de la política industrial brasilera y el cual -en la práctica- le da el carácter aludido anteriormente. También enfocados en la experiencia brasilera, Suzigan y Furtado (2010) dan cuenta de la creación de la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial* creada en 2005 como una instancia estatal que pretendió resolver problemas de coordinación de los instrumentos y organismos públicos relacionados al sector industrial. Si bien los autores indican que la novedad institucional de la agencia no logró resolver las incoherencias de los instrumentos políticos o la falta de coordinación, no avanzan en un análisis tanto de los orígenes de los instrumentos como la incidencia dialéctica entre los instrumentos y las estructuras estatales implicadas.

Por otra parte, el trabajo reciente de Bianchi, Pittaluga, y Fuentes (2016) enfocado en Uruguay analizan tres organizaciones que implementan políticas de desarrollo productivo y destacan los esfuerzos por impulsar dichas políticas y formar capacidades para ello. De los casos que analizan los autores, interesa remarcar la caracterización de los Consejos Sectoriales Automotriz y de Biotecnología dentro del Gabinete Productivo Ministerial, el cual actúa como espacio de articulación transversal integrado por ocho ministerios, sin organización jerárquica ni definición legal de jurisdicción. A pesar de que los autores notan problemas de coordinación y falta de articulación en dichos espacios de política

pública indicando la falta de capacidad estatal, lo atribuyen a factores que hacen al ciclo de política –diseño, implementación o consolidación de las mismas–, a la identificación más o menos precisa de la población objetivo de las políticas, así como a la conformación de coaliciones que permitan articular mejor la acción pública, principalmente al interior del propio Estado. Sin embargo, no establecen un vínculo posible de los problemas identificados con las estructuras estatales y las implicancias de los instrumentos de política pública utilizados, como son los consejos sectoriales analizados.

En la producción académica argentina, por su parte, si bien desde diversas aristas teóricas y con referencia a diversos ámbitos de política pública, se han realizado importantes aportes teóricos como empíricos para el debate sobre la literatura de capacidades estatales y aspectos ligados a las estructuras del Estado. Como ejemplo de ellos, puede destacarse el trabajo de Repetto (2004) y los trabajos editados en Alonso (2007) centrados en la política social, los trabajos de Isuani (2012) para la regulación del agua y la articulación intergubernamental, los trabajos de Lattuada y Nogueira (2012) en el ámbito de las políticas agropecuarias, o bien los trabajos de Bertranou (2011, 2013) y Serafinoff (2012) que analizan la articulación del Estado con actores empresariales en el sector vial y transporte. Entre este conjunto de trabajos, cabe destacar especialmente el de Bertranou (2013b) que analiza la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina en el marco de las prerrogativas de la nueva gestión pública y señala que, en términos de los efectos en la capacidad estatal y en la coherencia y coordinación global de la gestión, el caso de la agencia muestra un incremento parcial de las capacidades de acción del gobierno nacional, pero la no resolución de los problemas previos de fragmentación y descoordinación entre las diferentes unidades gubernamentales.

En este abanico de avances teóricos y empíricos, también puede mencionarse la introducción de elementos más políticos que institucionales a los que se encuentran supeditadas la construcción de capacidades estatales propuestas en Rey (2014).

En un sentido más general, la *Revista Estado y Políticas Públicas* editada por la FLACSO-Argentina desde 2012 da cuenta de un gran esfuerzo por sistematizar y reflexionar en torno al Estado y las políticas públicas despertando la polémica entre capacidad estatal, capacidad política, sus aristas institucionales, burocráticas, entre otros aspectos, desde diversas perspectivas de análisis.[37] Estos esfuerzos, no obstante circundar

[37] También, no debería dejar de mencionarse el corpus de trabajos publicados recientemente en la revista *Estudios Sociales del Estado* (editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Sociales -IDES-) esforzados en enfocar desde una perspectiva histórica y utilizando enfoques antropológicos sobre las

la problemática del desarrollo en Argentina, han tendido a mostrar mayor interés en elaborar un corpus conceptual genérico de capacidades estatales sin advertir las especificidades y particularidades que asume cada arena de política pública (diferente tamaño de los actores que intervienen, diversas formas de implicación, variable posesión y utilización de recursos, etc.). Ejemplo de ello son los trabajos de Bernazza, Comotto, y Longo (2015) y Bertranou (2015).

Ahora bien, en el marco de esta producción más prolífica y si bien desde diferentes vertientes teóricas, algunos investigadores han avanzados en profundizar el vínculo entre capacidades estatales y sus relaciones con el desarrollo industrial. En primer lugar, puede mencionarse el trabajo de Repetto y Nejamkis (2005) que analizan el tránsito hacia una nueva institucionalidad en la experiencia argentina a inicios de la década de los 2000. Estos autores se centraron en estudiar las capacidades estatales y las relaciones intergubernamentales del Estado nacional y dos provincias (Buenos Aires y Neuquén) en tres sectores de política pública (educación, salud e industria). El trabajo revisa las reglas y mecanismos formales e informales que estructuran los incentivos de convivencia, coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno, pero sin profundizar acerca de la naturaleza de las políticas públicas que configuran esas reglas y/o mecanismos ni pronunciándose sobre los procesos de transformación estructural del Estado (particularmente, la descentralización), sino que los toman como dado, ya que ello configura su objeto de análisis. En particular, al analizar el sector industrial se limitan a caracterizar las agencias estatales involucradas, sus funciones y las formas de interacción llevadas a cabo, notando difusamente su capacidad de elaboración de políticas o las implicancias de la implementación de determinada política pública.

Por otra parte, la producción académica que sí avanzó en analizar con mayor centralidad las estructuras estatales en el contexto argentino, han sido los trabajos de Fernández, Güemes, Magnin, y Vigil (2006) y García Puente (2016) que pusieron el acento en la problemática del Estado nacional y subnacional y su vínculo con el desarrollo regional en el contexto periférico latinoamericano. El primero de ellos discute las capacidades estatales y el desarrollo regional en Argentina dando cuenta de sus argumentos a través de un pormenorizado análisis empírico de las capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe entre 1990 y 2000. Los

prácticas de construcción estatal en torno a las ideas y críticas surgidas en los trabajos de Abrams, Gupta, y Mitchell (2015) y Sharma y Gupta (2006) dotando de "rostro humano" al Estado.

autores presentan una novedosa herramienta conceptual que analiza la dimensión "interna" del Estado a través de observar el *hardware* (recursos financieros) que dan "capacidad de fuego" al Estado, el *software* (la dotación de los recursos humanos) y el *orgware* (patrón de organización burocrático); y la dimensión "infraestructural" vinculada al modo e instrumentos de política pública para vincularse con los actores productivos.

El otro trabajo, García Puente (2016), más reciente y sustentado en el enfoque teórico desarrollado en Fernández y García Puente (2013), realiza un abordaje teórico-conceptual novedoso en torno a la *capacidad nodal* del Estado para la implementación de políticas productivo-industrial en la Provincia de Santa Fe entre 2000 y 2013. La autora combina dos corrientes teóricas con la preocupación de dar cuenta con mayor cabalidad no solo la capacidad *institucional* de Estado en la escala subnacional sino también su capacidad de articularse *escalarmente* con las instancias nacionales competenciales en el ámbito productivo-industrial del Estado Nacional. Este innovador abordaje da cuenta de la ausencia de capacidades estatales a nivel subnacional para implementar políticas productivo-industrial, así como un particular proceso de "salto escalar" de las dependencias nacionales al momento de implementar las políticas públicas en ese ámbito.

Estos trabajos, pero en particular los dos últimos, significan un avance muy importante en cuanto al estudio de las estructuras estatales en el ámbito de las políticas de desarrollo industrial, los cuales abordaron con un importante grado de desagregación las características y composición de las mismas. Sin embargo, el conjunto de esos trabajos no ha dado cuenta de cómo esas estructuras poseen un vínculo dialéctico con la implicación del Estado en el marco más amplio de los intereses de los actores internos y externos (en particular los organismos de financiamiento internacional) que toman lugar en el proceso de desarrollo en general, y la construcción de las estructuras estatales en particular.

Respecto de los estudios específicos dentro del ámbito de las políticas públicas pyme en la región (muchos de ellos patrocinados por los organismos internacionales vinculados al desarrollo), se han enfocado principalmente en describir las instituciones y políticas públicas pyme. También, no obstante abordar tangencialmente al Estado por obvias razones de los enfoques de análisis utilizados, se han aproximado en menor medida a señalar que los resultados pocos satisfactorios en la estructura pyme corresponden a los reincidentes problemas de articulación entre las oficinas públicas, entre estas y los actores

privados, y a la falta de coordinación en los que el conjunto de actores incurría (Aggio, Cetrángolo, y Gatto, 2011; Barletta, Moori-Koering, y Yoguel, 2014; Baruj, Kosacoff, y Ramos, 2009; Baruj y Porta, 2006; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Moori Koenig, 2010; Sztulwark, 2010).

Desde el punto de vista de las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas pyme en "países en desarrollo", otros trabajos aglutinan una explícita intencionalidad propositiva para generar las "condiciones institucionales" que posibiliten una "correcta implementación" de las políticas públicas pyme difundidas desde las organizaciones internacionales (ver Angelelli, Moudry, y Llisterri, 2006; OCDE, 2004a, 2004b),

De este gran conjunto de trabajos ejemplificadores del abordaje en el ámbito de la política pública pyme, ha sido escasa la indagación acerca del rol de organismos internacionales en la configuración de las políticas y la trama institucional de las agencias o estructuras estatales, con excepción de trabajos como el de Aguiar, Aristimuño, y Magrini (2015).

En resumen, a través de este estado del arte se puede advertir que el análisis de las estructuras e implicación del Estado en Latinoamérica, particularmente en Argentina, han tenido un abordaje fragmentario desde distintos marcos conceptuales y disciplinares sin ser pasible de un enfoque más integral. Por una parte, el Estado fue analíticamente abordado fragmentariamente desde diversos enfoques y disciplinas (geografía humana, ciencia política, sociología, entre otras) sin lograr un lente analítico que aborde integralmente cómo las estructuras estatales son transformadas en medio de los procesos multiescalares del capitalismo. Por otra parte, ha resultado insuficiente la atención dada a la configuración de estas estructuras y la implicación del Estado para fortalecer a las pymes.

Bajo estos rasgos asumidos por los estudios del Estado, el abordaje de la dinámica de construcción estatal en la periferia latinoamericana, su dimensión institucional e implicativa, así como la forma en que los organismos internacionales intervienen en dicho proceso, resulta un campo que no se presenta lo suficientemente explorado y teorizado. Por esta razón, se requiere avanzar en determinaciones más concretas para aprehender la multiplicidad de expresiones y características que adopta el Estado capitalista en la contemporaneidad latinoamericana, que no son inocuas ni tampoco irrelevantes para la práctica social y política en los procesos de desarrollo.

En ese sentido, el trabajo cubrió -al menos parcialmente- ese vacío teórico proponiendo un análisis de las estructuras de las oficinas estatales del nivel nacional (en particular, el Ministerio de Industria) para indagar el comportamiento dialéctico entre la calidad de tales estructuras y las formas de implicación a las que se fue ajustando su morfología.

Conclusión

En este capítulo nos habíamos propuesto establecer el marco teórico general con los principales puntos de apoyo y posicionamiento para abordar y analizar las estructuras e implicación estatal para el desarrollo en el ámbito de los países periféricos latinoamericanos.

Se remarcó la necesidad de recuperar un ángulo de abordaje institucional para el estudio del Estado en los países latinoamericanos, con el cual por un lado, menguar el carácter determinista de los enfoques marxistas, y, por otro lado, que permitiera observar desagregadamente los componentes institucionales del Estado.

No obstante dicha recuperación no abandonó el carácter contradictorio de la construcción estatal y social en general en el marco del sistema capitalista, sino que el esfuerzo teórico estuvo dado en colocar un análisis institucional dentro de un marco en el que las relaciones sociales no necesariamente son cooperativas.

Luego de haber planteado la importancia del papel de las calidades del Estado en la formación de una implicación estratégica en el sector industrial, se dio cuenta del papel que han jugado las transformaciones del capitalismo en las últimas décadas del Siglo XX, desde dos puntos de vista de mutua configuración. Por un lado, implicó incorporar someramente en este primer capítulo las transformaciones recientes en cuanto a los procesos de acumulación que se dan en los países periféricos en el marco de la dinámica actual del capitalismo que opera a nivel global y en tiempo real. Por otro lado, y de forma concomitante a ello, advertimos superficialmente que el análisis del Estado debía considerarse en el marco de las transformaciones de la estatidad en términos del cambio de la morfología y el funcionamiento de los Estados-Nación tal cual se los conoció en el Siglo XX. En esta parte, incorporamos la necesidad de considerar que el Estado no desapareció, sino que había transformado su función y morfología en el marco de la emergencia y poder de otros actores.

En este marco de transformaciones, las cuales serán mejor desarrolladas en los capítulos siguientes, presentamos someramente las dimensiones de análisis que serán el basamento

del análisis empírico de la experiencia argentina. Al final del capítulo, en la revisión de la literatura señalamos la ausencia de un abordaje integral como el propuesto en este trabajo, el cual permita abordar la mutua configuración de las propiedades estructurales del Estado en el marco de actores que buscan incidir en ella.

En el capítulo siguiente, se propone indagar con mayor atención las transformaciones desde el punto de vista del proceso de acumulación y las transformaciones operadas en las últimas tres décadas. Allí, abordaremos el análisis de la experiencia argentina reciente y la reedición de los problemas estructurales que ya hemos adelantado en la Introducción General.

CAPÍTULO II. PROCESOS DE ACUMULACIÓN, INDUSTRIA Y PYME EN LA ARGENTINA

Introducción

En el capítulo anterior establecimos de un modo general que el problema del desarrollo en Latinoamérica, y en Argentina en particular, se encuentra asociado a la composición sectorial y actoral de la estructura productiva y el modo en que esta se inserta en la economía internacional. También advertimos que los procesos de desarrollo en los países periféricos no pueden ser reducidos a un problema interno. Sino que son parte de una dinámica más amplia y estructurada históricamente del sistema capitalista en la que debe distinguirse la especificidad de ser "periferia" y en la que intervienen dinámicas económicas y políticas que perforan las fronteras nacionales.

Desde ese punto de vista, el presente capítulo se propone establecer con mayor precisión el funcionamiento del capitalismo global en la que tomó lugar el proceso de desarrollo de los gobiernos kirchneristas y evaluar, en ese contexto, en qué medida la dinámica del sector industrial y el papel de las pymes lograron ampliar su participación en la estructura económica argentina en aras a ampliar y/o profundizar la dinámica industrial y la estrategia sustitutiva.

De este modo, el examen del comportamiento, las limitaciones y aspectos sobresalientes del sector industrial y de los actores pyme en la década kirchnerista, no solo reconoce su trayectoria histórica interna de desindustrialización. Tampoco quedan aislados del contexto de creciente concentración, transnacionalización y reprimarización de las economías periféricas, y la financiarización del conjunto de relaciones comerciales y de la producción global, lo cual posee un peso específico importante al momento de realizar tal examen.

Por tal motivo, se introducirá brevemente y de forma estilizada la existencia de dos lógicas contradictorias que eventualmente disputaron la configuración y arquitectura de las dinámicas internas de acumulación. Por un lado, se encuentra la lógica impulsada desde las fracciones globalizadas del capital ubicadas en los países centrales, desplegadas a través de las empresas transnacionales, las cuales controlan las redes económicas globales sin tener entre sus objetivos favorecer el desarrollo de los países en donde actúan sus filiales. Por el contrario, propician los procesos de re-primarización, fragmentación productiva y subordinación a las dinámicas de los centros.

Por otro lado, una lógica nacional de complejización estructural interna conformada por una modalidad de desarrollo dinámica, inclusiva y sustentable que construye un escenario de desarrollo posneoliberal. Este, estaría sustentado en una estructura industrial y tecnológica más densa y compleja en torno a bienes y servicio de alto valor agregado, donde la industria y las pymes adquieran un papel protagónico no solo interno sino también como base para construir un proceso más autónomo de inserción más cualificada y menos subalterna en la economía internacional.

Con estas claves teóricas sobrevolando el análisis, situamos nuestra mirada sobre la dinámica industrial y las pymes en Argentina en la década 2003-2015 observando las continuidades y/o cambios de la composición de la estructura productiva y su contribución a la formación de un escenario de acumulación posneoliberal.

En el análisis del período, los resultados muestran un cúmulo de continuidades respecto a la década neoliberal (en la medida en que hemos podido disponer de los datos, hemos extendido el análisis a los primeros años de la década de 1990). Si bien se puede destacar el éxito de los gobiernos kirchneristas en pasar de niveles exorbitantes de pobreza y desempleo a lograr un crecimiento que no tuvo precedentes históricos en el país por su intensidad, asistimos a un período que reprodujo -cuando no profundizó- un núcleo de acumulación difícil de direccionar por su carácter concentrado, extranjerizado y con un perfil exportador centrado en productos primarios o de baja-media tecnología. Por su parte, a pesar de un notable desempeño en cuanto a creación de empleo y actividad, el sector industrial y los actores pyme no abandonaron el rol visiblemente marginal y subalterno que les asignó el proyecto neoliberal.

El capítulo se organiza en tres partes. En la primera se desarrolla brevemente el esquema conflictual que plantean las lógicas mencionadas. En la segunda, se presenta una caracterización de la dinámica industrial argentina reciente en cuanto a los sectores más importantes, los niveles de concentración y extranjerización y el perfil exportador. En la tercera parte, notamos en ese marco la dinámica de las pymes en cuanto a su desempeño interno como externo en base a los datos disponibles para dichos actores.

El desarrollo industrial en el contexto de la globalización

En esta sección desarrollamos con mayor detalle la dinámica de las redes económicas globales -y su comando transnacional- que promueven un escenario adverso al desarrollo y alteración de la estructura productiva de los países latinoamericanos, en particular

controlando un despliegue tecnológico e industrial más complejo, así como un mejor posicionamiento de las pymes. Marcada esa escena, presentaremos en qué consiste una configuración alternativa de acumulación que propicie una modalidad más integradora de desarrollo a través de conformar un patrón de acumulación más dinámico y complejo y con mayor *autonomía* para definir internamente las formas y alternativas de inserción externa más sofisticadas y dinámicas.

Redes económicas globales, patrón de acumulación y pyme en Latinoamérica

La emergencia de acumulación flexible que tuvo lugar después de la crisis de la década de 1970 (Piore y Sabel, 1990), junto a la redinamización del crecimiento a través de la lógica aperturista de las economías nacionales, tuvo dos efectos cualitativos relevantes: por una parte una profundización del desarrollo desigual global (Harvey, 2004) y, por otra, una alteración en las formas de producción y realización del capital centrada en la configuración de redes económicas globales que atravesaron crecientemente las formas nacionales dominantes de posguerra (Dicken *et al*., 2001).

Posibilitada por las tecnologías de la información y la comunicación, esas redes adquirieron la capacidad de operar a través de un proceso estratégico de *descentralización* y multilocalización de la producción de bienes y servicios, así como de *recentralización* decisora de esas estrategias (Sassen, 2010a). Esta operatoria dotó a una fracción de capital global, conformada por las empresas transnacionales, con la capacidad de gobernar y coordinar globalmente la organización de los procesos productivos a través de diferentes modalidades de gobernanza (Gereffi *et al*., 2005).

Dicha capacidad de coordinar los procesos productivos crecientemente fragmentados espacial y funcionalmente en el mundo, opera como una fuente centralizada de beneficios que hace uso de dicha fragmentación y selectividad productiva de los factores -bajos costos de la materia prima y la mano de obra, infraestructura, etc.- en la conformación de esas redes (Gereffi *et al*., 2005). El éxito de las empresas y/o de las estructuras productivas crecientemente fragmentadas pasa a depender cada vez más del modo selectivo de su inserción económica y de su posicionamiento dentro de esas redes, así como de la eficacia de sus propias estrategias implementadas para mejorar cualitativamente ese posicionamiento (Dicken *et al*., 2001; Levy, 2008). Este mejoramiento (*upgrading*) no siempre es incompatible con la estructuración que promueven las empresas líderes (*governance*), ya que bajo determinadas formas de gobernanza las empresas/*clusters* de

empresas obtienen espacios de ascenso en productos y/o procesos obteniendo mayores beneficios dentro de la cadena (Humphrey y Schmitz, 2002).

Ello puede verse con mayor intensidad en el ámbito de los agroalimentos o los energéticos. Como la base de bastos circuitos productivos requieren de insumos y recursos básicos para lograr un producto final, las empresas líderes han virado hacia una forma más colaborativa y estratégica para continuar con los procesos productivos. No obstante, dicha cooperación está revestida siempre de la retención del control de la cadena como así también de los eslabones más valorados. Sin embargo, en sectores donde la renta se obtiene a través de las actividades con ventajas competitivas dinámicas como son los bienes y servicios en torno a sectores tecnológicos y/o asociados al conocimiento donde las relaciones no son de tipo colaborativas, la complejidad y densidad que alcancen las estructuras productivas nacionales juegan un papel determinante sobre el margen de participación y obtención de renta en las redes o cadenas globales (Gereffi, 2014).[38]

Los márgenes para ascender y actualizarse tecnológicamente en el marco de la economía internacional quedan abiertos. Sin embargo, este ascenso encuentra tarde o temprano límites estructurales al momento de realizar un desplazamiento funcional dentro de la cadena hacia actividades de mayor valorización. La disputa se entabla aquí solo si las empresas/*clusters* en ascenso -funcional- poseen suficiente capacidad y complejidad estructural para transitar hacia las actividades más valoradas como la comercialización, el diseño y/o el marketing que son retenidas por las empresas líderes (Fernández, 2015; Humphrey y Schmitz, 2002; Kaplinsky, 2000; SELA, 2012). Se sobrentiende que las posiciones y potencialidades de ascenso en las redes económicas no necesariamente responden a una forma irrestricta de participación sino más bien a la trayectoria y al tipo de capacidades económicas, tecnológicas y/o de innovación sobre la cual se sostiene la competitividad de la estructura nacional, y sobre la cual la estrategia sustitutiva cumple un rol estratégico (Gereffi, 1989).

Los efectos estructurales que impone aceptar esta selectividad en las funciones de comando y apropiación desigual del valor de la producción de bienes a escala global (Levy, 2008), implica considerar que la integración de las empresas y economías periféricas a las redes se prefigura potencialmente subalterna bajo los procesos de neoliberalización liderados por las empresas transnacionales que se fundan en la

[38] En relación a estos sectores competitivos dinámicamente, luego de la creación de la OMC, los Estados centrales -principalmente Estados Unidos- han tenido un activismo estratégico para apoyar el posicionamiento de su matriz transnacional (Fiori, 2015; Weiss, 2003).

extensión sin límites de los procesos de mercantilización (Brenner, Peck, y Theodore, 2010). Esa potencialidad puede traducirse tanto en un proceso de "acoplamiento pasivo" a través de ventajas estáticas en las que el proceso de desarrollo nacional no tiene lugar, o bien -en el mejor de los casos- en uno de "integración activa" en segmentos dinámicos pero en el marco de funciones y actividades estratégicas controladas por las empresas transnacionales (Fernández, 2017).

Esta subalternidad también ha sido abonada por un contexto de fuertes presiones hacia la financiarización tanto de los procesos productivos globales como de las prácticas y estrategias en el seno de las redes económicas globales (Milberg, 2008; S. Newman, 2009). Los procesos de transferencia y aprendizaje tecnológico y productivo pasan a un segundo plano frente al componente especulativo y/o cortoplacista del capital financiero que, en el contexto latinoamericano, ha estado escasamente vinculado a los procesos productivos (Fernández, 2015).

Ahora bien, no obstante el éxito de algunas experiencias de ascenso sucedidas en las últimas décadas en la región del sudeste asiático[39] mediada por una estructura productiva industrialmente dinámica y endógeno con una importante participación en las actividades y funciones estratégicas, el despliegue de las redes económicas en los escenarios periféricos se ha caracterizado por su capacidad de proponer una integración subordinada a través de los eslabones de menos agregación de valor y retener en el centro -base de las empresas transnacionales que las comandan- las funciones estratégicas de mayor valoración (Kaplinsky, 2000).

Particularmente, en el contexto latinoamericano estos procesos convergen, en términos generales, en la conformación de una estructura productiva que no estimula la industrialización compleja, sofisticada y articulada. O, en todo caso, resulta promotora de una industrialización "nacionalmente trunca" (Fajnzylber, 1983b), limitada en su extensión y diversificación debido al carácter fragmentario y subalterno de la integración y al escaso liderazgo en innovación, aprendizaje y construcción de capacidades tecnológicas (Cimoli, 2005) al que quedan sometidos los actores y estructuras locales. En otras palabras, las prácticas alentadas desde las empresas transnacionales transitan por un reforzamiento de esa condición periférica y abona la carencia de autonomía para el impulso de procesos más complejos y diversificados que ataquen la heterogeneidad

[39] Nos referimos puntualmente a las experiencias de Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur -con el provocador futuro de China- dentro de una macrorregión por cierto no homogénea.

social, productiva y espacial (Fajnzylber, 1972, 1983a) y viabilicen en estas latitudes dinámicas más inclusivas e igualadoras de acumulación.

En tal contexto, observando los resultados adversos anteriormente indicados sobre las estructuras y dinámicas productivas internas, ello es más evidente aún sobre la heterogénea trama pyme de los países latinoamericanos (CEPAL/OCDE, 2012). Si bien estas fueron consideradas centralmente tanto en el marco de los nuevos espacios de producción como de las formas más flexibles de acumulación (Piore y Sabel, 1990) y, así mismo, los organismos internacionales soportan su centralidad a través de iniciativas de construcción de competitividad e inserción global (Pietrobelli y Rabellotti, 2006; Stezano, 2013; UNCTAD, 2010), no pueden escapar, aún en su papel más proactivo -colectivo/asociativo-, a la conformación de procesos nacionales atravesados y condicionados por el dominio de la exclusión y la subalternidad fragmentadora propia de las redes económicas globales que afecta los procesos de *upgrading* (Humphrey y Schmitz, 2002; SELA, 2012).[40]

De este modo, se desprende un aspecto fundamental sobre el que gira este trabajo, y es que la cuestión no pasa por si se debería o no integrarse a las redes o cadenas globales, sino *como*, es decir, a través de qué actividades y ventajas, las empresas/*clusters* -y las economías nacionales - se integran a esas redes o cadenas dando especial atención a que la forma en que se lo haga permite o no incorporar de un creciente número de trabajadores e incremente los niveles de productividad e ingresos logrando compatibilizar la conformación de un PA dinámico e inclusivo.

Esta dinámica resulta en la conformación de dos escenarios poco alentadores en el escenario latinoamericano y argentino en particular, que no solo limitan la inserción internacional de las pymes y las dinámicas internas de acumulación sino también sus posibilidades de actualización tecnológica:

a) Uno de no integración de las pymes a la economía global. El escenario latinoamericano muestra que su participación en los mercados externos ha sido, en términos comparativos, marcadamente restringida respecto a los países centrales[41], al tiempo

[40] Puede consultarse para el caso argentino el análisis del Programa de Consorcio de Exportación en Bekerman, Wiñazky, y Moncaut (2013); para el caso brasileño puede consultarse un análisis más general del desempeño las pyme y los resultados del Grupo de Trabajo Permanente para Aglomeraciones Productivas Locales (GTP-APL) en De Matos y Arroio (2011).

[41] En América Latina y el Caribe la producción y las exportaciones están concentradas en grandes empresas. Si bien la información estadística acerca de la participación de las pyme es escasa, la disponibilidad de datos indica que el espectro exportador está dominado por grandes empresas en donde las pyme participan alcanzando solo 10% en general (SELA, 2012).

que encuentran en los mercados internos las restricciones propias de los procesos de transnacionalización y concentración económica (SELA, 2012; Stezano, 2013).

b) Otro, en el que aún integradas a las redes encuentran límites que se refieren, por un lado, a no alcanzar funciones estratégicas dentro de ellas, ya que siguen siendo retenidas por las empresas transnacionales en sus casas matrices, restringiendo el aprendizaje y la innovación local; y por otro, debido a la escasa profundidad, complejidad y densidad que el proceso de industrialización por vinculación a las redes promueve sobre las estructuras nacionales (Mancini, 2015).

Trayectoria y perspectiva del desarrollo nacional en la periferia latinoamericana

Este marco desfavorable y restrictivo de las dinámicas globales configurado desde las últimas décadas del siglo XX, encuentran un fundamento estructural interno que lo reproduce, con el cual se retroalimenta. Es necesario comprender la dinámica de las décadas de posguerra y la estrategia de industrialización para comprender más cabalmente el escenario productivo y la lógica alternativa que marcaría un proyecto nacional que servirá para evaluar la década kirchenista.

La estrategia sustitutiva de posguerra mostró un notable desempeño económico y social y alcanzó cierta dinámica de inserción de productos con alto valor agregado en la economía internacional (Amico, 2013; Rougier y Odisio, 2016). No obstante, las tensiones registradas a nivel de las fracciones en el poder y los modelos en pugna desataron el desenlace del ajuste estructural que no lograron ser dirimidos dentro de los márgenes de la estrategia sustitutiva.

Se debe advertir que las restricciones de la industrialización sustitutiva de importaciones (liviana y pesada) abonaron la imposibilidad de consolidar una base industrial endógena y dinámica -como sí logró hacerlo el este asiático (Fajnzylber, 1987)-, esencial para superar la heterogeneidad socio-productiva como la concentración de la renta que provocaba el frecuente estancamiento económico (Furtado, 1974; Mancini y Lavarello, 2013; Pinto, 1970). Se señala que su énfasis mercado-internista y corporativo-distributivo antes que productivo y centrado en la competitividad sistémica (Esser, 1993), desató problemas económicos estructurales ligados a la balanza de pagos y tensiones internas en las que operaron fuertes relaciones de poder (Basualdo, 2006).

Con las tensiones provocadas en el marco de las estrategia, las resoluciones autoritarias experimentadas en buena parte de la región -y agravadas por la crisis de la deuda externa

iniciada la década de 1980- interrumpieron abruptamente la estrategia (Kaufman, 1985). La agresividad y presión del capital financiero encontraron en la desarticulación de la estrategia sustitutiva (principalmente en Argentina, Brasil, y México) un momento estratégico de condicionamiento (Salama, 2006) e inducir una inserción internacional regresiva al pretérito esquema de la división internacional del trabajo (Fajnzylber, 1983a; Robinson, 2008).

Luego del interregno dictatorial, donde toma lugar el modelo de valorización financiera e instalado en un escenario de retorno a la democracia, los organismos internacionales (FMI-BM) impulsaron en Latinoamérica un proceso disciplinador basado en los postulados neoliberales, donde la Argentina se erigió como experiencia paradigmática por las transformaciones llevadas a cabo (Azpiazu, Basualdo, y Schorr, 2001; Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2006).

El resultado de su implementación implicó -entre otras cosas- un fuerte avance del capital transnacional, expresado en un generalizado proceso de "acumulación por desposesión" (Harvey, 2004) que abonó a la desarticulación de las dinámicas nacionales y regionales de acumulación orientando la estructura económica a proyectarse como proveedor de recursos naturales, donde la Argentina cuenta con ventajas naturales. Además, la proliferación de "ámbitos privilegiados de acumulación" (Castellani y Gaggero, 2012; Castellani y Serrani, 2013), como el desplazamiento del capital concentrado y las empresas transnacionales a sectores "tradicionales" de la economía -por cierto, donde radican esas ventajas naturales- fueron debilitando el incompleto carácter industrial del patrón de acumulación y profundizando su reprimarización fomentada por la combinación concentración-extranjerización (Féliz, 2014). Ello puso en notable evidencia la falla del nivel actoral que estructura productiva -concentrada y exógena- que, desde mediados de la década de 1990, hubo un desplazamiento de los grandes grupos económicos locales de la escena industrial, pero más duramente de innumerables pyme (Azpiazu *et al*., 2001; Castellani y Schorr, 2004).[42]

Ahora bien, continuando con nuestro razonamiento, de este desarrollo resulta central comprender que la trayectoria y configuración histórica de la estructura industrial, tanto los sectores que asumen protagonismo como los actores que lo motorizan, coagularon un

[42] Aquí, cobra especial importancia la discusión acerca del rol del capital extranjero y la idea de que su inserción beneficiaría a los países en desarrollo difundiendo cambios e innovaciones tecnológicas. Pueden consultarse trabajos puntuales (Wainer y Schorr, 2014) o más generales (Sunkel, 1971a, 1971b), la evidencia sugiere que es una idea difícil de probar.

determinado escenario de acumulación, vale recordar: concentrado y exógeno que es funcional a las redes económicas globales. El sector industrial y particularmente las pymes asumen un papel secundario interna y, más aún, externamente. De este modo se comienza a advertir la necesidad de que la problemática pyme -sus limitaciones y comportamientos- sea abordada en el marco de las condiciones de ambos escenarios conflictivos -las redes económicas y la estructura interna- sobre los que toma lugar.

La alteración de la estructura productiva desde lo sectorial y actoral

Ahora bien, frente al agotamiento del neoliberalismo que logró un deterioro de las condiciones sociales y materiales de reproducción social de la población (altos niveles de pobreza, indigencia, desempleo, etc.) (CEPAL, 2005) tuvo lugar, en forma bastante generalizada en Latinoamérica, un conjunto de reacciones y proyectos políticos arraigados nacionalmente que hicieron frente a dichos resultados buscando asumir características *posneoliberales* (Sader, 2008; Wylde, 2012).

En este punto, procuramos sintetizar la lógica alternativa a la dinámica neoliberal de las redes económicas globales dando cuenta de algunos elementos en torno a la dimensión sectorial (industrial) y actoral (pyme) presentadas en el Capítulo I, para luego evaluar la experiencia argentina reciente desde el punto de vista de esos elementos.

En el Capítulo I señalamos que la alteración de la estructura productiva corría por la mayor presencia del sector industrial y su papel estratégico como multiplicador del progreso técnico y como base dinámica para los avances e innovaciones de los sectores científico-tecnológico. Sin embargo, también señalamos que el proceso de desarrollo se encuentra históricamente opacado por la estructura y dinámica de los actores e intereses que los movilizan, los cuales sedimentan prácticas poco orientadas por la innovación. Antes bien, hay cierta constante estructural de prácticas dirigidas por la búsqueda de renta anclada en las posiciones de privilegio de dichos actores en la formación de precios y/o determinación de la estructura de precios relativos de la economía (Manzanelli y Schorr, 2012) ó, cuando ven en riesgos sus intereses, no dudan en activar su poder de veto ya que poseen la suficiente capacidad para hacerlo (Basualdo, 2011).

Desde esta perspectiva, el razonamiento que seguimos a continuación es considerar que una lógica de desarrollo nacional que altere la dimensión estructural de la economía argentina, requiere ser pensada desde el plano sectorial y actoral, tal como fue advertido en el Capítulo I. Una estructura dinámica, diversificada y compleja centrada en el sector

industrial y sobre la cual enarbolar una resistencia e inserción más cualificada y autónoma en las redes económica globales encuentra en las pymes un actor de gran relevancia para su construcción.

En tal sentido, un patrón de acumulación o estructura productiva posneoliberal no solo demanda al sector industrial como pilar fundamental e insoslayable de difusión e interacción con el progreso y conocimiento científico y técnico, sino también mayor protagonismo de las pymes para la construcción de encadenamientos, complementariedades y consecuente aumento de la complejidad internas como base de competencia internacional. Frente a la concentración, extranjerización y reprimarización, el protagonismo de las pymes permitiría una modalidad más sostenible y descentrada de acumulación, que eleve el margen de agregación y retención de valor en y para los espacios nacionales, macro y subregionales.

Alterar las prácticas centradas en la búsqueda de renta sin innovación (prácticas comunes del capital concentrado y extranjero en contextos periféricos) requiere conformar una coalición de actores e intereses portadora de una relación de fuerzas coherente para quebrar inercias rentistas fuertemente arraigadas. De este modo sería posible introducir no marginal sino estructuralmente formas productivas más articuladas y complejas, propugnadoras de prácticas colectivas de innovación y aprendizaje tecnológico que densifiquen el sector industrial.

A diferencia de la revalorización y el fortalecimiento de las pymes mediante su internacionalización e inserción exportadora de las firmas, nuestro enfoque propone considerarlas como un soporte socio-actoral y espacial estratégico para contrarrestar el modelo intensivo en recursos naturales del capital concentrado, y posibilitar mayor proyección nacional de autodeterminación y construcción de redes económicas internas sustentadas en la complejidad, densidad e innovación tecnológica. Como ya fue señalado, solo la capacidad y aprendizaje tecnológico desde el punto de vista estructural posee efectos multiplicadores para posicionarse e ingresar por las vías altas y de mayor valor agregado a las redes económicas globales. En otras palabras, ello alcanza relieve suficiente en tanto las estructuras productivas adquieran complejidad y dinamismo interno en la elaboración de paquetes tecnológicos que traccionen hacia adelante y atrás, antes que productos diferenciados basados en ventajas estáticas (SELA, 2012).

En una lógica nacional, el dinamismo y la endogeneidad son los elementos claves advertidos en la presencia organizada y articulada de las pymes en torno al sector

industrial para complejizar y sofisticar los entramados productivos y producir procesos colectivos de innovaciones y progreso técnico que no sería alcanzado por el comando de las empresas extranjeras (Fajnzylber, 1983a; Prebisch, 2008). Asimismo, orientando esa estructura hacia sectores de mayor agregado de valor (tecnológicamente avanzados e intensivos en conocimiento) aportarían una influencia exponencial al conjunto de la estructura económica desencadenando mayor dinamismo en los agregados de productividad de los distintos sectores y actores mediante el aprendizaje y la acumulación de capacidades tecnológicas (Cimoli *et al*., 2009). La construcción de ese dinamismo daría lugar a un sostenimiento estratégico del carácter inclusivo de la estructura productiva que actúa no solo por la reducción de los niveles de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970; Rodríguez, 1998) y del ingreso (Prebisch, 1981), sino además haciendo descender los niveles de informalidad del sector de las pymes que en buena medida fundamentan la permanencia de la desigualdad social.[43]

A modo de resumen, se presentan en la Tabla 1 las principales características de la configuración del patrón de acumulación que, de forma estilizada, resulta en dos geometrías divergentes de acuerdo con las lógicas señaladas. Por un lado, el resultante de la acción conformadora de la lógica de las redes económicas globales y funcional a ellas (*patrón de acumulación periférico*); y por otro lado, el que consideramos alternativo con centralidad de las pymes y del sector industrial bajo una lógica nacional de complejidad estructuras interna con capacidad de disputar lugares altamente valorados en las redes económicas globales (*patrón de acumulación alternativo/autónomo*).

Luego de señalar estos aspectos teóricos que orientan el análisis y evaluación de la configuración del patrón de acumulación, observaremos las características asumidas por el sector industrial y el papel de las pymes en la década kirchnerista. Cuando fue posible, extendimos el análisis sobre algunos años de la década de 1990 para obtener un panorama más completo de la escena.

[43] En América Latina y el Caribe, si bien el desempleo urbano bajó a mínimos históricos de 6,2% en 2013, y aunque la informalidad también descendió, es persistente y sigue afectando a 47,7% de los trabajadores ocupados. Según estimaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, al menos 60% de los trabajadores en las micro y pequeñas empresas en América Latina y el Caribe están empleados en condiciones de informalidad (OIT 2014).

Tabla 1. Patrón acumulativo de inserción periférica y patrón acumulativo de inserción alternativa/autónoma

	Características	Patrón de acumulación periférico	Patrón de acumulación de inserción alternativa/autónoma
Industria	**Origen del capital**	Mayoría extranjero	Mayoría endógeno
	Estructura del capital	Concentrado	Desconcentrado
	Desempeño interno	Participación decreciente en el PBI. Orientado al procesamiento de recursos naturales	Participación creciente en el PBI, actividades industrialmente dinámicas e intensivas en conocimiento
	Desempeño exportador	Productos intensivos en recursos naturales	Altos niveles de participación de productos con alto valor agregado e intensivos en conocimiento
Pyme industriales	**Desempeño interno**	Orientado al procesamiento de recursos naturales e intensivos en trabajo	Participación creciente en actividades industrialmente dinámicas e intensivas en conocimiento
	Participación en el VA industrial	Nivel de participación decreciente	Nivel de participación creciente
	Desempeño exportador	Bajos niveles, asociados a procesamiento de recursos naturales	Altos niveles, asociado a productos industrializados con alto valor agregado

Fuente: elaboración propia.

No obstante realizar dicho análisis, es pertinente contextualizar a continuación las implicancias que tuvo el conjunto de medidas enroladas en el ajuste estructural iniciado en la década de 1970 y profundizado en la década de 1990.

La dinámica reciente del desarrollo en Argentina

Del ajuste estructural a la crisis de la desindustrialización neoliberal

En el interregno crítico de 2001-2002, Argentina puso fin al período de descalabro productivo y social iniciado con la dictadura militar. Años antes a esa coyuntura crítica se había puesto en evidencia la inconsistencia del modelo neoliberal centrado en la paridad cambiaria $1=US$1, que fue la fase de profundización del modelo rentístico-financiero iniciado en la década de 1970 bajo un plan económico cuyo objeto fue una disciplina que enfatizaba su más crudo carácter de clase (Canitrot, 1980).

El repentino y abrupto proceso de apertura y liberalización económica y financiera de inicios de la década de 1990 de la macroeconomía orientada a controlar los niveles de

inflación produjo un efecto de "shock" desindustrializador que tendió a revalorizar y retomar la inserción internacional vía las ventajas naturales (Azpiazu y Schorr, 2010; Etchemendy, 2001).

Este modelo, tuvo su centro dinámico en la extracción de excedente mediante diversos mecanismos, entre los que se destacan la valorización financiera en el sistema bancario local de los recursos provenientes del endeudamiento externo, la venta de empresas públicas (de servicios públicos y sectores estratégicos como la siderurgia) así como a través de las tarifas de los servicios privatizados por encima de los niveles de inflación (Basualdo, 2006; Castellani y Serrani, 2013).

En cuanto al sector industrial, este cuadro ocasionó la simplificación y desarticulación de numerosas cadenas de valor, destrucción de la capacidad productiva, reprimarización del patrón de acumulación y aceleración de la extranjerización de la cúpula empresarial así como la concentración del capital en los sectores más dinámicos (Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2006). Además, el acceso a bienes de capital a precios liberados permitió aumentar la productividad por unidad de capital *vis á vis* aprovechar la caída del salario real. Así, el deterioro *desindustrializador* fue de tal magnitud que durante el período 1993-1999 la cantidad de obreros industriales disminuyó a una tasa anual acumulativa cercana al 4%, lo que determinó que en 1999 la masa total de los asalariados ocupados en la actividad fuera casi un 20% inferior que la vigente en 1993 (Azpiazu *et al*., 2001).

Si bien el rasgo más significativo de este período fue la marcada transferencia de recursos de los trabajadores hacia el capital, el impacto al interior de este último resultó asimétrico. El desempeño de los grandes actores industriales se mantuvo entre la venta de sus activos y el regreso a sus actividades de origen (Castellani y Gaggero, 2012), y las empresas extranjeras mostraban el peso de su presencia (en particular en el sector automotriz luchando por los incentivos fiscales) sin establecer importantes vinculaciones tecnológicas con proveedores, clientes y/o institutos de investigación locales (Chudnovsky y López, 1998).

Mientras tanto, al tiempo que un conjunto acotado de empresas acentuó de manera significativa su participación y control sobre distintas ramas de actividad industrial (alimentos y automotriz, en particular), la dispar capacidad de maniobra de las pymes resultó sumamente afectadas por la orientación que adoptó la política económica. Por ejemplo, ello se manifestó en el cierre de numerosas firmas, o en el creciente desplazamiento o abandono de actividades industriales por tareas de comercialización y/o

distribución. Estos procesos explican en gran medida la drástica alteración de uno de los rasgos característicos históricos de las pymes manufactureras argentinas: su importante dinamismo en materia de generación de valor agregado y puestos de trabajo (Azpiazu *et al*., 2001; Yoguel, 1998).

No obstante la heterogeneidad de respuestas de las firmas, el deterioro de la estructura pyme industrial se asocia al cambio radical del perfil de especialización sustentado en sectores intensivos en recursos naturales y capital con presencia dominante de las grandes empresas nacionales y extranjeras (Yoguel y Moori-Koenig, 1999). Fundamentalmente, ello se explica por el tratamiento favorable y con aranceles reducidos a la importación de bienes de capital (en particular, maquinarias y equipos) que gozaron de libre afluencia, lo cual determinó el desplazamiento de la producción y oferta local (Baruj y Porta, 2006; Castells, Ferreira, Inchauspe, y Schorr, 2014). A su vez, las negociaciones y la administración del comercio del sector automotriz en el marco del Mercosur impactaron negativamente sobre el conjunto del entramado autopartista donde las pymes locales jugaban un papel central como proveedoras (Azpiazu *et al*., 2001).[44]

Como corolario de este esquema de acumulación se produjo una descompostura generalizada del mercado de trabajo, incremento del desempleo, del subempleo y del trabajo precario y, a su tiempo, desencadenó el aumento sostenido de los niveles de pobreza e indigencia que repercutieron en una profunda rotura del tejido social (Svampa, 2005).

Del "que se vayan todos" a una década ni "ganada" ni "desperdiciada", sino compleja

El aumento de la pobreza y la indigencia dio lugar a numerosas expresiones de lucha como de reproducción social que dieron cuenta de la descomposición social y de la consecuente crisis político-institucional que, entre otros hechos trágicos, se expresó en la profunda frase del "*que se vayan todos*" (Svampa, 2004).

En un contexto en que otros países vivían procesos similares de recomposición del campo nacional-popular (Brasil con Ignacio Lula da Silva, Venezuela con Hugo Chavez, y Evo

[44] La mayor desintegración vertical de las grandes empresas no necesariamente implicó -como se suponía- el aumento de la densificación de la trama local de proveedores y en particular de empresas de menor tamaño relativo. Como se mencionó, en el contexto del comercio administrado (al menos, para el sector automotriz), la centralidad de las empresas transnacionales asumió el rol coordinador del proceso productivo que implicó un aumento considerable de las partes y subensambles importados y, consecuentemente, en una ruptura de las cadenas productivas, con impacto negativo en las firmas pequeñas y medianas (Chudnovsky y López, 1998; Yoguel y Moori-Koenig, 1999).

Morales en Bolivia), la Argentina de Nestor Kirchner se proyectaba como la encarnación de un proyecto que recuperaba la prerrogativa nacional del desarrollo y la recomposición social a través de la recuperación del camino del desarrollo industrial (Portes, 2004).

En este contexto, el Estado asumió un papel protagónico en la tarea de recomponer y sostener el proceso de acumulación, estableciendo algunos puntos de equilibrio y compatibilidad entre el crecimiento económico y la inclusión social (Grugel y Riggirozzi, 2007; Wylde, 2016). Como iremos viendo, el período presentó notables avances en materia económica y social, pero no estuvo exento de matices y contradicciones propias de una economía periférica que salía de un shock desindustrializador y mantuvo ciertos rasgos de la década anterior. En este sentido, la salida de la crisis mediante la brusca *devaluación*[45] iniciado el año 2002 desempeñó un rol fundante en el reacomodo y fortalecimiento de las posiciones de las fracciones del capital concentrado (nacional y extranjero), involucrados en el sector de los *commodities* y tendientes a esperar salarios reales deprimidos (Castellani y Schorr, 2004).

No obstante el punto de partida, algunos autores destacan que el período que examinamos sufrió diferentes transformaciones y atravesó diferentes etapas regidas por los indicadores económicos más importantes dando lugar a "tres kirchnerismos", siguiendo *grosso modo* los períodos de gobierno. Un período de crecimiento acelerado (2003-2007), uno atravesado por la crisis financiera internacional e interna con los actores "del campo"[46] pero sostenida por la inversión pública (2008-2011), y una tercera fase (2012-2015) de desaceleración y estancamiento consistente con la profundización de algunas contradicciones visibles en la segunda fase (Kulfas, 2016; Schorr, 2013).

Una década histórica

Para iniciar, luego de casi tres décadas (1975-2002) con un saldo de 0,8 % anual de crecimiento del producto (contemplando años de crecimiento y caída), en la década de 2003-2013 Argentina experimentó uno de los períodos de crecimiento económico más

[45] Respecto a la discusión entre devaluación versus dolarización como formas alternativas de salida para el agotado modelo de acumulación neoliberal, puede consultarse Salvia (2014) y Basualdo (2002) o el trabajo de Castellani y Schorr (2004).

[46] Si bien el denominado "conflicto con el campo" en torno a la Res. Nº 125 que establecía modificaciones al derecho arancelario sobre el poroto de soja, más conocida como las retenciones a la soja, no tuvo grandes impactos económicos visibles que excedieran los problemas de desabastecimiento en las grandes urbes a raíz de las movilizaciones agrarias, el impacto más fuerte se vio a nivel de político y las fisuras que generó el desenlace que tuvo dicho conflicto.

intensos y acelerados de su historia contemporánea (Tabla 2), que solo fue interrumpida por el período de la crisis de 2008.

Tabla 2. Tasa de crecimiento anual en períodos seleccionados en Argentina

Período	Tasa de crecimiento anual (%)
1903-1913	7,1
1918-1929	6,6
1933-1944	4,0
1964-1974	4,8
2003-2013	6,7

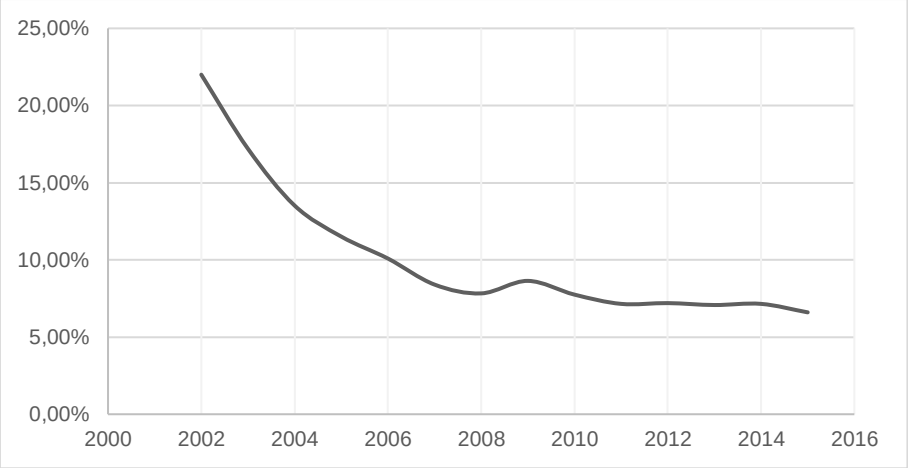
Fuente: Kulfas (2016).

Los análisis del período han destacado que dicho éxito se sustentó en un esquema de política monetaria más heterodoxo que rompió con la convertibilidad, donde la política económica se centró en buscar un tipo de cambio real competitivo y un fuerte estímulo distributivo para recomponer el salario real. Continuado por los gobiernos de Cristina Fernández, el gobierno de Néstor Kirchner inicialmente articuló una estrategia de recomposición salarial a través de una política fiscal expansiva y distributiva que estimuló positivamente el consumo privado y la demanda agregada (Amico, 2013). A su vez, la reestructuración de la deuda externa (2005), la que había llegado a superar el PBI luego de la crisis, y la incorporación de una gran porción de la población al sistema previsional, mostraron un importante grado de libertad del estímulo estatal.[47] A través de dicho esquema fue posible reducir la tasa de desempleo del récord histórico de 22,2 % (2002) de forma contundente hasta 2008, estancándose a niveles similares comparados con los de la década de 1970, en torno al 7 % (ver Gráfica 1).

Los motores de dicha reducción fueron movilizados inicialmente por la intensa tasa de crecimiento del empleo en el sector de la construcción y en menor medida en el sector industrial, y comercio y servicios. No obstante el desempeño positivo desde 2003, dichos indicadores traducen a su manera el modo en que repercutió la inestabilidad general del período posterior a la crisis internacional (ver Gráfica 2). Dichos indicadores dieron signo positivo hasta 2011 y luego se da un estancamiento general para el sector industrial, y comercio y servicio, y la caída del sector de la construcción.

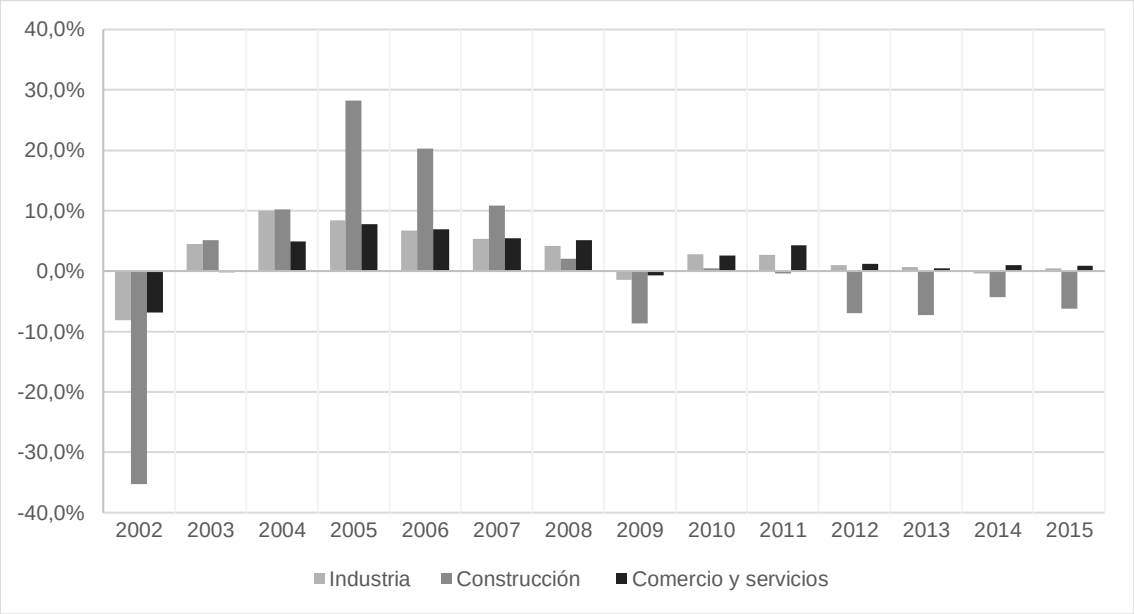
[47] Mientras que para 1993 los intereses de la deuda externa representaban 6,8 % del gasto público total, para 2001 llegaron a representar 17,2 %, según el INDEC.

Gráfica 1. Evolución de la tasa de desempleo (2002-2015). Encuesta permanente de hogares continua del total de aglomerados urbanos, en porcentaje respecto a la población económicamente activa.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH del INDEC.

Gráfica 2. Evolución del empleo por sector de actividad (2001-2015).



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Indicadores Laborales, Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los condicionantes del proceso

Como sucede habitualmente en países con estructuras heterogéneas, los procesos de desarrollo conllevan ciertos desequilibrios sectoriales que condicionan el proceso.

La inestabilidad de los indicadores mencionados anteriormente nos conduce a colocar la atención sobre las condiciones estructurales del patrón de acumulación desde el punto de vista sectorial y, como veremos más adelante, actoral. En este segmento, nuestro interés

es establecer la forma y características que el escenario industrial fue adquiriendo a lo largo de la experiencia kirchnerista a fin de enmarcar el desempeño de las pymes que será presentado más adelante.

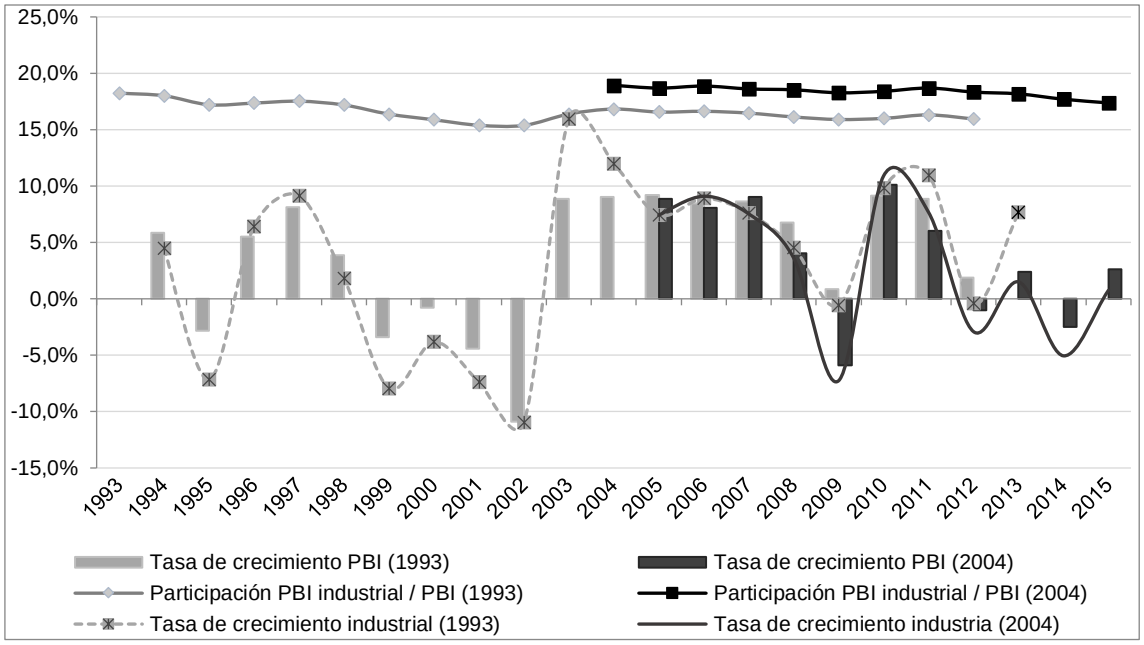
En general, se evidencia la aparición del viejo problema de la restricción externa, cuyo correlato material es un proceso de crecimiento con baja elasticidad de las exportaciones y donde la industria, en su mismo desarrollo, insume altos componentes importados inducidos por sectores que, en el contexto actual, son controlados por las empresas transnacionales (automotriz y electrónicos). Si bien dicho período significó la recomposición y mejoramiento de las condiciones de reproducción capitalista a través de un pragmático discurso a la "industria nacional", la magnitud de las transformaciones, la fisonomía que esta fue adquiriendo significó la profundización de algunas características del período anterior (Féliz, 2013).

A pesar de las altas tasas de crecimiento hasta 2011 (excepto 2009), la industria no logró mejorar su posición dentro del conjunto de la economía, sino que inauguró exiguas tasas de crecimiento industrial muy por debajo de las tasas del PBI (Gráfica 3). El factor central parece estar asociado a la ausencia de cambios significativos de la estructura sectorial (Porta y Fernández Bugna, 2007; Santarcángelo, Fal, y Pinazo, 2011; Schorr, 2013), reproduciendo y profundizando ciertos rasgos estructurales de la década neoliberal.

A modo de reflejar más adecuadamente el desempeño industrial, debemos destacar la importancia de este sector como motor de la economía durante el período 2002-2007, donde no solo fue un verdadero *shock* positivo en la actividad y ampliación del margen de ganancia con los salarios aún bajo cierta depresión, sino que también significó una sustitución de importaciones de cerca del 40 % (Kulfas, 2016). En este período, por ejemplo, el crecimiento del sector fabril (destacándose las ramas de maquinarias y equipos) logró tasas superiores a las del conjunto agregado de la economía (Santarcángelo *et al*., 2011).

Luego, fue un período donde a pesar de observarse tasas de crecimiento positivas (2010-2011) que le posibilitaron a Cristina Fernández obtener el 54 % de los votos, en general se notaron mayores dificultades a raíz de la crisis internacional, sumado a la emergencia de ciertos rasgos de restricción externa y la pérdida de competitividad por "dólar alto" (Santarcángelo *et al*., 2011; Schorr, 2013).

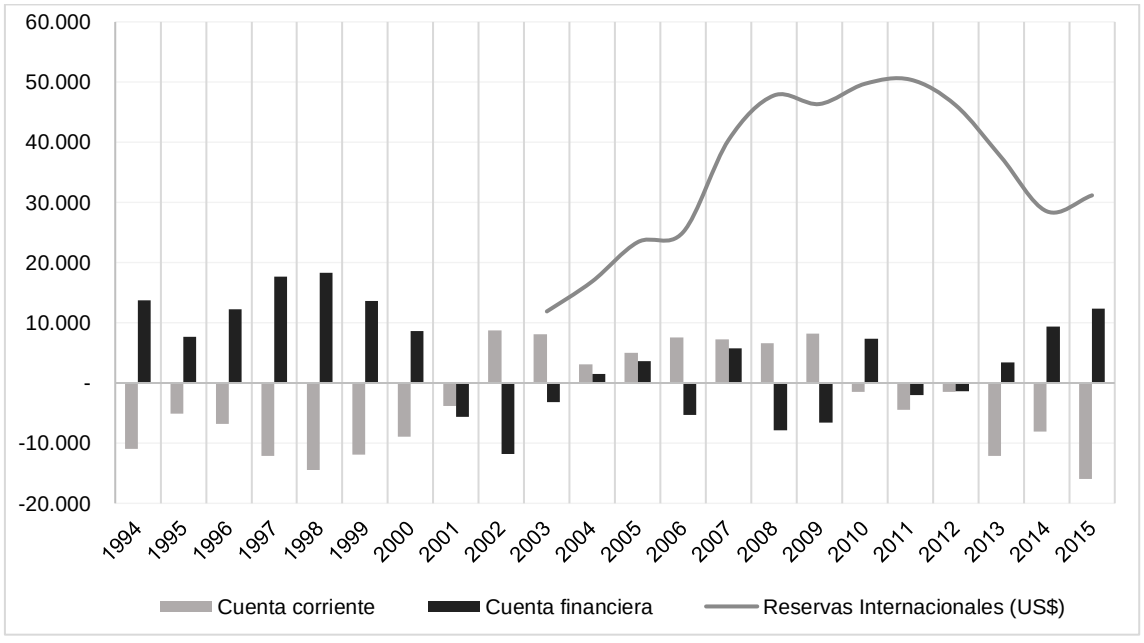
Gráfica 3. Participación en el PBI y tasas de crecimiento del sector industrial y PBI en Argentina. Datos en porcentajes con base 1993 (1993-2012) y base 2004 (2004-2015) en millones de pesos.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

La industria comenzó a tener mayor inestabilidad, con especial énfasis en aquellas actividades que habían sido los motores de la primera etapa, con la salvedad del sector automotriz y electrónico que fueron los sectores más dinámicos de la última fase y los responsables de profundizar el déficit en la balanza comercial del sector (Kulfas, Goldstein, y Burgos, 2014; Schorr, 2013).

Gráfica 4. Componentes de la Balanza de Pagos. Cuenta Corriente y Cuenta financiera (1994-2015) y variación de reservas internacionales (2003-2015), en millones de dólares.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

En términos agregados, el período posterior a la crisis internacional si bien resultó positivo o estable, estuvo signado por una fuerte presión sobre las cuentas externas y la necesidad de liquidez de dólar. No solo convivió el aumento de las importaciones de manufactura industrial de medio y alto contenido tecnológico y la sangría de divisas que demandaba, sino también el incremento y profundización de los mecanismos de fuga de capitales y remesa de utilidades que operaron deprimiendo la inversión interna y las posibilidades de sustitución de importaciones (Basualdo, 2015; Gaggero, Rua, y Gaggero, 2013). Como se evidencia en la Gráfica 4, el tercer período de gobierno operó con restricciones inéditas, mayores incluso a las vividas durante la crisis internacional.

La dinámica sectorial y actoral: rastreando los condicionantes estructurales

Estas tensiones no solo estuvieron asociadas a los problemas que presenta la estructura productiva así como la falta de integración del entramado industrial, sino también debe observarse el modo en que la expansión del mercado interno no pudo ser suficientemente cubierto por el proceso de sustitución de importaciones (en particular, rubros de media tecnología), por lo que se agudizó el aumento de la penetración importadora y la sangría de divisas, propia de una estructura heterogénea (Bekerman y Vázquez, 2016).[48]

En términos generales, del estudio de Schorr (2013) y de Kulfas (2016) se puede advertir que hasta 2008 inclusive (inmediatamente antes de la crisis internacional) se registró un crecimiento productivo generalizado, que fue particularmente importante en manufacturas que habían sido muy castigadas por la reestructuración regresiva sectorial de las décadas previas y que suelen caracterizarse por una presencia significativa de pyme y elevados requerimientos de empleo (bienes de capital, diversas metalmecánicas, textil e indumentaria, calzado y marroquinería, etc.).

Desde entonces, salvo los años 2010 y 2011 que gozaron de un crecimiento notable pero ya no con el dinamismo de los primeros, se asistió a un cambio en el perfil del crecimiento fabril que reconoce tres variantes: ramas que se expanden de modo considerable (sustancias y productos químicos, alimentos y bebidas, curtiembres, metales básicos, caucho y plástico, papel y derivados, armaduría automotriz y ensambladoras de productos

[48] Un elemento adicional a esta situación fue el desempeño del sector energético y el acuciante peso sobre la balanza del sector luego de la crisis internacional. Debido los costos de producción, la menor productividad en los yacimientos, o el alquiler de máquinas, entre otras, la caída de los precios internacionales provocaron una merma importante en el abastecimiento interno (Bekerman y Vázquez, 2016).

electrónicos de consumo); ramas que desaceleran su crecimiento (minerales no metálicos, productos textiles y vestimenta, madera y sub-productos); y ramas que declinan su nivel de actividad (instrumentos médicos y de precisión, varias metalmecánicas, bienes de capital, equipos de transporte e industria refinadoras.

Tomando al período como un todo, el patrón de especialización estuvo dinamizado principalmente por las ramas de actividad asociada a los recursos naturales y *commodities* como aquellas asociadas a las actividades ensambladoras en torno a los principales regímenes de promoción industrial (principalmente electrónicos). En particular, actividades como la de alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, fabricación de vehículos automotores, refinación de petróleo y fabricación de metales comunes (con altos niveles de concentración y participación extranjera), aumentaron su participación en el producto industrial. De alcanzar una participación promedio de 60 % durante el período neoliberal y alcanzar 65,9 % en 2001 (Azpiazu y Schorr, 2010), en 2013 pasaron a generar más de las dos terceras partes (70,3%) del producto manufacturero (Castells y Shorr, 2015). De forma concomitante, ello marcó el retroceso y desplazamiento de actividades intensivas en ingeniería y conocimiento, como la metalmecánica y el sector de bienes de capital que, luego de 2009, operaron bajo un efecto de "sustitución inversa" (Castells *et al*., 2014), así como las actividades vinculadas a los productos electrónicos ligados a la armaduría (Bekerman y Vázquez, 2016).

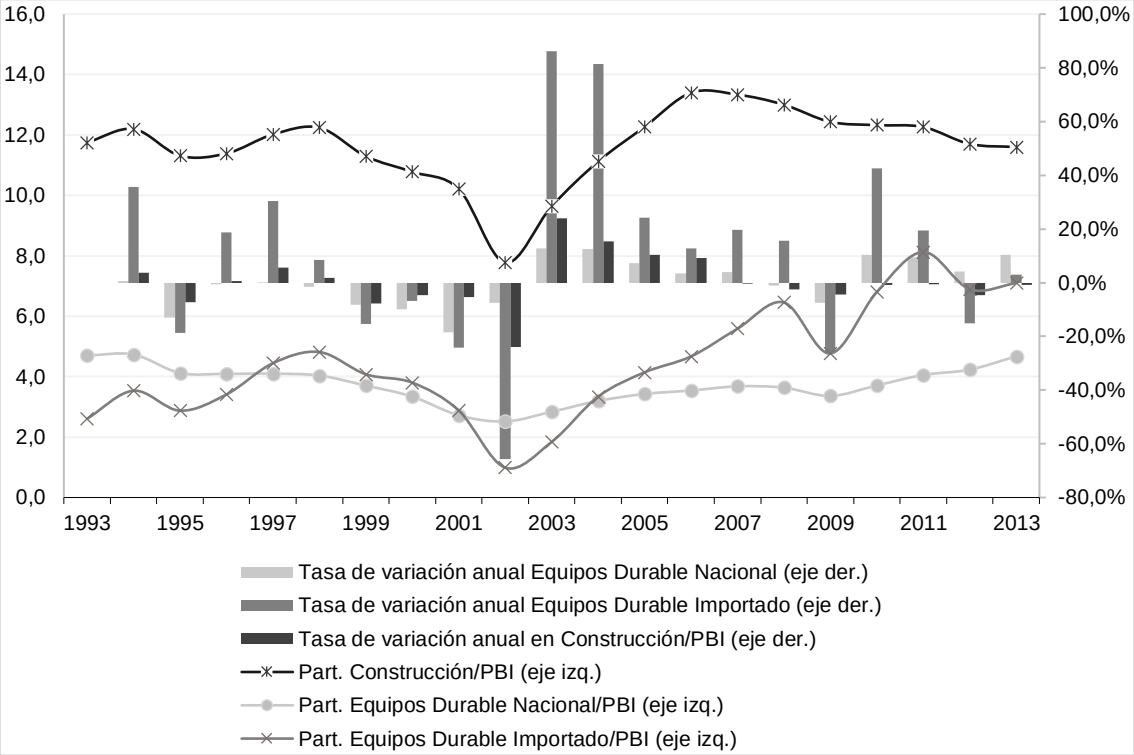
Por ejemplo, como se aprecia en la Gráfica 5, dada la evolución del perfil productivo antes indicado, si bien es positivo la manifestación del apreciable aumento en la proporción invertida sobre el PBI, la inversión bruta interna fija (pública y privada) en equipos durables de producción necesaria para ampliar la capacidad productiva de la economía (maquinarias y equipos y material de transporte, sin incluir construcción)[49] fue asistida en proporciones superiores por el sector externo con la consecuente salida de divisas (ver, Gráfica 5).[50] Cabe destacar aquí que el sector de maquinaria y equipos está habitado en su mayoría por pyme y es un sector que posee una vastísima trama de vinculación sectoriales de carácter estratégico con sus clientes y proveedores (de

[49] La tasa de inversión (inversión bruta interna fija (IBIF) / PBI) representa la propensión media a invertir de una economía. Cuánto mayor la proporción de la inversión en la demanda agregada, mayor será la ampliación de la capacidad productiva o producto potencial de la economía y por lo tanto mayores posibilidades de sostener el crecimiento presente en el largo plazo.

[50] Si bien la composición de la inversión no es un indicador habitual, en nuestro análisis opera como un indicador indirecto a través del cual es posible advertir que no solo la inversión en bienes durables importados logró perforar sostenidamente su participación en el PBI respecto a los valores alcanzados en la década de 1990, sino que da cuenta de la escasa oferta local de tales bienes.

componentes eléctricos, electrónicos, hidráulicos y neumáticos) que impulsan un simultáneo progreso técnico.

Gráfica 5. Inversión Bruta Fija Interna en Equipos Durables Nacionales e Importados y Construcción, tasa de variación y como porcentaje del PBI (1994-2013), a precios de 1993.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

La rama de bienes de capital es representativo de las contradicciones y la dinámica económica que se fue dando en sectores con posibilidad de ampliar las capacidades tecnológicas. Un sector deficitario que, no obstante, para el año 2008 el 44% del déficit de los bienes importados de la rama era pasible de ser sustituido por la oferta de producción local (Peirano, 2013).

En este escenario, se abre el interrogante acerca del perfil exportador y de inserción en la economía internacional. Por su parte, lo que respecta a la composición de las importaciones y la canasta exportadora en general, un análisis detallado del resultado de la dinámica exportación/importación según el contenido tecnológico de los productos nos permite establecer un registro de ese perfil y permite advertir algunos elementos de juicio sobre la década kirchnerista.

De acuerdo con los montos y el contenido tecnológico, en términos agregados y en promedio, en el período kirchnerista las importaciones estuvieron concentradas en alta y

mediana-alta tecnología en promedio 72,5% frente al 70,4% del período neoliberal; y las exportaciones estuvieron concentradas en baja y mediana-baja tecnología: 83,1% frente a 84,7% en los períodos respectivos (Schorr y Wainer, 2013). Las exportaciones industriales aumentaron notablemente a una tasa anual promedio de 13,5%, pero estuvieron concentradas en alimentos y bebidas (43%), metales comunes (7%), sustancias y productos químicos (8%) y vehículos automotores (12%): los tres primeros basados en recursos naturales y el último liderado por transnacionales (comercio principalmente con Brasil) (Schorr, 2013). De modo que la densidad y complejidad tecnológica de la oferta exportable fue orientándose a los productos de baja tecnología, dando lugar al paulatino crecimiento del déficit comercial del sector de alta (Belloni y Wainer, 2013, 2014).

Como advierte el trabajo de Bekerman y Vázquez (2016), no obstante el desempeño muy positivo de los sectores de media-alta tecnología a lo largo de la década 2003-2012 en término de producción (maquinarias y equipos, aparatos electrónicos, instrumentos de precisión, químicos y vehículos en general), operaron desequilibrios estructurales que atenúan su carácter de sectores estratégicos en el período. Por un lado, un marcado déficit por la penetración importadora en donde los saldos deficitarios de sectores de media y alta tecnología aparecen compensados por los saldos superavitarios de los de baja tecnología que muestran una fuerte expansión de su superávit comercial. Por otro lado, muchas de las ramas que componen el sector de alta tecnología son actividades del complejo ensamblador que agregan escaso valor al producto final y que poseen una integración difícil de ampliar en el marco de las dinámicas que imponen las empresas a esas cadenas. Las ramas de electrónicos y automotriz son ejemplos palpables y que permiten evidenciar la complejidad de esto que estamos diciendo.

El caso paradigmático en términos de la (des)integración nacional y el consumo de divisas, es la industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego, la que desde sus inicios se caracteriza como un enclave dinámico, pero con prácticamente nulo grado de integración local. En ese marco operativo, en la medida en que el fuerte impulso de los bienes elaborados y demandados internamente (celulares, notebooks y netbooks, aparatos de televisión, aire acondicionado, etc.) se inscriben en una matriz de especialización de carácter ensamblador donde la expansión sectorial, al igual que el sector automotriz, tendió a sustentarse en una notable suba de las importaciones que mostró saldos negativos y poco derrame de técnico ni científico a la trama productiva (Schorr y Porcelli, 2014).

Del mismo modo, el complejo de la industria automotriz ha sido uno de los más dinámicos. Este sector que opera liderado por empresas transnacionales bajo los estándares de una industria desintegrada a escala global y regional, tuvo una fuerte ampliación de escala traducidos en producción y empleo. No obstante, los estudios muestran el bajo valor agregado y grado de integración local de piezas (en torno del 17%-20%) donde la mayoría de los componentes importados, así como los semi-ensamblados, dificultaron aún más la integración (Yoguel, Barletta, y Kataishi, 2013). Los proveedores automotrices locales de las terminales (en su mayoría pyme) no lograron cubrir la fuerte expansión de la producción automotriz durante la última década. Tampoco lograron un crecimiento proporcional, ni mucho menos, de la producción doméstica de las autopartes y de la elaboración local de neumáticos, lo cual derivó en un notable incremento de las importaciones de estos bienes, con el consecuente deterioro de la balanza sectorial (Bekerman y Vázquez, 2016; González y Manzanelli, 2012).

Ahora bien, como hemos señalado oportunamente, los efectos y configuración sectorial del perfil industrial y su inserción internacional no pueden ser aislados del componente de concentración y extranjerización que comanda la estructura productiva. Desde esta perspectiva, autores como Wainer y Schorr (2014) señalan que durante la década kirchnerista el rasgo de concentración de capital tendió a profundizarse, donde la participación de la cúpula industrial (100 empresas de mayor facturación) en el valor bruto de producción ha seguido en aumento, pasando de un promedio de 31,9% en el período neoliberal a 40,2% en la década kirchnerista, tomando los períodos 1993-2001 y 2002-2010 respectivamente. Tomando la misma base de análisis (cien empresas), la participación de la cúpula industrial en las exportaciones industriales totales ha pasado de un promedio de 67,5% a 77,7% respectivamente para los períodos mencionados (Schorr, 2013).

Sumado a este proceso, el avance del capital extranjero ha sido otro de los rasgos profundizado durante la década pasada, dando características particulares a la concentración industrial. Por ejemplo, dentro del plantel de las 500 empresas más importantes del país (industria y otros sectores económicos) el peso relativo de las empresas extranjeras en el valor bruto de producción ha pasado de un promedio de 56% en el período neoliberal a 75,4% en el período kirchnerista consolidando el *núcleo duro* del poder económico local y sobre toda la economía (Wainer y Schorr, 2014).

En el sector industrial, el capital extranjero participó en las exportaciones del plantel de las cien empresas industriales 30,5% en 1993, 59,9% en 2002 y 68,1% en 2010. En tanto, el peso de estas empresas (67 empresas extranjeras) en las exportaciones industriales totales de las Argentina fue de 50,8% en 2010 (Schorr, 2013).

Dado el elevado grado de extranjerización registrado en el período, así como la evolución del perfil productivo durante la década kirchnerista, no es descabellada la conclusión de que la configuración estructural y actoral centrada en las empresas transnacionales fabriles tendieron a insertarse en el medio local de una forma desarticulada y reteniendo los eslabones claves del proceso productivo. Quedó claro que el sector automotriz y electrónicos conservaron la mayor parte de la fabricación de equipamiento de mediana y alta tecnología en sus países de origen o en aquellos núcleos regionales que constituyen las plataformas productivas y de exportación continental (México y Brasil básicamente) (Manzanelli, 2016).

Por último, en cuanto a la participación en las cadenas globales de valor, la economía argentina es una de las menos integradas al circuito de bienes y servicios intermedios. Como hemos venido señalando, el perfil productivo se centra mayormente en cadenas "cortas" (como las agroindustriales), en las que el grueso de las exportaciones son productos finales o, si son intermedios, suelen ser consumidos en el país de destino (Anlló, Bisang, y Salvatierra, 2010; Schteingart, Santarcángelo, y Porta, 2017). En dichas cadenas, las ramas de actividad con mayor valor agregado se encuentran en la extracción o en la producción de insumos domésticos, por ejemplo en sectores extractivos y alimentos. Así mismo, los principales socios comerciales del país tienden a demandar relativamente más bienes finales que intermedios en sectores pocos dinámicos o bajo comercio administrado (automotriz), los cuales a su vez tienden a ser consumidos domésticamente más que reexportados. (Schteingart, Santarcángelo, y Porta, 2017).

De esta sintética descripción de un proceso muy complejo en el que hubo aristas que no abordamos sistemáticamente, se deberían rescatar dos elementos. Por un lado, fue un período de gran dinamismo con niveles de actividad, empleo y mejoramiento de las condiciones sociales de la clase trabajadora inéditos en la región. Pero, por otro lado, la aspiración a dichos estándares conllevó las limitaciones propias de estructuras productivas periféricas con bajos niveles de centralidad (en producción y productividad) de actividades con alto contenido de conocimiento. Así mismo, se debe señalar que las propiedades asumidas por el patrón de acumulación del período kirchnerista han

acentuado ciertos rasgos de reprimarización acompañados de la profundización de la concentración y extranjerización de la matriz productiva. Ello puede ser resumido en la Tabla 3 que expresa sintéticamente lo que hemos desarrollado.

Tabla 3. Dinámica alternativa y dinámica real de la industrial argentina (2003-2015)

Sector económico	Características	Dinámica posneoliberal solicitada al sector industrial	Dinámica real del sector industrial
Industria	**Origen del capital**	Mayoría endógeno	Extranjerización profundizada
	Estructura del capital	Desconcentrado	Concentración profundizada
	Desempeño interno	Participación creciente en el PBI, actividades industrialmente dinámicas e intensivas en conocimiento	No se aprecia aumento de participación en el PBI. Tendencia a procesar recursos naturales y *commodities*
	Desempeño exportador	Altos niveles de participación de productos con alto valor agregado e intensivos en conocimiento	Profundización de la tendencia a la reprimarización

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con nuestro análisis, este escenario estructural caracterizado por la profundización de los principales rasgos del proyecto neoliberal asume un perfil poco proclive para cualificar el desempeño y participación de las pymes en las actividades y funciones de alto valor agregado dentro de las redes económicas globales. En el siguiente apartado mostraremos de modo estilizado el comportamiento y desempeño económico de las pymes, dando cuenta de esta formulación.

El papel de las pymes en el escenario kirchnerista

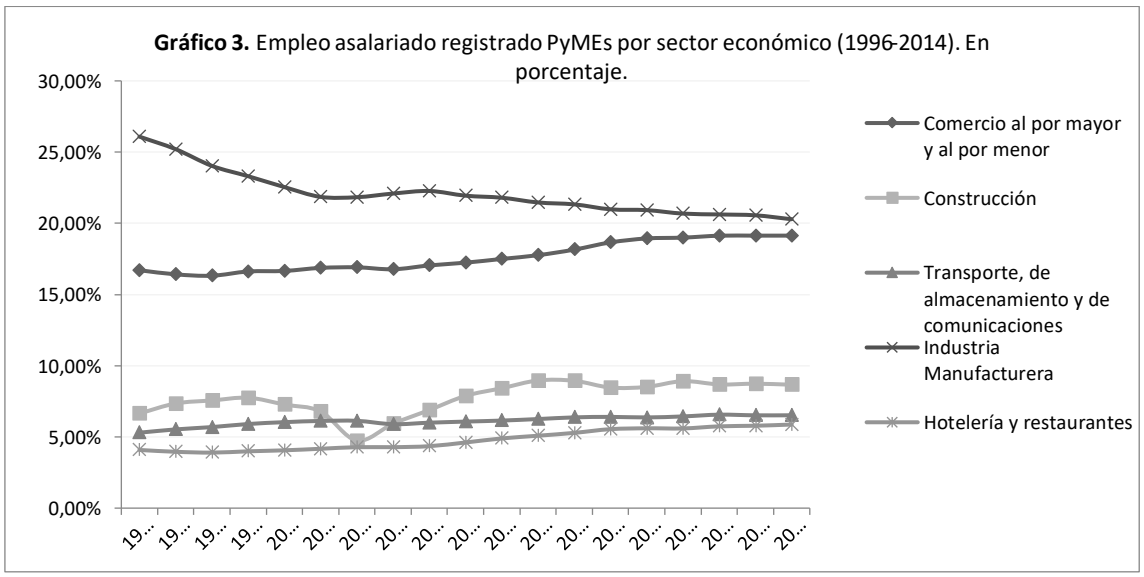
Al menos, discursivamente y a través de diversos instrumentos y políticas públicas, las pymes gozaron del su estatus de actores protagonistas del proceso de "reindustrialización" que se había iniciado luego de la crisis. Como mencionamos anteriormente, los analistas señalan que las pymes industriales fueron los protagonistas de la primera parte de la década con un desempeño que mostró tasas de creación de empleo registrado similares a las grandes empresas (en torno a 7 %, en promedio). Se evidenció una clara recuperación respecto a los años previos a la crisis, momento este en donde señalamos que la tasa de desempleo había superado los veinte puntos.

Ahora bien, luego de este corto período de recuperación (2003-2008), desde 2010 en adelante y con una economía ya en recuperación, las pymes no lograron retomar el dinamismo previo y entraron en un ciclo de franco declive en cuanto a su capacidad de crear empleos industriales formales. Es decir, después de la crisis internacional, las pymes no fueron necesariamente las "protagonistas del modelo", y ello repercutió directamente en la participación del empleo industrial sobre el total de la economía como un todo. Con excepción de los primeros dos años después de la crisis, el bloque de las pymes industriales cayó notablemente en su participación del universo de pyme. Desde el punto de vista del de la evolución del empleo registrado privado, en la Gráfica 6 se puede apreciar que el crecimiento y recomposición del empleo pyme estuvo liderado por sector de la construcción, seguido por el de comercio y de hotelería y restaurantes. El bloque de pymes del sector industrial perdió terreno, dando continuidad a la continua caída registrada en la década de los años 1990.

Ahora bien, dentro del sector industrial el bloque de las pymes dio un importante aporte en los primeros dos años de la década kirchnerista (2003 y 2004), incluso el empuje de las microempresas fue muy notable (ver, Gráfica 7).

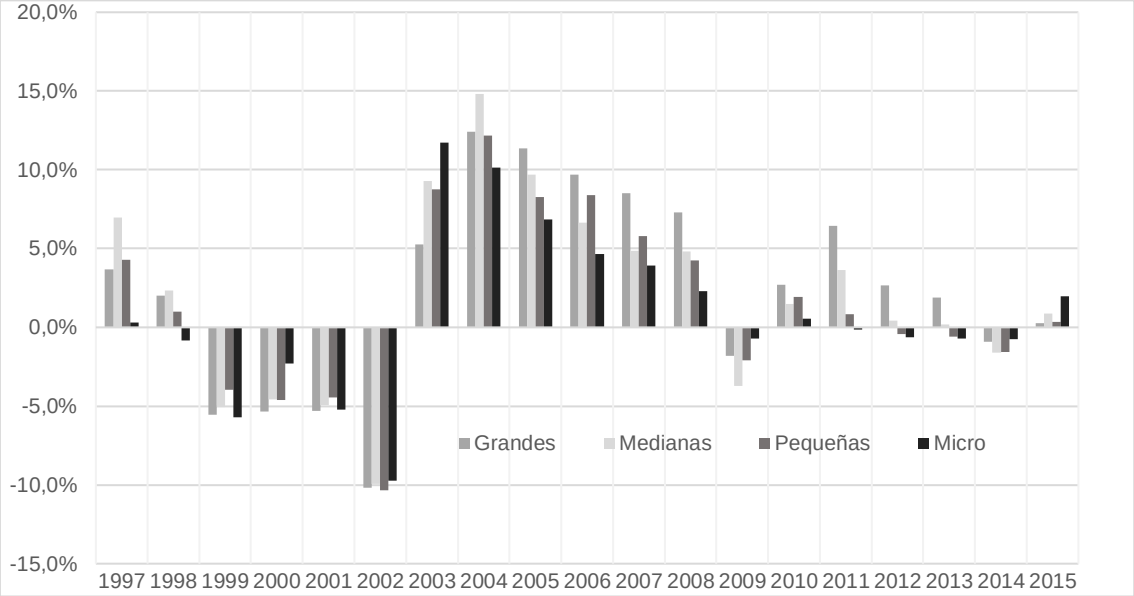
Sin embargo, pasando ese momento inicial las pymes crecieron a tasas menores y las que lideraron la creación de empleo registrado en el sector industrial fueron las grandes empresas, incluido los momentos en donde la tasa de creación de empleo de las pymes era negativa, como en 2012 y 2013.

Gráfica 6. Evolución del empleo registrado privado pyme por sector económico (1996-2014), en porcentales.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Gráfica 7. Evolución del empleo privado registrado por tamaño de empresa (1997-2015).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Con un desempeño con tasas relativamente más bajas que las grandes empresas, entre 2007 y 2015 estas últimas crearon cerca de 20% más empleo registrado que las pymes para el período similar.

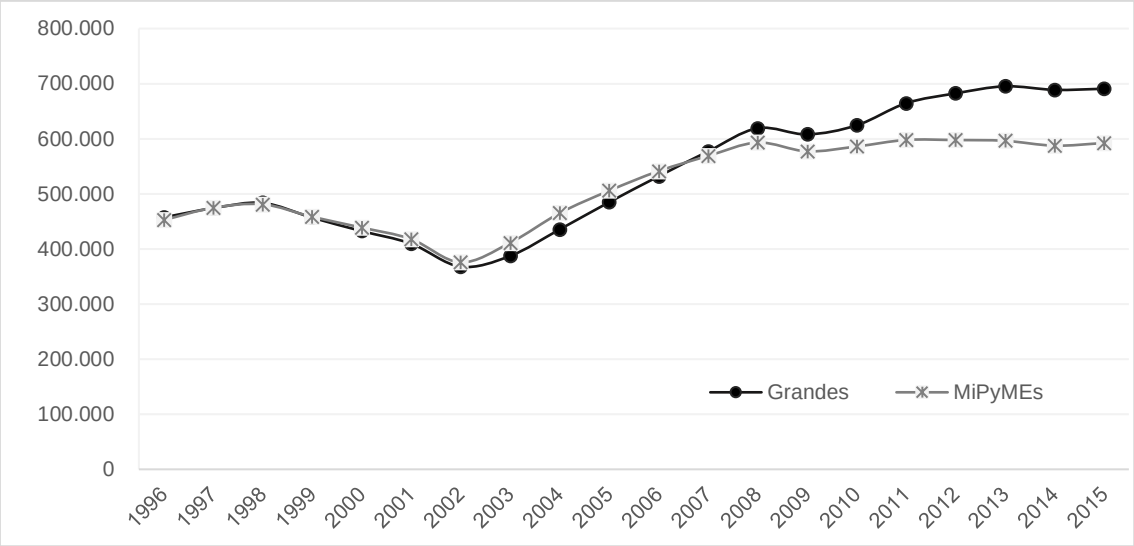
En general, de la Gráfica 8 se puede extraer que la capacidad de recuperación de las pymes (incluidas las microempresas), fue relativamente mayor que las grandes en el lapso de la salida de la crisis hasta 2006-2007, de ahí en adelante (salvando el momento de la crisis, que sin dudas no tuvo saldos negativos tan elevados) el escenario de creación de empleo posee otra connotación asociada a las grandes empresas con un marcado estancamiento de las pymes.

En este contexto, las pymes industriales no solo perdieron espacio en el *valor agregado* (correlativo al nivel de concentración del producto industrial) y se concentraron en productos de bajo *contenido y difusión tecnológica*, sino que también perdiendo participación en el *mercado externo*, como detallaremos más adelante.

En contraste con la retórica y lo que comúnmente se señaló durante los últimos años, uno de los elementos que sobresale en el período es la pérdida del peso de las pymes en el valor agregado. Si bien no se dispone de estadísticas oficiales para precisarlo, el proceso de concentración de la cúpula empresarial indicado más arriba nos da la pauta de ello, como la contracara de su caída. Los datos de aporta Kulfas (2009) indican que mientras

la tasa de rentabilidad de las grandes empresas en 1997-1999 era el doble que la de las pymes, en el período 2003-2006 la brecha se amplió al triple.

Gráfica 8. Evolución del empleo privado registrado en la industria manufacturera (1996-2015).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.
Nota: En el cálculo se incluyeron a las microempresas (clasificadas por el volumen de facturación).

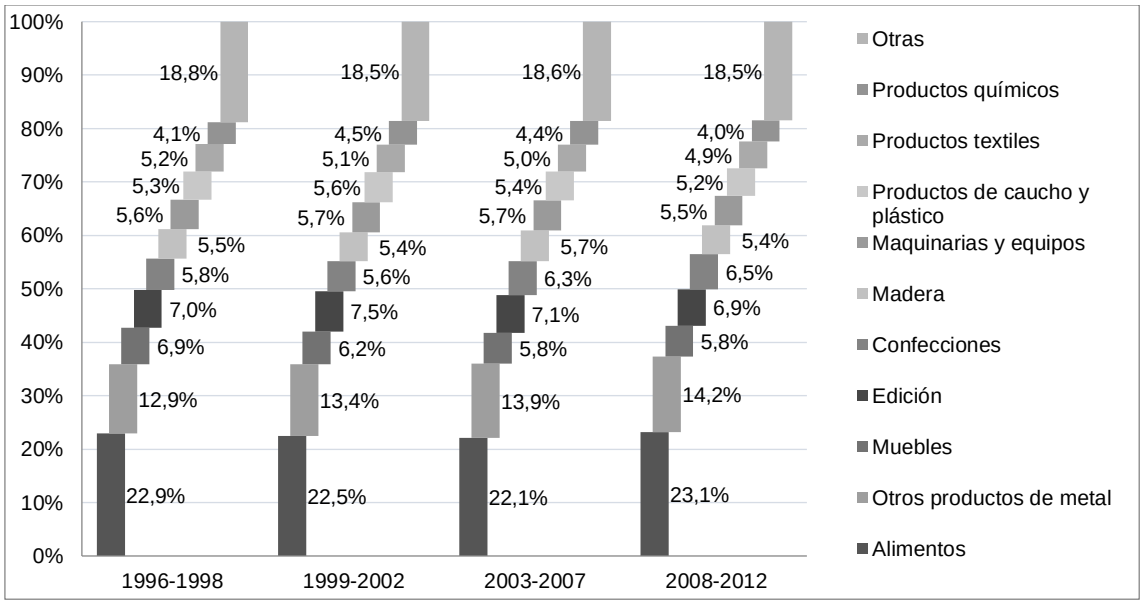
Esta involución de la participación de las pymes parece obedecer principalmente a las escasas transformaciones estructurales que operaron en la industria manufacturera en su conjunto, como marcan Porta y Bugna (2012), y de allí, no se produjeron transformaciones en la estructura pyme a nivel sectorial. Las pymes productoras de baja tecnología mantuvieron su importancia relativa, así como las de alta tecnología continuaron representando un papel minoritario sin generarse cambios significativos en la matriz de especialización productiva (Acosta, 2010; CERA, 2013; Kulfas, 2009, 2016).

Al respecto, en la Gráfica 9 se muestra la evolución de la estructura pyme de acuerdo a la cantidad de empresas según las ramas de actividad. Se desprende de allí que la matriz pyme presenta rasgos muy similares a la desarrollada durante el período neoliberal sin mostrar evidencia de cambios significativos. Tal vez la excepción sea, aunque invisible por su mínima incidencia en la estructura, el de *softwares* como un sector intensivo en conocimiento que mostró avances importantes en cuanto a producción, empleo y saldo comercial positivo (M. Castillo y Rivas, 2013; Kulfas, 2009; Pereira, Barletta, y Yoguel, 2016).

Si bien los datos presentados son parciales e insuficientes, ya que no hace mención a las estrategias y desempeño particular de las pymes, se puede advertir que a pesar de las altas

tasas de natalidad de empresas en sectores como el mencionado, el cuadro sectorial continuó concentrado en las ramas más tradicionales (alimentos, otros productos de metal, muebles y edición). De acuerdo con la Gráfica 9, la reactivación económica repercutió como un estímulo general reproduciendo más que modificando la configuración sectorial pyme. Y, por ejemplo, los sectores cargados de conocimiento e ingeniería como la fabricación de equipos, que encontraron un fuerte impulso asociado al complejo petroenergético, quedan ligados no solo a sectores mono u oligopólicos, sino propensos a desarrollar actividades y funciones no centrales dentro de la actividad (Kulfas, 2009; Kulfas *et al*., 2014).

Gráfica 9. Cantidad de empresas pyme según ramas de actividad de la industria manufacturera en Argentina. Participación según promedio de períodos (1996-2012).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Desde la perspectiva del papel exportador de las pymes, como un acercamiento a las ventajas o competitividad que alcanzaron, se puede apreciar un escenario con similitudes y diferencias respecto a lo que sucedió en cuanto al empleo.

En primer lugar, se debe desatacar que entre 2003 y 2012 aproximadamente 2000 pymex[51] lograron ingresar al mercado externo sumándose a las cerca de 4000 en promedio que lo hicieron antes de ese período. Si bien esta mayor participación numérica expresa un acontecimiento de superación del período neoliberal, cuando los datos se comienzan

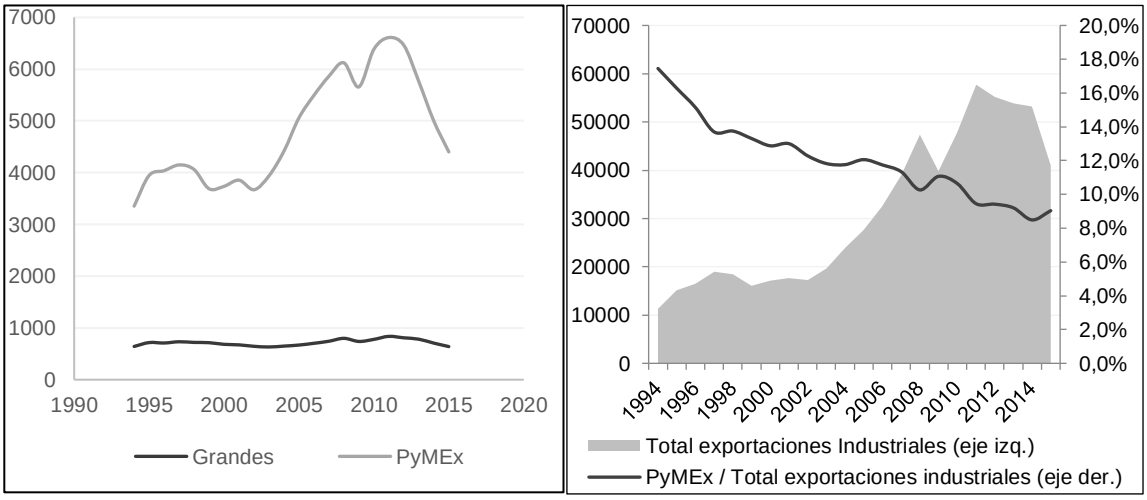
[51] La sigla "pymex" es utilizada en este trabajo para nominar a la pyme exportadora del sector industrial. La clasificación del tamaño de empresas corresponde a los criterios adoptados por la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) de donde obtuvimos los datos.

a desagregar, la participación pymex comienza a ser relativizada y mostrar cierto rezago en cuanto a su participación en el volumen exportado como en su lento incremento por firma, así como en la reprimarización de las exportaciones.

Si bien el número de pymex que comenzaron a exportar aumentó notablemente, esta mayor presencia no logró relativizar su peso en el agregado del volumen exportado. Esta dinámica se plasmó en el resultado desigual para las pymesx industriales, ya que significó la continuidad de un proceso de caída del peso relativo de su participación sobre el total del valor exportado del sector industrial. Según datos de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, en esta caída pasó de 22,2% en 1992, a iniciar la década kirchenerista en el año 2003 cercano a los 12 puntos; en 2014 tocó su fondo récord en el valor exportado del sector industrial (Gráfica 10).

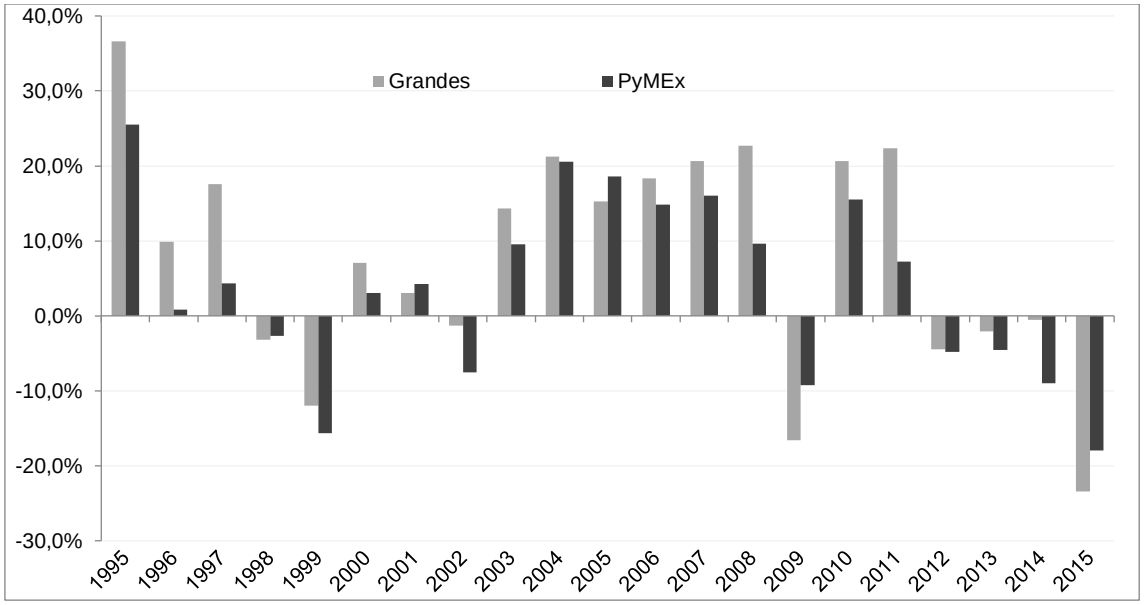
Como se muestra en la Gráfica 11, esto es resultado de una tasa de crecimiento superior de las grandes empresas, con la excepción de 2005 y obviamente 2009. Las tasas de signo positivo del volumen de exportaciones de las grandes empresas rondaron en torno al 20%, mientras que las pymesx lo hicieron a una tasa de solo el 15%. Desde ese punto de vista, las grandes empresas aumentaron exponencialmente el monto exportado por firma, pasando de US$ 32 millones (2003) a un pico de US$ 70 millones (2014), mientras que las pymes solo ascendieron de US$ 0,6 millones (2003) a US$ 0,90 millones (2014) en volumen exportado por firma.

Gráfica 10. Evolución de la cantidad de empresas exportadoras en el sector industrial por tamaño de empresa y participación de las pymesx en el volumen exportado (US$ FOB) (1994-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos de varios informes de la Cámara Exportadora de la República Argentina.

Gráfica 11. Tasa de crecimiento del volúmen de las exportaciones industriales según tamaño de empresa (1995-2013). En dólares FOB.



Fuente: elaboración propia con base en datos de varios informes de la Cámara Exportadora de la República Argentina.

Ahora bien, cuando se toma en cuenta el perfil sectorial de las pymes exportadoras, se observa que de la participación obtenida en 2003 en actividades con alto valor agregado y capacidad de expandir el progreso técnico (metalmecánica), pasaron a perder posición y revertir ese perfil intensivo en conocimiento. Las pymesx han ganado peso en aquellas actividades relacionadas con el procesamiento de recursos naturales y/o intensivas en mano de obra (tabla 3). Mientras que en ramas como la textil y vestimenta, cuero y calzado, química y plásticos, y madera y papel aumentaron su participación (monto exportado), en ramas como la metalmecánica su peso relativo en el volumen total exportado experimentó un descenso de más de 50% (de 17,22% en 2004 a 8,22% en 2013) (Tabla 4).

La pérdida de relevancia de la rama metalmecánica parece estar dada por el menor peso de la rama de "bienes de capital" (Tabla 5). Nótese aquí algo que comentamos más arriba sobre los bienes de capital. Sumado a la baja integración local en la rama automotriz o de electrónicos, y dado el proceso de "sustitución inversa" sufrido en el sector debido a cierto desaprovechamiento de lo que Castells *et al*. (2014) denominan "masa crítica", el período muestra un gran deterioro de los sectores claves para complejizar y dinamizar el sector industrial.

Tabla 4. Participación sectorial de las pymesx en las exportaciones industriales 2004 y 2013. En dólares FOB.

	2004		2013	
Ramas de actividad	**Participación sectorial pymex** (1)	**Participación pymex/total** (2)	**Participación sectorial pymex** (1)	**Participación pymex/total** (2)
Metalmecánica	32,05%	**17,22%**	31,33%	**8,22%**
Alimentos, bebidas y tabaco	31,69%	8,47%	34,31%	6,7%
Químicos y plásticos	19,74%	9,23%	22,36%	13,13%
Madera y papel	6,67%	24,97%	3,74%	27,51%
Textil y vestimenta	4,64%	31,55%	3,70%	40,88%
Cueros y calzado	3,64%	10,78%	3,36%	16,50%
Resto	1,61%	81,82%	1,20%	37,06%
Total	**100%**		**100%**	

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

Notas:

(1) Participación sectorial según la cantidad de empresas sobre el universo total de pymex.

(2) Participación de las pymesx según el monto exportado sobre el volumen total de exportación expresado en dólares (US$ FOB).

Por último, algunos estudios recientes han señalado que la participación o integración de las pymes manufactureras a las cadenas globales de valor conduce a que el desarrollo de capacidades se concentre en mejoras o actualizaciones tecnológicas de carácter progresivo (en particular, orientado a los procesos y calidad del producto) sin avanzar hacia otras actividades de mayor complejidad, como la innovación, desarrollo y diseño de nuevos productos.

Tabla 5. Participación pymex en la rama metalmecánica, 2004 y 2013. En dólares FOB

Metalmecánica	**Pymex / Total exportado**	
	2004	**2013**
Bienes de consumo para el hogar	41%	62%
Insumos de la construcción	38%	47%
Insumos y productos no específicos	54%	39%
Bienes de capital		
Electrónica e instrumentos médicos	**48%**	**31%**
Maquinarias y equipos	**60%**	**29%**
Insumos básicos	4%	2%
Automotriz	5%	2%

Fuente: CERA (2014, 35).

En sentido, contrariamente al *mainstream* que defienden a ultranza la integración en las cadenas globales, la evidencia para el caso argentino muestra que las trayectorias

virtuosas de los esfuerzos tecnológicos no son exclusivas de las empresas insertas en tales cadenas, sino que también se ajusta a la dinámica de importación y producción local (Mancini, 2016). De modo que por sí sola la integración a las cadenas globales de valor no contraen avances tecnológicos o la construcción de capacidades, la cual se encuentra sujeta a las condiciones estructurales y los encadenamientos que se construyan localmente (Mancini, 2016; Schteingart, Santarcángelo, y Porta, 2017).

En síntesis, los elementos empíricos presentados en estas secciones muestran un escenario estructural complejo en el que las pymes perdieron posiciones importantes y estratégicas para el cambio de la estructura productiva. No obstante, esta pérdida de posiciones se da en una trayectoria histórica de desindustrialización y en un marco de transnacionalización, concentración y reprimarización del perfil industrial. Esta dinámica, claramente posee correspondencia con la lógica de funcionamiento de las redes económicas globales, las cuales buscan la incorporación de los países periféricos a través de aquellas ventajas competitivas que no disputen sus posiciones y espacios que controlan.

Si bien, las posibilidades para el cambio de la estructura y los procesos de sustitución de importaciones se juegan a nivel de las estrategias y los espacios de lo posible que se dan a nivel de lo concreto, cabe señalar que las particularidades diferenciadoras y cualificadoras que asumió el patrón industrial, y en particular las pymes, fue subsumida a un comportamiento procíclico de ese patrón en correspondencia con las redes globales. Estableciendo un contraste, en la Tabla 6 se hace un resumen de los elementos empíricos relevados de la dinámica real de las pymes en el período kirchnerista.

Tabla 6. Dinámica requerida y real de las pymes en Argentina (2003-2015)

Sector económico	Características	Dinámica posneoliberal requerida a los actores pyme	Dinámica real del sector pyme (2003-2015)
pyme industriales	**Desempeño interno**	Participación creciente en actividades industrialmente dinámicas e intensivas en conocimiento	Caída en ramas industriales dinámicos e intensivos en conocimiento
	Participación en el valor agregado	Nivel de participación creciente	Participación decreciente
	Desempeño exportador	Altos niveles de participación, asociado a productos con alto valor agregado e intensivos en conocimiento	Caída de la participación Orientado a procesar recursos naturales Descenso en sectores intensivos en conocimiento

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El propósito de este capítulo fue resituar la discusión del papel estratégico del sector industrial y los actores pyme en los procesos de acumulación en países periféricos a inicio del Siglo XXI. Destacamos que la relevancia de este sector y esos actores resultaba central bajo una lógica de desarrollo nacional que ampliara su capacidad productiva y tecnológica mediante la profundización de actividades difusoras de conocimiento y progreso técnico.

No obstante, también destacamos que esa lógica, la cual puede asociarse al proyecto iniciado en Argentina después de 2003, debía ser precisada en el marco de la dinámica y obstáculos que presentan las transformaciones recientes del capitalismo y la lógica neoliberal de los actores transnacionales que comandan las redes económicas globales. Señalamos que la lógica de esas redes opera reteniendo un control selectivo de los activos críticos de los respectivos sectores a escala global dificultando los procesos de actualización y avance tecnológico (*upgrading*) en el marco de la organización productiva global en la que se integran las economías periféricas. Por tanto, advertimos la importancia de la complejidad y densidad de la estructura productiva como elemento necesario para el desarrollo.

En este contexto, evaluamos críticamente los requerimientos y desafíos que pesaban sobre la industria y los actores pyme bajo una lógica nacional de desarrollo para constituirse en una modalidad posneoliberal de desarrollo. Ante una trayectoria en cuya conformación las fracciones globalizadas del capital propugnan la profundización de sus formas concentradas, extranjerizadas y reprimarizadas, destacamos la necesidad de una conformación más compleja, endógena y desconcentrada como propiedades alternativas y requeridas para sostener los proyectos de desarrollo y superar el escenario neoliberal de fragmentación y desintegración interna que imponen aquellas fracciones.

Desde esta perspectiva, evaluamos la larga década del kirchnerismo (2013-2015) iniciada tras la crisis de 2001, por cierto compleja y heredera de un shock desindustrializador. Eventualmente, señalamos los aspectos positivos que colocan a esa década como una de las de mayor crecimiento y desempleo. También señalamos que en el plano estructural se presentaron las limitantes propias de estructuras productivas heterogéneas como es la restricción externa de divisas.

No obstante esta limitante con mayúscula, advertimos la ausencia de cambios significativos respecto de la década anterior y por ello cierta profundización de ciertas restricciones estructurales. Por un lado, a nivel sectorial mostramos el carácter

concentrado, extranjerizado y tendiente a procesar recursos naturales. Y, por otro, apuntamos que los sectores más dinámicos y con potencialidades de mayor impacto en cambiar la estructura, como son el automotriz y electrónico, siguieron una lógica poco centrada en el desarrollo nacional de la mano de las empresas transnacionales, la escasa integración local y el correspondiente agravamiento en la sangría de divisas.

Bajo esta configuración sectorial, que lejos de adoptar un comportamiento alternativo a aquella forma de inserción periférica y subordinada, generó un escenario adverso para las pymes las cuales no tuvieron un protagonismo en sectores complejos.

En el primer kirchnerismo (hasta 2008) donde las pymes fueron protagonistas, operaron con tasas de creación de empleo registrado superior a las grandes empresas y con un papel destacable en sectores como el de software. Sin embargo, en la etapa posterior a la crisis internacional, las pymes perdieron posiciones estratégicas y ya no tuvieron el dinamismo alcanzado en la primera etapa, tanto en su dinámica interna como externa.

Desde nuestra perspectiva de cambio estructural, una de las ramas de actividad estratégicas por su aporte a la capacidad productiva y la sustitución de importaciones (bienes de capital), perdió notablemente posiciones en la estructura y desarticuló algunos entramados en torno al proceso de sustitución inversa.

Si bien en la escena completa de la década kirchnerista pueden pesar algunos elementos de la dinámica del comercio internacional que no descartamos su incidencia (precio de los *commodities*, por ejemplo), nuestro enfoque se ha propuesto más bien indagar el modo en que la dinámica de las redes políticas globales ha tenido la capacidad de incidir en la implicación estatal y propiciar y respaldar la lógica de las redes económicas globales. Es decir, en un registro más de tipo institucional y del imaginario de desarrollo, en los capítulos que siguen nos adentramos con herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas más finas para dar cuenta en qué medida el Estado fue consecuente con el proyecto de llevar a cabo un proceso de re-industrialización.

Por esta razón, una vez que establecimos la dinámica económica y sus limitantes, en el capítulo que sigue incorporamos algunos elementos analíticos e históricos para situar el análisis del Estado desde una perspectiva que supera las fronteras geográficas y resulta pertinente para abordar la incidencia de actores como los organismos internacionales en la configuración de la implicación y las estructuras estatales. Entonces, paso a seguir será situar al Estado y los atributos que lo dotan de capacidades estratégica como un objeto

disputado en el proceso conflictual de la nueva configuración de la acumulación capitalista global y los actores institucionales que le proveen legitimidad.

CAPÍTULO III. REDES POLÍTICAS GLOBALES, ESTADO Y DESARROLLO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISPOSITIVOS DE PODER

Introducción

Como se avanzó en el Capítulo II, desde el punto de vista de la dinámica de acumulación capitalista, el período poscrisis 2001-2002 tendió a reproducir los problemas estructurales que emergen habitualmente en los procesos de desarrollo y caracterizan a las estructuras productivas periféricas en Latinoamérica. Sumado al problema de restricción externa, la actividad industrial estuvo dominada por sectores poco dinámicos, y aquellos sectores cargados en conocimiento y posibilidad de avances tecnológicos fueron permeados por el avance del capital transnacional que agudizaron la heterogeneidad estructural y la desarticulación productiva. Por su parte, las pymes mostraron un discreto desempeño económico interno y externo, donde la dinámica económica concentrada y extranjerizada terminó desplazándolas de actividades dinámicas y tecnológicamente avanzadas en donde históricamente se habían desempeñado (bienes de capital o autopartistas, por ejemplo).

Frente a este escenario que, por cierto, denota más continuidades que rupturas con la matriz neoliberal y su correlato de actores, el objetivo de este capítulo es introducir un marco de análisis (teórico e histórico) que coloque la implicación y la estructura estatal de la década kirchnerista en perspectiva a las transformaciones funcionales y morfológicas sucedidas desde finales del Siglo XX. Desde esta perspectiva, se incorporan elementos externos y pervivientes del hegemónico imaginario neoliberal que tuvieron por objeto viabilizar la circulación global/transnacional del capital, tal cual la lógica de las redes económicas globales que presentamos en el capítulo anterior.

Si bien las condiciones estructurales domésticas desarrolladas en el capítulo anterior podrían considerarse suficientes como explicación de los límites o escaso margen de acción estatal en la dirección del proceso de desarrollo,[52] la dinámica de los actores político-institucionales (internos y externos) objetivan al Estado en sus propios términos.

[52] Por ejemplo, trabajos como los de Cantamutto y Costantino (2016) o Féliz (2015) señalan con cierto pesimismo los alcances de las experiencias de desarrollo reciente en Latinoamérica. En particular, el primero de ellos asegura que las continuidades y rupturas que se dieron en materia económica y política en la experiencia argentina reciente son pasibles de ser explicadas por constituirse en una nueva fase del modo de desarrollo vigente desde la dictadura militar. Señala que las continuidades estructurales que se detectan en las dimensiones económicas y políticas a favor de los sectores concentrados del capital se combinaron con modificaciones relevantes en materia macroeconómica que permitieron los avances sociales percibidos como los aspectos de ruptura.

De este modo, la implicación y el funcionamiento de los Estados periféricos a inicio de siglo, no puede ser analizado de forma aislada de los intereses de la amalgama institucional emergida a finales del siglo XX en torno a los postulados de Washington en la que confluyeron una multiplicidad de actores que brindaron consistencia regulatoria a la forma de acumulación capitalista global. En buena medida, la apuesta central de este trabajo ha sido la de considerar la incidencia que han tenido las emergentes redes políticas globales sobre la implicación y la estructura estatal (siendo específicos en el ámbito de política industrial-pyme que es lo que nos interesa), y rastrear allí elementos que directa o indirectamente afectaron y se retroalimentaron con las condiciones doméstica de las estructuras estatales que serán analizadas en los capítulos posteriores.

Desde ese punto de vista, si bien en un segundo plano los Estados centrales poseen las prerrogativas de comando institucional de las redes políticas,[53] la importancia de observar su funcionamiento, y enfocarnos en los organismos internacionales como sus articuladores (organismos de alcance global tales como el BM, FMI, o el conjunto de organismos en torno a Naciones Unidas, o los de alcance regional como los bancos multilaterales de crédito como el BID), se asienta en dos razones fundamentales. Por un lado, debido al papel que jugaron en los procesos de reforma y modernización del Estado, al promover su desmantelamiento, reconfiguración funcional y brindar modelos de gestión y de reconstrucción post-burocrática. En general, derivaron fragmentando -o profundizando la fragilidad de- las estructuras estatales con la instalación de agencias o unidades de ejecución de programas públicos (unidades ejecutoras de programas, UEP).

Y, por otro lado, y de forma concomitante, dichas redes se han constituido en nodos de difusión de una modalidad de implicación estatal "amigable al mercado" (*market-friendly*), compatible con la liberación y desregulación de las economías periféricas y la ampliación del capital globalizado. Como forma alternativa a la implicación sustitutiva de carácter nacional, dicha modalidad ha viabilizado hegemónicamente el fortalecimiento de *clusters* o aglomeraciones de empresas (o individualmente) con el objeto de promover su ingreso a las redes de producción global y de allí obtener beneficios.

Para observar la incidencia de las redes políticas en los Estados periféricos, consideramos que resultaba útil advertir que las políticas o programas de desarrollo -emergidas e

[53] No obstante el peso y la interferencia que genera la importancia alcanzada por los organismos internacionales en la dinámica internacional o global, como quiera que se la conceptualice, vale la pena adelantar que en última instancia dichos organismos no poseen una agenda propia o relativamente independiente y estable respecto a las decisiones y prioridades que establecen los Estados nacionales del centro (Finnemore y Goldstein, 2013).

implementadas dentro del reacomodo neoliberal de fines de siglo pasado- habían operado como *dispositivos de poder* (y más cuando algunas de esas políticas eran financiadas o tenía origen en tales organismos)[54]. Como desarrollaremos a lo largo del capítulo, si bien tomar a las políticas y programas como dispositivo de poder es una idea auxiliar, permite comprender más explícitamente que la configuración del Estado también puede ser vista como la cristalización y reflejo de un escenario más amplio que lo excede y desborda las fronteras nacionales. Además, esta idea permite advertir su carácter disputado en el cual se manifiestan el poder "a la distancia" *en* su construcción, así como *a través* de ella, de los organismos internacionales.

Con esta idea en mente, nos interesó resaltar cómo un conjunto de organizaciones internacionales operó difundiendo y/o abonando el imaginario neoliberal en un doble registro: alimentando el proceso de reforma y modernización estatal, y brindando insumos de políticas públicas que se constituyeron en dominantes, en particular aquellas dirigidas a las pymes como actores protagónicos del desarrollo. Desde el punto de vista de las capacidades del Estado, estos elementos comúnmente no han sido señalados por los análisis de la experiencia argentina reciente,[55] o desde aquellos que reconocen problemas de *coordinación* de las instituciones como de las políticas pyme (Dini, Rovira, y Stumpo, 2014; Goldstein y Kulfas, 2011).

Luego de esta introducción, el capítulo se organiza en tres partes y una conclusión. En la primera, recuperamos la centralidad que asumieron los organismos internacionales como actores relevantes de las redes políticas globales y en los procesos de transformación funcional y morfológica del Estado, así como en la difusión del imaginario neoliberal. En la segunda, señalamos que las políticas y programas de desarrollo con origen en esos organismos continuaron operando como dispositivos de poder en la fase de

[54] La idea de dispositivo de poder no debería resultar desconocida para el lector, no aportamos nada nuevo aquí, ni mucho menos. El interés de usarla está dado en la productividad que nos provee esa noción foucaultiana como para dar cuenta de un modo particular de articulación entre lo global y lo nacional.

[55] Por ejemplo, trabajos como los de Bertranou (2011, 2013b), donde se critica el fenómeno de la "agenciación" de las estructuras estatales (un fenómeno muy común de las reformas del Estado), dicha crítica no se asocia con los procesos de reforma y modernización estatal, aún perviviente en la década kirchnerista, ni tampoco se lo vincula como procesos originados en los actores externos, tal como lo hacemos en este trabajo. Desde el punto de las capacidades estatales, algunas excepciones donde sí se señalan aspectos que refieren al papel de los organismos internacionales y su incidencia en la configuración de los Estados, son los trabajos de Fernández (2015, 2017) y de Fernández y García Puente (2013). En otros trabajos, aunque desde un enfoque teórico más ajustado a las prácticas y efectos estatales, por ejemplo el trabajo reciente de Perelmiter (2016) señala que las políticas vinculados a los préstamos de los organismos internacionales se expresan al interior del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como una dinámica de fragmentación institucional que desdibuja las tradicionales conexiones institucionales propias de la jerarquía burocrática.

"reconstrucción" estatal iniciada luego del desmantelamiento, dispositivos que pervivieron más allá del colapso del proyecto neoliberal. En la tercera parte, remarcamos los efectos producidos por tales políticas entendidas como dispositivos, tanto en la estructura como en la modalidad de implicación estatal (en particular, en lo que respecta al ámbito industrial-pyme). Al final se presentan las conclusiones.

Las redes políticas globales y la ampliación del imaginario neoliberal

Señalar que los Estados nacionales a menudo son permeados, co-modificados, reconfigurados, etc., a través de la actuación e impacto de instituciones y/o actores externos, no resulta algo que se presente como novedoso (Gourevitch, 2007). En Latinoamérica en particular, y aún en el contexto de una prolífica producción intelectual más autónoma de ideas de desarrollo (Sztulwark, 2010), la definición de imaginarios y estrategias de desarrollo y las formas de los Estados que las respaldaban fueron objetos disputados por aquellos organismos internacionales creados en torno a la segunda posguerra abocados a la ayuda para el desarrollo (Spink, 1999; Wood, 1980)[56]. Algunos autores señalan que durante la etapa desarrollista, por razones geopolíticas, Latinoamérica y el este asiático tuvieron un tratamiento diferenciados por parte de los Estados centrales y los organismos internacionales, dando mayores márgenes de acción a los últimos para desarrollar sectores dinámicos y avanzar en estrategias de desarrollo más profundas (Crespo y Muñiz, 2017; Fernández, 2017).

Sin embargo, a diferencia de ese momento histórico de guerra fría donde el capitalismo se había ajustado a un imaginario "nacional" fordista-keynesiano en el centro o bien a las estrategias sustitutivas en los países periféricos, en la etapa actual del capitalismo global la ofensiva neoliberal ha operado a escala planetaria a través de ese complejo de actores institucionales para desmantelar las estrategias así como las estructuras estatales vinculadas a esas estrategias (Castells, 1997). La salida de los episódicos sucesos de crisis y la transformación de la lógica capitalista en los países centrales desde el último cuarto del Siglo XX dio lugar a la dinámica de acumulación global, y la centralidad de las

[56] Autores como Wood consideran que, desde un primer momento, el ingreso de los Estados al sistema de ayuda internacional para el desarrollo socavó sistemáticamente la posibilidad del desarrollo autónomo y fomentó la dependencia estructural del Estado en los procesos de acumulación que avivó una forma de integración al mundo capitalista y preparó el camino para la penetración de los capitales internacionales (Wood, 1980). De algún modo, esta consideración se asienta sobre el argumento central de la teoría de la dependencia, ya sea que se trate en su versión más radical del "desarrollo del subdesarrollo" como de su versión del "desarrollo asociado".

empresas transnacionales se sustentó en un correlato institucional regulatorio capaz de viabilizar y recrear los procesos de ampliación y penetración de las fracciones globalizadas en todas partes del globo (Gill y Law, 1989; Robinson, 2004).

En la consolidación de ese escenario transnacional, la presencia de los organismos internacionales tuvieron un claro compromiso con dirección centro-periferia en fortificar el complejo político-institucional-intelectual neoliberal que operó articuladamente respaldando la operatoria de las elite globalizadas del capital (Carroll y Carson, 2003a, 2003b; Gill, 1997; Gill y Law, 1989). Esto resulta muy evidente en la circulación y vínculos cada vez más cercanos y frecuentes entre la elite económica y la élite política global en foros, reuniones, y en las mismas organizaciones regulatorias del comercio como la OMC o su antecesora GATT (Carroll y Carson, 2003b; Gill y Law, 1989).[57] Además, es importante remarcar que los Estados nacionales son parte fundamental de dichas redes. Es decir, aun reconociendo el peso de la globalización, sobre ellos descansa la articulación política y resolución del conflicto social capitalista, y en ellos se sostiene la proyección del dominio de las empresas transnacionales y su proyección global (Jessop, 2006; Weiss, 2005).

Ahora bien, bajo el imperativo de ampliación del imaginario neoliberal, entendido como proyecto de *mercantilización* sin fin de las relaciones sociales (Peck, 2012), la configuración y estructura de estas redes políticas no es homogénea o estática, ni las relaciones que se establecen desde los espacios centrales hacia los periféricos se dan de forma coercitiva, aunque no están exentas del uso de la violencia que ejerces unos Estados sobre otros.[58] En realidad, es un proceso más complejo y mediado en el que se han manifestado los reacomodos y el cambio cualitativo de la relación de fuerza Estado nacional *vis a vis* el mercado mundial, retroalimentándose con los escenarios materiales y simbólicos de las relaciones de fuerza al interior de los estados latinoamericanos (Thwaites Rey, 1999). Empero, ello no se traduce en un equilibrio de suma cero con la dinámica de la globalización, sino que los Estados son parte de su ampliación y

[57] Así mismo, el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*) se constituye en uno de los espacios de mejor expresión del encuentro de las élites económicas y políticas a escala global (Carroll y Carson, 2003b).

[58] Resulta muy interesante el trabajo de Andrews (2013) donde sistematiza los proyectos del Banco Mundial referidos a "reforma del Estado" en el que además de mostrar la amplitud del alcance y penetración de dicha institución sobre prácticamente la totalidad del globo, también deja entrever cómo, por ejemplo, luego de la intervención militar norteamericana en medio oriente en 2001, como parte del saneamiento financiero el BM comenzó a ejecutar una diversidad de proyectos de modernización estatal.

construcción de esa diversa y heterogénea infraestructura institucional que la sostiene y hace posible (Weiss, 1997).

La fuerte incidencia que en Argentina comenzaron a tener organismos internacionales como el FMI y BM en los procesos de reforma estatal se combinó con las condiciones concretas del cambio de la matriz ideológica y social iniciado con el ajuste estructural en la década de 1970 que, sin duda, acompañó los reacomodos en los países centrales. En particular, a causa de la crisis de la deuda externa a inicio de la década de 1980 y los procesos inflacionarios llegando a la década de 1990, crearon las condiciones necesarias para asumir a ultranza los condicionamientos en una situación de debilidad y ahogamiento financiero (Canitrot, 1980, 1994) que definieron nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal frente al mercado.

En general, como destaca Haggard (1998), bajo tales circunstancias los procesos de reforma del Estado sucedidos desde la década de 1980 son sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados, en correlato con una corriente de pensamiento nacida del diagnóstico del despilfarro y la crisis fiscal de los Estados de bienestar. Políticamente, ello reflejaba la idea conservadora de que el rol del Estado debería ser claramente circunscrito. En este sentido, las reformas dan consistencia a la ampliación geográfica de la libertad de mercado (Andrews, 2013; Gill, 1995). Andrews (2013) señala que los proyectos del BM orientados a los programas de reforma estatal se enfocan en establecer un ambiente amigable para los negocios (*market-friendly*) y en "disciplinar" y conformar modernos Estados. Es interesante notar que la penetración de ese tipo de proyectos se ve reforzada y legitimada por los indicadores de buena gobernanza desarrollados y usados por organizaciones internacionales, académicos, y ranking de agencias de crédito. De hecho, el autor señala que los Indicadores de Gobernanza Mundial del BM (*Worldwide Governance Indicators*) asientan sus bases en constatar un gobierno limitado que protege la propiedad privada de la "predación" por parte del Estado y que brinda confianza a los inversores (2013:20).

No obstante ello, también otro número importante de organismos internacionales forman parte de ese conglomerado institucional que componen las redes políticas globales, y que actúan de forma aglutinante y amalgama para viabilizar la circulación global del capital. Ejemplo de ello, son la OCDE, la diversidad de organismos en torno a Naciones Unidas que actúan de acuerdo con los temas de incumbencia (UNCTAD, UNIDO, PNUD y/o la misma CEPAL), e instituciones financieras como el BID. Estos organismos han tenido

un papel más destacado en reproducir el imaginario neoliberal, de igual forma que el BM ante los resultados paupérrimos de las reformas estructurales (World-Bank, 1993, 1997), como agentes de transferencia de formatos institucionales, dispositivos conceptuales, o la provisión de modelos de "buenas prácticas", que brindaron insumos para la reconstrucción estatal, en cuanto a su estructura como la modalidad de implicación en el sector industrial, y en particular en el sector pyme (Fernández, 2015, 2017).

Como avanzaremos más en detalle a continuación, tanto las privatizaciones, la reducción de las regulaciones y medidas protectoras, la reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales (pobreza, salud o educación), así como el mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación de agentes externos al Estado, buscaban disminuir el gasto público en torno a los arreglos distributivos edificados desde la segunda posguerra (Haggard, 1998).

De este modo, las redes políticas globales no solo ampararon tempranamente el funcionamiento de las redes económicas globales y el funcionamiento de la lógica señalada en el capítulo anterior. También, operaron activamente restringiendo el tamaño, las funciones y las formas de organizar los Estados nacionales dando lugar a la configuración de una estatidad congruente con la construcción de viabilidad de esa reproducción y ampliación del capital global (Brenner *et al*., 2010; Peck *et al*., 2012; Weiss, 1997). La idea neoliberal de la *eficacia* y la *competitividad del mercado* penetró e impactó "productivamente" en la reconfiguración de los Estados en todo el globo (Jessop, 2015).

El Estado como problema y como solución: la reconstrucción del Estado

A pesar de que la literatura académica se ha encargado de analizar con detalles los procesos de reforma del Estado desde el punto de vista de la administración pública y/o la ciencia política, es importante retomar y comprender su vínculo con la emergencia de las políticas de desarrollo, y en particular con aquellas dirigidas a las pymes.

En ese sentido, en el contexto de consolidación del proyecto neoliberal a escala global es importante distinguir que en el epicentro de la década del Consenso de Washington las reformas estatales operaron en dos fases complementarias: una fase obedeció a una lógica de tipo *desmantelatoria* de la modalidad de implicación y las estructuras estatales previamente cristalizadas en la posguerra; y la otra operó con una lógica de *reconstrucción* orientada a re-significar la modalidad de gestionar (d)el Estado así como

a viabilizar un escenario de "políticas rápidas" centrado en una cierta armonización de herramientas y políticas. Si bien ambas fases avanzaron en reconfigurar el papel del Estado en el desarrollo (Fernández, Güemes, y Vigil, 2006; Fernández, Vigil, y Güemes, 2006), la última fase es de especial interés ya que fue allí donde queda al desnudo la falacia del "mercado todopoderoso" y toman lugar la emergencia de políticas públicas que se erigieron como soluciones con posterioridad para el ámbito industrial-pyme.

Como veremos más detenidamente y en detalle en el Capítulo VI, la instalación y financiamiento de las políticas pyme (y sus formas de gestionarlas) desde los organismos internacionales (en particular BID y PNUD) jugó un papel preponderante y configurador del ámbito estatal pyme[59]. Este escenario de penetración institucional es un proceso que no quedó circunscripto en el agotado período neoliberal, sino que ha tenido continuidad durante la experiencia kirchnerista.

Como decíamos anteriormente, en la primera de esas fases, con respaldo de los países centrales y bajo un claro reordenamiento geopolítico, el BM como el FMI operaron bajo formas disciplinatorias y/o planteando rígidos condicionamientos (Gill, 1997; Wade, 2006) que, en buena medida habilitados por el contexto local, reestructuraron el Estado y su papel en el desarrollo de un modo radical. Bajo un paradigma de reversión de las formas redistributivas, promotoras e interventoras, que lo habían caracterizado en el período de pos-guerra, se viabilizó la retirada y desimplicación selectiva del Estado del ámbito productivo, particularmente industrial (Fernández, 2001; Fernández *et al*., 2005). En esta primera fase del "Estado como problema" (descentralización, privatización, etc.) (Fernández, Güemes, y Vigil, 2006), se desmanteló buena parte de las formas implicativas y organizativas propias de la fase desarrollista que se habían impulsado y construido durante la estrategia sustitutiva (Fernández *et al*., 2005).

Se recortaron actividades y funciones estatales que, para el contexto ideológico, resultaban ilegítimas, pero sin que ello contrajera cambios en la forma de gestión, es decir, que modificaran el funcionamiento y organización del Estado. En realidad, esas reformas

[59] De hecho, a principios de 1990 en el contexto de la retórica del Estado Nacional de que la "mejor política industrial" es "no hacer política", precisamente en 1994, Argentina implementaba una de las primeras políticas públicas dirigidas a pyme proveniente del BID (pactada a través de dos préstamos, Préstamo BID 867/SF-AR y Préstamo BID 643/OC-AR, firmados ya en el año 1992): el Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (más conocido como MiPyMEs). Tenía dos objetivos muy claros. El primero era cubrir la demanda de crédito hacia las pyme fortaleciendo productividad y competitividad y, el otro, buscaba empoderar y consolidar instancias financieras y de servicio que intermediaran con las pymes y evitaran darle centralidad al Estado. En gran medida, las políticas públicas pyme subsiguientes contratadas con el BID se acogieron a esta modalidad de organización e implementación.

se centraron en modificar las "reglas del juego" entre Estado y mercado para controlar y disciplinar al primero y correr el fiel de la balanza hacia el segundo (Andrews, 2013; Thwaites Rey, 1999). Ese es el sello característico de las primeras reformas institucionales del sector público con influencia externa.

Sin embargo, la fase del "Estado como problema" tuvo claras reconsideraciones por el BM (el principal propulsor de las transformaciones), no solo por las evidencias presentadas "a favor" del papel del Estado en otras latitudes (centralmente por las evidencias del desempeño en el este asiático), sino además por los magros resultados que la retirada estatal produjo en el contexto latinoamericano. La reconsideración o necesidad de reconstrucción del Estado como promotor del desarrollo se hace patente en el informe de 1997 del BM, donde se reconoce que "el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso" (World-Bank, 1997:1).

A razón de las inconsistencias de una seguidilla de crisis (crisis del tequila en México en 1995, crisis asiática en Corea del Sur en 1997, entre otras) que deslegitimaron la retirada del Estado, su reconstrucción fue acogida en la agenda de los mismos organismos internacionales que habían desestimado o relativizado su estratégica presencia. En torno a este redescubrimiento de las instituciones estatales, como fundamentales para la tarea del desarrollo se hace perentorio un cambio del estilo de gestión de las instituciones estatales y su burocracia, sustentado en un proceso de fortalecimiento institucional y profesionalización de los cuadros públicos. Bajo esta segunda fase de transformación, se apeló al "Estado como solución", donde tomaron lugar las ideas nucleadas en la heterogénea perspectiva sobre la modernización de gestión estatal denominada Nueva Gerencia Pública (*New Management Public*) de la que el BM y el BID fueron los principales tributarios para Latinoamérica (Lardone, 2010) y con clara intervención sobre las formas de gestionar y organizar el Estado (Hood y Jackson, 1991).[60]

Desde el inicio de esta segunda etapa, la cual no responde a un año en particular sino a un momento posterior a la primera fase, la reconsideración del Estado fue contemplada en un escenario ya neoliberalizado donde los organismos internacionales le solicitaban comportarse como coordinador y articulador *de* y gestionar *con* el sector privado cada

[60] A mediados de 1990, las primeras políticas públicas hacia las pymes tenían dos objetivos muy claros. El primero era brindar financiamiento a las pymes para el fortalecimiento de la productividad y competitividad internacional y, el otro, buscaba empoderar y consolidar instancias financieras y de servicio que intermediaran con las pymes y evitaran darle centralidad al Estado. En gran medida, las políticas subsiguientes contratadas con el BID se acogieron a esta modalidad de organización e implementación.

vez más transnacionalizado y bajo un escenario de destrucción de tramas productivas y pyme. Sin dotarle de atributos sobresalientes para direccionar el proceso de acumulación sino solo para construir un ambiente propicio para los negocios, el Estado fue sometido a compatibilizar sus formas de gestionar con criterios de transparencia y eficiencia económica (asociadas a la nueva gerencia pública), las cuales además respondían a las urgencias fiscales y presupuestarias que pretendió resolver la primera fase.

La nueva imagen estatal no buscaba volver a las jerarquías y estructuras del pasado, sino reconstruirlo bajo formas flexibles y orientadas a la articulación público-privada que coparían el imaginario de reforma desde mediado de los años 1990 en adelante. De modo general, por un lado, se configuró un escenario estatal que ha tendido ineluctablemente a estimular una mayor sucesión de reformas dentro de parámetros ampliamente neoliberalizados (es decir, marcando la no centralidad del Estado en el direccionamiento del proceso de acumulación), desencadenando la continua reinvención del repertorio de políticas y la metamorfosis del proyecto neoliberal y no su abandono, con el objetivo de viabilizar la ampliación del dominio de las empresas transnacionales. Y, por otro lado, la articulación público-privada, como categoría genérica pasó a llenar el vacío conceptual y teórico que había dejado el abandono de las herramientas e ideas centradas en la sustitución de importaciones donde el Estado tenía un papel más relevante como regulador y como productor (Fernández, 2015; Fernández y Lauxmann, 2014).

En síntesis, lo que nos interesa remarcar aquí es que entre la primera reforma orientada a reducir el tamaño del Estado, y el contemporáneo advenimiento de los proyectos progresistas y el período kirchnerista en particular, se produjo ese cambio fundamental que consistió en pasar de una visión negativa de la burocracia, la jerarquía estatal y las estructuras centradas en la estrategia sustitutiva que dio lugar a los mecanismos de mercado, a una visión más conciliatoria en la que el Estado cumple un rol importante pero bajo una nueva imagen institucional.

En este sentido, si bien durante la experiencia kirchnerista se produjo un giro importante en la relación Estado-mercado-sociedad después de la crisis de 2001, el desarrollo de la segunda fase de reformas (en cuanto a la forma en que el Estado se organiza, gestiona y configura su forma de implicación) continuó operando subterráneamente al interior -pero también a través- del Estado, aún en la experiencia kirchnerista. Desde este punto de vista, la propuesta de considerar a las políticas pyme como dispositivos de poder adquiere relevancia por motivo de las fuentes en que fueron originadas.

Ilustración 1. El Estado como problema y como solución la emergencia de las políticas y programas pyme en Argentina.



Fuente: elaboración propia.

Las políticas públicas como dispositivos de poder

Como hemos advertido anteriormente, el análisis de la estructura e implicación estatal en la periferia no puede ser desvinculado del escenario neoliberal de co-modificación construido en torno a las redes política globales y la presencia destacada de los organismos internacionales y los Estados centrales que los sostienen (R. Cox, 2013; Gill, 1995, 1997, 1998; S. Park y Vetterlein, 2010; Peck *et al*., 2012).

La desarticulación de las estructuras y la implicación regulatoria del Estado no necesariamente tendió a propiciar un proceso de experimentación institucional interno, sino más bien generó las condiciones de sofisticación a través de la emulación o implementación de "paquetes" o políticas "llave en mano" vinculadas a un nuevo contexto de difusión global de políticas públicas (Gereffi, 2014; Prince, 2012; Simmons *et al*., 2007; Sum y Jessop, 2013).

Durante las últimas dos décadas y media, la primacía del pensamiento neoliberal a nivel global posibilitó un creciente viaje de políticas rápidas (*fast policy*) (Peck, 2012; Prince, 2012) que viabilizó y profundizó la penetración del conjunto de organismos internacionales vinculados al desarrollo (BID, BM, PNUD) y a la naciente agenda de políticas (en particular, vinculadas a las pymes) que fueron articuladas de modo acrítico y compatible con las transformaciones más radicales del papel del Estado iniciadas por el Consenso de Washington.

Sea por la creciente legitimidad que provee su fuente en los organismos internacionales (Barnett y Finnemore, 1999), en su "éxito" limitado a sus países de origen (Fernández, Amin, y Vigil, 2008; Fernández y Vigil, 2008), o bien por ser instrumentos ya racionalizados para intervenir en todo tiempo y lugar (Peck, 2010, 2011), las políticas rápidas han tenido la capacidad de viabilizar la incorporación de una particular racionalidad tanto para resolver el problema del desarrollo como para ponderar las formas que debía asumir el Estado en esa tarea (Fernández, 2015, 2017). Como ya señalamos, una racionalidad centrada en ampliar el dominio transnacional y utilizar a los Estados nacionales como su soporte institucional en los países.

Por el contrario, es importante comprender que en el marco del Consenso de Washington la "problemática del desarrollo" en Argentina comenzó a ser objeto de discusión de un conglomerado de actores en los que participaron con mayor incidencia los organismos internacionales (principalmente BID y PNUD) a inicio de la década de 1990, lo cual tuvo repercusiones en la configuración de las instituciones estatales (aspecto que puede ser extensivo al contexto latinoamericano en general).[61] Ejemplo de ello es el papel determinante que tuvo el BID en la creación de instituciones claves de fomento a la ciencia, tecnología y la innovación en Argentina en esos años, de la cual resultó no solo la fragmentación de las actividades de diseño, de promoción, y de la ejecución de la política de ciencia, tecnología e innovación, sino también cumplió un rol clave en la difusión del paradigma dominante (al igual que la OCDE, CEPAL y el BM) que influenció a los expertos locales en la formulación de políticas e instrumentos de ciencia y tecnología (Aguiar *et al*., 2015).

En general, la necesidad de financiamiento y de formas de gestión más flexibles y ágiles dentro del Estado (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999b) operó como promotora de la aceptación de elementos teóricos y paradigmas dominantes que fueron organizacionalmente estructuradores (en su mayoría de carácter condicional a los

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

contratos de préstamo externos) (Martínez Nogueira, 2013) que comenzaron a operar como normas políticas más o menos explícitas sobre el Estado (Park y Vetterlein, 2010).

Para dar cuenta de ello, resultó provechoso para este trabajo considerar que las políticas públicas (en particular aquellas dirigidas a las pymes) se constituyeron en eficaces *dispositivos de poder* que imprimieron un sentido neoliberal a las estructuras y la implicación estatal, aún bajo la experiencia argentina reciente. Esta idea solicita no tomar a las políticas públicas como algo dado a lo que solo hay que medir o verificar los resultados o efectos en la práctica, sino avanzar en una comprensión *ex-antes* que indica que su adopción trae aparejadas complejidades comúnmente no visibilizadas por la literatura especializada.

La idea de dispositivo de poder es una noción axiológica y conocida, desarrollada en los escritos de Michel Foucault que proporcionó en los estudios de *gubernamentalidad* un entendimiento singular de las relaciones de dominación o, dicho con más precisión, del ejercicio del poder y las tecnologías de subjetivación.[62] En este trabajo, su uso resultó productivo para asumir el modo en que se desarrolla y reproduce el ejercicio de poder a través de medios que no utilizan la coerción o el control directo para volver gobernable una cosa. Desde este punto de vista, el poder es visto no como una cosa o algo ejercido por alguien sobre otros sino como un aspecto inherente, como una fuerza normalizadora, que trabaja a través de discursos, técnicas, prácticas y arreglos que constituyen o dan forma a la vida diaria de un sujeto (Murdoch, 2006; Murdoch y Ward, 1997).

Como advierte Foucault, el ejercicio de poder es mejor entendido como una manera en que unos pueden estructurar el campo de acción posible de los otros, "no es un hecho bruto, un dato institucional, ni es una estructura que se mantiene o se rompe: se elabora, se transforma, se organiza y se provee de procedimientos que se ajustan más o menos a la situación" (1988:18).

Allen señala que los dispositivos de poder (la combinación de diagramas, estrategias, discursos, leyes, instituciones, etc.) pueden ser entendidos en términos de su "racionalidad" para influenciar la temporalidad y espacialidad de las actividades de ciertos actores produciendo un efecto más o menos permanente. El proceso

[62] No se pretende realizar aquí una genealogía o desarrollo de las ideas de Michel Foucault, sino captar la esencia de la noción de dispositivo o tecnología de poder que es una idea más bien axiológica antes que conceptual en los escritos del autor. Para un mayor desarrollo de las ideas de gubernamentalidad puede consultarse Foucault (2006). En general, puede consultarse también algunos trabajos que recuperan dicha noción, en autores tales como Gordon (1980), Rose y Miller (1992), Murdoch (2006), Allen (2003), Burchell, Gordon y Miller (1991).

gubernamental de disciplina y normalización (conceptos centrales del marco conceptual de Foucault) actúa para configurar modos de subjetividad y sirven para regular patrones de comportamiento que trabajan en manera difusa y dispersa y en múltiples formas. El poder, que es visto actuando "en todos lados" (en el espacio, a través del discurso, del pensamiento, etc.), es difuso, disperso, que no respeta patrones jerárquicos formalmente configurados, sino que actúa como una malla de articulaciones y nodos que sin forzar ni requerir una determinada expresión de arreglos institucionales, configuran modos de subjetividad y regulan patrones de conducta de los objetos subjetivados (Allen, 2003).

Entendido de este modo, en la relación de poder el comportamiento que se propone direccionar o el campo de acción que se desea circunscribir, implica contar con un sujeto en el que se reconoce su capacidad de acción frente al cual se abre un campo de respuesta, reacciones, invenciones contingentes que hay que moldear. Desde este punto de vista, el reconocimiento de la capacidad de acción del sujeto implica otorgar centralidad a la idea de *resistencia*, la cual es inherente a la relación de poder, no como minimizadora de los efectos del poder, sino como un campo abierto a las posibilidades de la acción. Centrada no solo en comprender la posición del sujeto dentro de las mayas y cálculos de poder resultantes de los dispositivos, la resistencia forma parte de la relación de poder como herramienta de producción de libertad y espacios de acción, justamente reconociendo que el sujeto puede ser capaz de abrir compuertas de liberación (Foucault, 1988).

Al momento de caracterizar el funcionamiento de las tecnologías o dispositivos de poder, Rose y Miller (1992) señalan que la moderna racionalidad política muestra estar estrechamente vinculada al desarrollo del conocimiento y al poder de la experticia (la capacidad de nombrar las cosas). El éxito o la productividad de un dispositivo resultará no del control directo, sino de la capacidad de "gobernar en la distancia" el comportamiento y el campo de acción posible de los otros, como decíamos más arriba.

Si bien la idea de gobierno a la que se refieren los trabajos del filósofo francés se sustentaron en una espacialidad y racionalidad del Estado nación, y en torno al cual plantea sus críticas del gobierno del sujeto, la analogía con los Estados bien puede llevarse a cabo. Las ideas foucaultianas han servido para señalar el modo en que los Estados nacionales fueron subjetivados por la disciplina neoliberal del mercado (Gill, 1995), o cómo la idea de *competitividad* se configuró en un dispositivo cultural con capacidad de producir prácticas y decisiones a escala global para extender las prácticas del mercado (Sum y Jessop, 2013).

Como ya fue señalado en los puntos anteriores, si bien podría asumirse que las redes políticas globales operan de forma más o menos horizontal en torno a la idea de la "buena gobernanza", lo cierto es que dentro de esas redes existen jerarquías, posiciones privilegiadas y relaciones de poder que indefectiblemente unos actores circunscriben el accionar de otros a través de una multiplicidad de mecanismos y estrategias (Fernández, 2015). La difusión de la idea de austeridad fiscal de los Estados puede leerse en este registro como un dispositivo que no solo disciplina los márgenes de acción de los Estados sino también de los actores subalternos asociados a las políticas distributivas o expansivas del gasto público.

Desde este punto de vista, asumiendo que las relaciones de poder pueden operar en la distancia a través de medios específico que pueden ser internalizados, las políticas públicas pueden ocupar ese papel asumiendo lo que hemos desarrollado en el Capítulo I acerca de que las estructuras estatales, y en particular las burocracias, "son lo que hacen". Entonces, las políticas públicas como posicionamiento del Estado, pueden ser entendidas como artefactos o dispositivos con capacidad de crear y difundir prácticas, formatos y comportamientos institucionales y organizacionales, así como ideas, aparatos conceptuales e imaginarios del mundo, que disciplinan, subjetivan, construyen identidades, discursos, establecen márgenes y circunscriben el campo de acción de los agentes estatales como de las estructuras en general (Fernández, 2015; Jessop, 2014; Sum y Jessop, 2013).

En el escenario neoliberal que conforma un campo que disputa la configuración de las dimensiones de estatidad, el despliegue de poder y la capacidad de acción de los organismos internacionales -a través de las políticas públicas que difundieron- operó al *interior* de los Estados, y le posibilitó ejercer eficazmente una suerte de "control a la distancia" de las estructuras y formas de implicación estatal.

Si bien estas ideas dan la impresión de que la configuración estatal obedeció a una imposición de estos factores externos, la idea de resistencia mencionada arriba puede ocupar el lugar de las condiciones locales o domésticas, y por ello la importancia de analizarla en los próximos capítulos. Estas, pueden constituirse y provocar un proceso de resistencia o bien viabilizar y reproducir la relación de poder configurada desde los centros de poder.

Como ya señalamos más arriba, la penetración de los organismos internacionales a través de las políticas públicas actuó en dos registros diferentes, pero no desvinculados, que son centrales en nuestro análisis de la modalidad de implicación y la estructura estatal.

Por un lado, las políticas públicas asumieron cada vez más un imaginario conceptual y de ideas que responden a una modalidad de implicación que no atiende con centralidad los requerimientos de complejización, densificación y dinamización de la estructura industrial-pyme en particular, y de la dinámica "nacional" en general, para sostener un proceso de acumulación dinámico que viabilice el desarrollo. En realidad, las políticas industriales-pyme se han focalizado en la gobernanza de los procesos de desarrollo a través de la articulación público-privada y su papel en el fortalecimiento los *clusters* de empresas y el ingreso a las cadenas globales de valor.

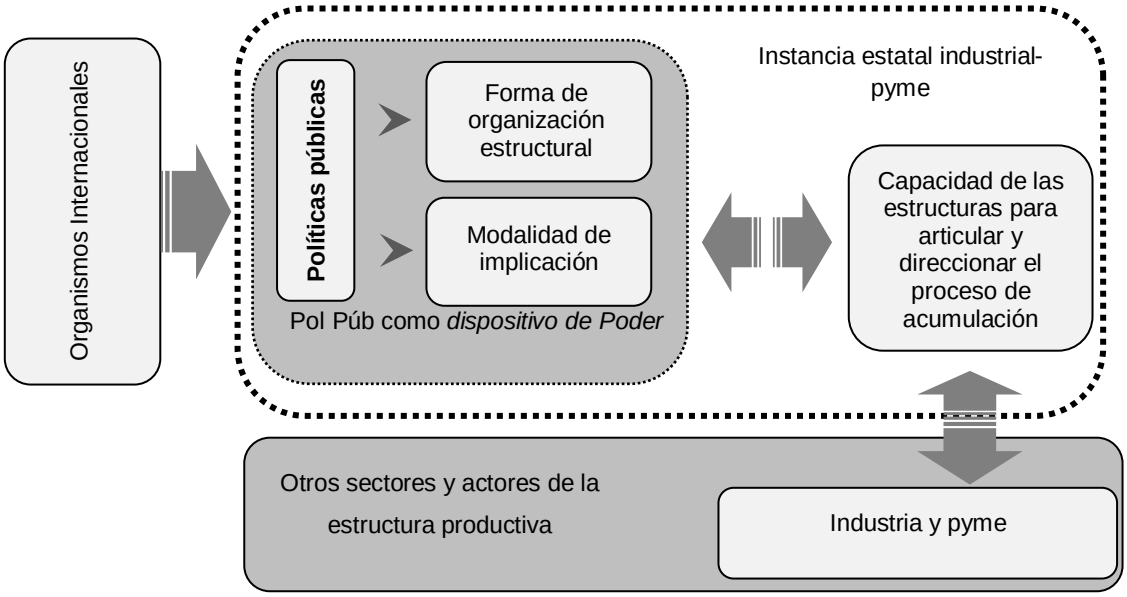
Y, de forma retroalimentada, por otro lado, las políticas públicas fomentaron y brindaron una forma de organización estatal alternativa a las burocracias tradicionales, pero estanca, aislada y estructuralmente fragmentada centrada en Unidades Ejecutoras de Programa (UEP)[63]. Con su instalación, como veremos a continuación, forjaron una trama organizacional que construía viabilidad y correcta ejecución a las políticas, pero que relativizaba el papel estratégico del Estado como actor "sobre" otros actores, así como el de su burocracia.

En esta línea de reflexión, han sido escasos los estudios que analizan los impactos que ha tenido la adopción de políticas públicas con vínculos exógenos sobre la estructura estatal. La mayoría de estudios y evaluaciones, se han limitado a calificar como positiva la presencia de organismos específicos para este sector destacando la diversidad de políticas públicas para el fortalecimiento de la industria y las pymes (Barletta *et al*., 2014; CEPAL/OCDE, 2012; C. Ferraro y Stumpo, 2010; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009). Dichas apreciaciones no solo han sido evaluaciones circulares a los organismos que las implementaban y evaluaciones ex-post de las políticas estructuradas en criterios de cumplimiento de los objetivos propuestos (empresas alcanzadas, créditos otorgados, grupos asociativos conformados, clusters fortalecidos, etc.), sino que, en el mejor de los casos, donde se encontraron anomalías en los resultados esperados, estos no excedieron las explicaciones basadas en la falta de *coordinación* de -y entre- las numerosas políticas

[63] Si bien se puede advertir que la implantación de las UEP no fue un hecho aislado que se dio en el ámbito pyme del Estado, ya que fue un proceso generalizado en prácticamente la totalidad de la estructura estatal nacional (Martínez Nogueira, 2013), se carece de estudios sistemáticos que muestren la especificidad que toma la instalación de las UEP tanto sobre las instancias específicas pyme, como así también los efectos de ello sobre la estructura de actores pyme.

y programas implementados (Barletta *et al.*, 2014; C. Ferraro y Stumpo, 2010; Kulfas, 2009) o la incoherencia entre objetivos y resultados concretos (Goldstein y Kulfas, 2011).

Ilustración 2. Esquema de análisis de las políticas públicas como dispositivos de poder



Fuente: elaboración propia

Los efectos de las políticas públicas en las estructuras del Estado

En este punto, avanzamos en comprender de forma estilizada cómo la implementación de las políticas públicas proveniente de los organismos internacionales (particularmente desde el BID y PNUD) fueron estableciendo una determinada configuración estatal que propició la fragmentación y desarticulación de la estructura estatal.

Desde la segunda fase de transformación del Estado, al tiempo que los organismos internacionales reconocían la importancia de reconstruirlo, al vincularse como proveedor de políticas públicas promovían la necesidad de llevar a cabo procesos de "fortalecimiento institucional" como un componente elemental e ineludible para el mejoramiento de las condiciones de gestión e implementación de tales políticas (Spink, 1999). Independientemente de la arena de política que se trate (pobreza, salud, productivas, entre otras), tanto los préstamos internacionales como los programas en cooperación para el desarrollo que se implementaban desde los organismos internacionales requerían llevar a cabo actividades de mejoramiento de las capacidades y

condiciones de institucionalidad del Estado (Fernández, Güemes, y Vigil, 2006; Martínez Nogueira, 2013).[64]

La incorporación de este componente fue explícitamente compatible con el proceso de desarticulación y desmantelamiento del Estado vivido en la fase primera de reforma estatal (Lardone, 2010). Al menos en Argentina, en el contexto de esas prerrogativas e indicaciones, el Estado había motorizado la planificación de un proceso de reforma y modernización del Estado (1996) centrado básicamente en proporcionar la instalación de nuevas formas de organización de la administración, gestión y de presupuesto público (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999a, 1999b).[65] La implementación de dicho plan, que se inició sistemáticamente en todas las reparticiones del Estado en 2001, consistía en institucionalizar e implantar nuevos criterios y formatos de organización estructural de la administración y gestión pública en general. En particular, estaba dirigido a reglar la implementación de las UEP que serían las encargadas de constituirse en agencias -con cierta independencia de la administración pública pero directamente vinculadas con tomadores de decisión- que viabilizarían la implementación de programas y proyectos vinculados a los organismos internacionales[66], es decir, con financiamiento y/o cooperación externa. En ese marco, las UEP debían aportar eficiencia y calidad en la gestión bajo una lógica de desconcentración y descentralización -involucrando a instituciones financieras, consultoras privadas y de servicios a las pymes en el proceso de

[64] El papel del BID fue fundamental como uno de los principales organismos internacionales que impulsó numerosos proyectos de fortalecimiento y reforma del Estado en el marco de la búsqueda de modos alternativos de gestión estatal compatibles con las economías nacionales abiertas.

[65] A diferencia de las reformas administrativas y de gestión a las que se había sometido la estructura estatal desde 1930, las producidas en los años 1990 fueron distintivas por el cambio de orientación ideológica de hacia el paradigma neoliberal (Spink, 1999) con transformaciones que excedieron los límites planteados por las bases académicas que las sustentaban (Plehwe, 2011).

[66] En buena medida, la instalación de nuevos modos de organizar la estructura y la gestión pública tienen su raíz en los problemas y la necesidad fiscal del Estado de financiar sus actividades. Se aduce que existía un dilema entre la falta de fondos de financiamiento acompañado de la continuidad de las estructuras centralizadas morosas e ineficientes, o se optaba por acceder a financiamiento internacional mediante los "programas" y se adaptaban las estructuras y lógicas organizativas (Canievsky, 2006; Martínez Nogueira, 2002, 2013). En 1996, tras la solicitud reiterada de los organismos internacionales de contar con ciertas capacidades institucionales para implementar los proyectos y los fondos de financiamiento externo, llevó al Estado nacional a iniciar un proceso de planificación de modernización del Estado (Decreto 558/1996) que culminó con la implementación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional implementado en 2001 (Decreto 103/2001) a través de la Secretaría de la Reforma y Modernización del Estado. Entre otros aspectos, este Plan establecía las condiciones estructurales a las que debían sujetarse las estructuras estatales para viabilizar las políticas y programas con aporte de los organismos internacionales (sea cooperación, donación, o préstamo externo). Como aspecto central, la creación e instalación de UEP fue establecido como un condicionamiento central para realizar los desembolsos y/o cooperación técnica y permitir la normal ejecución de los programas y proyectos.

ejecución- como alternativa a las "burocráticas" agencias estatales centralizadas preexistentes (Martínez Nogueira, 2002; Oszlak, 1999a).

En este sentido, la implementación de las políticas públicas operó en dos registros: por un lado, la implantación de las UEP no solo no dejó de ampliar y engrosar la estructura estatal (Oszlak, 1999a), no dando señales de cualificación (Martínez Nogueira, 2002, 2013), sino que específicamente operó/a: **a)** interponiendo una lógica centrífuga que fragmenta y desarticula internamente la estructura y el proceso de implementación de las políticas; **b)** como salvoconducto por el cual ingresaron formas de desarticular los recursos estables de personal/staff y viabilizar la formación de un contingente más flexible de personal que prioriza y coloca al "experto", al profesional contratado y su rol de ejecutor de las políticas, antes que al desarrollo de una carrera al interior de la organización estatal. Y, por otro lado **c)**, como veremos luego, las políticas operaron difundiendo una modalidad de implicación que se centró en generar viabilidad a las dinámicas del capital transnacional a través de los aparatos conceptuales e ideas que contenían.[67]

a) Organización interna e incorporación de otros actores al proceso de implementación de políticas

Respecto al primero de los aspectos, la lógica de implantación de las UEP (una por cada política proveniente de los organismos internacionales),[68] promueve un proceso de desplazamiento y fragmentación (proceso centrífugo) de la capacidad de las instancias estatales en dos sentidos fundamentales: por un lado, a nivel de organización interna, y por otro, a través de la incorporación de otros actores a la red de implementación de las políticas. A nivel de organización interna, la proliferación de UEP, incluso bajo una misma jurisdicción estatal, promueve un escenario de desarticulación y ausencia de cohesión y coherencia de las estructuras estatales que debilita la formación de un centro

[67] Si bien en este trabajo luego nos focalizaremos en analizar la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme), la cual es un terreno institucional en el que se dieron con mayor profundidad estos elementos, la forma desarticuladora y fragmentadora se reprodujo también a nivel ministerial con la creación de otras unidades y/o prácticas muy similares que reflejan lo que desarrollamos aquí. Así mismo, este marco de análisis se puede expandir a otros ámbitos de política pública en los que se puede verificar dinámicas similares. Como hemos mencionado, los trabajo de Bertranou (2013b) o de Perelmiter (2016) pueden ser leídos desde este punto de vista.

[68] Se debe destacar que las UEP mantienen una estrecha relación con el organismos internacional vinculado a la políticas o programas, ya que requieren el más estricto control y auditoría de las operatorias y los fondos aplicados.

nodal para elaborar una estrategia integral, aprendizaje institucional o un vector generador de un ordenamiento estratégico de las políticas o programas que se ejecutan.[69]

A raíz del diseño original de las UEP, ya que su tarea *solo* es ejecutar un conjunto de actividades pautadas entre el Estado y los organismos internacionales, el Estado se ve impedido de realizar cambios arbitrarios en la forma de su organización interna. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos dicho funcionamiento no es un aspecto que resulte crítico para los gestores de los programas ya que su misión está pautada contractualmente para alcanzar un resultado determinado previamente. En alguna medida, ello se debe a que cuando se implantan las UEP, las decisiones definitorias de la políticas (principalmente la definición del problema a atender -habitualmente siguiendo conceptos e ideas que los mismos organismos difunden- o las pautas de su implementación) opera bajo las micro-instancias fragmentadas (las UEP) sobre las que por naturaleza no requieren contar con un proceso de elaboración del problema que involucre a otras instancias estatales del mismo nivel o superior. Por el contrario, la urgencia de una "correcta" implementación de las políticas (cada una siguiendo su marco conceptual y operativo), conduce a que las UEP tiendan a autoexcluirse, aislarse y/o atomizarse para alcanzar los "resultados" previstos y pautados con los organismos internacionales.

A menudo, la implementación de las políticas puede ser llevada a cabo por organismos ya existentes que comienzan a operar con funciones de UEP a raíz de contraer nuevos objetivos o funciones fruto de un financiamiento internacional. Sin llegar a expresarse en una imposición, los organismos internacionales pueden alimentar algunas tendencias de fragmentación que resultan de los imaginarios y expertos locales. Por ejemplo, en el sector de ciencia, tecnología e innovación, a mediados de la década de1990 el financiamiento del BID tuvo un papel indispensable en Argentina para darle a la Agencia Nacional de Promoción de Ciencia y Tecnología el vigor suficiente para convertirse en la principal institución de fomento, tanto de ciencia como de tecnología (Aguiar *et al*., 2015). El énfasis puesto en dicha agencia, como unidad parcialmente independiente, estaba orientado principalmente al manejo de los fondos del financiamiento internacional que tomaron la forma de créditos.[70] Al mismo tiempo, las instancias estatales existentes

[69] Este es un aspecto problemático en las estructuras estatales, ya que una de las características más sobresaliente de su intervención en Argentina suele ser fragmentada a nivel nacional y entre escalas (Fernández *et al*., 2011; Fernández y Cardozo, 2012; Fernández y García Puente, 2013).

[70] En torno a la creación de los dos fondos públicos más importantes de promoción científica y tecnológica a mediado de 1990 (Fondo Tecnológico Argentino y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología), el trabajo de Aguiar *et al*. (2015) destaca la reticencia del BID a permitir que los fondos proveídos por su financiamiento sean utilizados para el fomento del sector científico a través de subsidios o ayuda directa

sufrieron una re-funcionalización y fragmentación: la secretaría mencionada se encargaría de diseñar la política, la agencia de la promoción de actividades científicas y técnicas y el Consejo de Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas se encargaría de la ejecución desde entonces, aún bajo el Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación Tecnológica creado en 2007/8 (Aguiar *et al*., 2015; Bedetti y Seiler, 2017).

Básicamente, el objetivo explícito de la implantación de ese tipo de agencias es la *eficiencia*, en donde el diseño y la definición de funciones, como el seguimiento y evaluación de su actuación son ajustados bajo los requerimientos y parámetros de la implementación de las políticas o programas, lo cual muestra un claro abandono de potenciales articulaciones con otras agencias o unidades de carrera (Echebarría, 2006). Al respecto, de una mirada atenta de la dinámica de las negociaciones de los préstamos con organismos internacionales sugiere que los aspectos formales de los prestamos y las implicancias organizativas de su administración y ejecución de los programas poseen un peso estructurador de los mismos de tal modo que pierde de vista los objetivos originales de las propuestas iniciales de la negociación (Canievsky, 2006). Así, se corre el foco hacia la instalación de formalidades que permita obtener los mejores resultados para la ejecución del préstamo bajo una lógica competitiva de las unidades. Cuando no existe una estructura con tendencia a direccionar y/o centralizar la organización de las actividades, la cooperación, coordinación y/o articulación entre las unidades queda en un segundo plano (Hood, 2011).

Ello tiene un claro correlato con los valores de la nueva gerencia pública que construye un marco productivista y pragmático para las organizaciones públicas que reproduce el mito de la eficacia propio de las organizaciones privadas. Esta postura gerencialista de la administración de los asuntos públicos se concentra en lo práctico, en el deber de la acción de las organizaciones públicas y olvida la gestión del conocimiento dentro de tales organizaciones (Gómez Cárdenas, 2011).

La atomización y desarticulación anclada en la búsqueda de resultados particulares bajo los criterios de eficiencia (económica) posee consecuencias negativas en cuanto al poder del Estado. Como fue desarrollado, el objetivo de esta estrategia gerencial no solo deshabilita la construcción de estructuras burocráticas, sino que busca la "dispersión del

por parte del Estado. Cabe destacar, que el fondo mencionado fue uno de los núcleos centrales de la política de ciencia y tecnología después de la crisis.

poder estatal" frente a los actores privados (Clarke y Newman, 1997; Newman y Clarke, 2012).

La implantación de las UEP, si bien establecen un formato operativo de unidades con un relativo aislamiento de la estructura estatal y en condiciones cuasi-excepcionales (p. ej. en cuanto a forma de reclutar el personal, como mostraremos en el punto **b.**), poseen vínculos directos con las instancias decisoras del Estado (ministerios, secretarías, subsecretarías, etc.). Ello es un aspecto clave del formato organizacional que responde al condicionamiento y requerimiento de los organismos internacionales para que, ante impedimentos u obstáculos, la decisión política pueda viabilizar y concretar la normal ejecución de las políticas o programas. Así, bajo este formato organizacional, tanto las UEP como las instancias decisoras del Estado (vaciadas de toda posibilidad de direccionar arbitrariamente sus políticas públicas) quedan sujetas al direccionamiento que establecen los organismos internacionales para dar respuesta a un asunto en particular.

Por otro lado, como una "alternativa flexible" a las agencias estatales centralizadas y "burocráticas" (Lardone, 2010; Oszlak, 1999a), la novedad de la implantación de las UEP fue la incorporación de nuevos actores al andamiaje de implementación de las políticas o programas: instancias estatales subnacionales (instancias estatales provinciales y locales) y actores de la "sociedad civil" (en el caso particular de las pymes: instituciones financieras, cámaras empresarias, organizaciones de asesoramiento pymes, etc.) (Goldstein y Kulfas, 2011). La proliferación de estas instancias y actores en la implementación de las políticas y programas que, al igual que las UEP, *solo* deben viabilizar su correcta ejecución/implementación, ha respondido más a las presiones de los organismos internacionales a fin de "empoderar a la sociedad" antes que a la iniciativa de los actores que fueron incorporados (Canievsky, 2006; Lardone, 2010; Martínez Nogueira, 2013).

En este contexto en el que organizacionalmente el Estado no posee centralidad, esta invitación retroalimenta la fragilidad y fragmentación interna (Martínez Nogueira, 2013) bajo una lógica descentralizadora que incentiva a otros actores a fragmentar -y/o involucrarse débilmente en- el proceso de implementación y, con ello diluir las responsabilidades del éxito o fracaso de las políticas públicas (Newman y Clarke, 2012; Pierson, 1995). En este sentido, Haggard (1998) argumenta que un proceso descentralizado de implementación de políticas requiere un sólido desarrollo de las

capacidades estatales para coordinar el proceso, a diferencia de una implementación centralizada.

En resumen, la capacidad de las instancias estatales se ve disminuida no solo por la forma centrífuga fragmentadora de la implantación de las UEP, sino también por la incorporación de nuevos actores encargados de -ampliar la cadena de acontecimientos de- la implementación de las políticas y programas sobre los que inevitablemente tiene que operar coordinando.

b) Condicionamientos sobre la conformación del staff/personal

El otro punto problemático donde la implantación de las UEP trasciende como problema técnico es el de los condicionamientos que los organismos internacionales establecen a las instancias estatales para organizar el staff/personal de las UEP e indirectamente (re)configurar la organización del personal estable de carrera de las agencias estables del Estado.

Como la ejecución de las políticas y programas requiere un relativamente alto nivel de experticia dentro de las UEP como elemento de eficiencia e imparcialidad requerido por los organismos internacionales (Canievsky, 2006), ha propiciado que se cualifique a las UEP dotándolas de mejores técnicos, condiciones de trabajo y proyección profesional, pero sin una visión o estrategia global que las vincule a las estructuras estables. En cambio, en los empobrecidos planteles de personal permanente del Estado, no es un elemento distintivo la construcción de una masa crítica y calificada donde gravite la elaboración de ideas, los saberes y la construcción de conocimiento en torno a las herramientas, instrumentos, matrices conceptuales e imaginarios sobre los que se monta la capacidad estatal. Por el contrario, se construye una "burocracia paralela" más eficiente, flexible y con media/alta capacidad, pero sin autonomía de las políticas públicas que ejecuta, ya que solo en ellas estas estructuras tienen su razón de existencia (Gómez Cárdenas, 2011; Martínez Nogueira, 2013).

Mientras la experticia del staff de las UEP responde exclusivamente a los intereses y lógicas de ejecución de las políticas o programas (modos y tiempos de contratación, experticia requerida, etc.), el staff de las instancias estatales estables posee pocos incentivos y estímulos para generan un contralor técnico y conceptual de las políticas y con ello establecer prioridades de acción. La lógica organizacional, la división del trabajo y la cadena de mando que supone la estructura burocrática weberiana, es reemplazada por

pequeñas unidades cuasi autónomas (adecuada a las particularidades de cada programa) que son organizadas técnica y administrativamente independientes para lograr un "eficiente" proceso de implementación. Esta alteración en la estructura organizacional, ha abonado la construcción de un mercado de consultoría proveedor de profesionales para las UEP, donde la experticia requerida ya no coloca la centralidad en la capacidad de formular o la producción de conocimiento fundadas en un esquema de problematización de la transformación industrial, sino en el conocimiento y manejo de esquemas conceptuales particulares e ideas difundidas por el contexto hegemónico en torno a los organismos internacionales (Fernández, 2015; Sum y Jessop, 2013; Werner, Bair, y Fernández, 2014). Sobre ello avanzaremos luego.

La profundización de la lógica de UEP viabilizan el ingreso de personal profesional calificado (en su mayoría economistas), como si se tratara de la formación de un servicio civil meritocrático que da lugar a la idoneidad. Pero, en realidad la lógica "profesional" a diferencia de la "organizacional" (con base en una carrera burocrática dentro del Estado) promueve una alta e inestable movilidad del personal no solo al interior del Estado, sino una alta fluidez adentro-afuera que retroalimenta un mercado de consultorías (Echebarría, 2006; Haggard, 1998). La idea de construir al interior del Estado un "cuasi mercado" en torno al contractualismo ha sido una de los componentes de la idea gerencial del Estado (Newman y Clarke, 2012; Osborne y Gaebler, 2002) que se ha retroalimentado con las inacabadas burocracias latinoamericanas (Haggard, 1998).

El desarrollo de las transformaciones de la forma y el funcionamiento del Estado ha sido el reflejo de un consenso bastante generalizado y fundamentado en una visión "antijerárquica" y, por ende, "antiburocrática" del Estado (du Gay, 2012; Kaufman, 1981), buscando formas más "achatadas" centradas en la teoría del principal-agente (Estévez y Blutman, 2004). Parafraseando a du Gay, la incorporación de un nuevo *ethos* (post-burocrático) centrado en la contratación y la construcción de agencias han reforzado un tipo particular de identidad o personalidad de los agentes que se puede caracterizar en su extremo como "empresarial" y/o bajo relaciones contractuales, muy diferente a la que tradicionalmente estuvo asociada a la administración pública, donde los sistemas comunes de reclutamiento, remuneración y organización, junto a estándares de conducta, contribuyeron a un poderoso *espíritu corporativo* (du Gay, 2012:179). Diversos autores, incluido du Gay, señalan que las innovaciones institucionales y soluciones a problemas sociales han surgido del desarrollo de las formas burocráticas de organización, y no de

los procesos de "reinvención del gobierno" que incentivaron su transformación (Hood y Dixon, 2015b; Rhodes, 1997).[71]

No obstante, la compatibilidad y coherencia de los objetivos de los programas públicos de distintas UEP, tienden a abonar con mayor ímpetu la construcción de una comunidad de saberes y prácticas de desarrollo "hacia afuera", a nivel global (Carroll y Carson, 2003a, 2003b; Simmons *et al*., 2007; Stone, 2008), dinamizando el viaje de las políticas públicas e informando de las condiciones reales de implementación en contextos particulares (Werner *et al*., 2014).

En síntesis, desde el punto de vista de la organización interna y la formación del staff, la persistencia de una configuración estructural ensambladora de instancias *ad-hoc* (UEP), muestra a un Estado constreñido a los imperativos neoliberales provenientes de los organismos internacionales que lo dotan de escasa capacidad para la construcción de una estrategia de transformación industrial como señalamos en el Capítulo I. Al mismo tiempo, el escenario que queda conformado al interior de las instancias estatales coloca en una posición subalterna al mismo Estado y su (in)capacidad de configurar interna y estratégicamente su propia estructura y forma de implicación.

Como avanzaremos en mayor detalle cuando analicemos las estructuras del Ministerio de Industria en el Capítulo V, bajo dicha operatoria no emerge -ni tampoco da lugar a- una instancia nodal y/o una agencia con poder para establecer prioridades (Chang, 2010; Chibber, 2002), como así tampoco a la construcción de sólidas burocracias, con experticia y competencias que permita desarrollar y proyectar una estrategia coherente con las desafiantes condiciones de alteración de la estructura productiva.[72] Por el contrario, en las condiciones domésticas de fragilidad institucional se construye un modo de organización de las estructuras estatales que desplaza las decisiones y la masa crítica y calificada hacia el momento de la ejecución de las políticas y programas antes que

[71] En la literatura de los procesos de reforma del Estado existe un consenso bastante generalizado acerca del punto de inflexión que representó el clásico libro de David Osborne y Ted Gaebler (2002), se esté o no de acuerdo con los postulados de los autores.

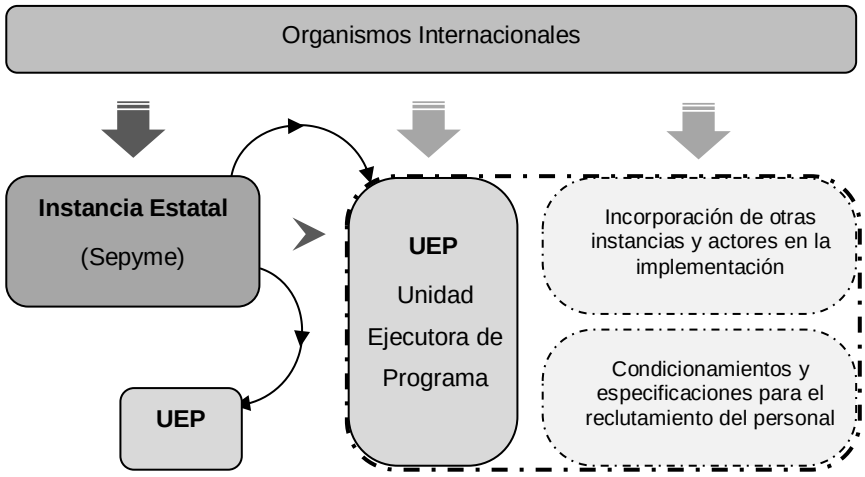
[72] En este punto, las experiencias del este asiático son ilustrativas en cuanto muestran que la formación histórica de las estructuras estatales tuvo un sólido soporte de calidad weberiana. La calidad de las estructuras y su personal como la permanencia en el tiempo de los organismos (Johnson, 1982) dotaron de capacidad y autonomía a las estructuras estatales para imprimir orientación y sostenibilidad al proceso de cambio estructural, viabilizando a su vez un arreglo actoral -siempre conflictivo- para ello (Kohli, 2009). En el caso latinoamericano, ha imperado una trayectoria histórica de persistente inestabilidad y fragilidad institucional (Faletto, 2014) centrada en bajas calidades burocráticas del Estado (Sikkink, 1993) e influenciada por las fuertes presiones de los actores locales frente a la emergencia de nuevos arreglos de clase que el proceso de desarrollo desencadenaba (O'Donnell, 2009).

centrarlo -sin descuidar aquel- en los momentos de la elaboración y formulación de las estrategias y programas.

De este modo, la ausencia de una configuración estatal que nodalice y articule estructuralmente las agencias en torno a una estrategia de alteración y direccionamiento de los actores productivos de alguna forma es reproducida por esta dinámica de construcción institucional.

Como mostraremos a continuación, la implantación de las UEP no solo ha sido un canal propicio de re-configuración y desarticulación estructural del Estado y la consecuente proliferación de instancias *ad-hoc* (en nombre de la eficiencia, y calidad de la gestión), sino además, ha propiciado que las políticas instalen marcos conceptuales e ideas que fueron disputando y "llenando" el vacío teórico que daba lugar el abandono del imaginario e ideas desarrollistas de posguerra (Neilson, 2014).

Ilustración 3. Forma de organización estructural bajo las UEP



Fuente: elaboración propia

c) La modalidad de implicación, las ideas y esquemas conceptuales

Los esquemas conceptuales e ideas que fundamentan las políticas y programas, si bien no necesariamente tienen origen en los organismos internacionales, estos sí se constituyeron en difusores privilegiados tanto por su interés corporativo asociado al financiamiento como desde el punto de vista del papel que cumplen en el escenario de las redes políticas globales. La centralidad de analizarlos radica en el modo en que las ideas y esquemas conceptuales hegemónicos configuran la modalidad de implicación y abordajes que el Estado realiza de determinada problemática en el ámbito de la economía política (Sum y Jessop, 2013).

Como desarrollaremos en este punto, en el caso particular del sector industrial-pyme, la difusión de los esquemas contenidos en las políticas y programas, no solo habilitó y/o viabilizó el poder y capacidad de direccionamiento propio de los organismos internacionales sobre la definición de los instrumentos en materia de desarrollo (Barnett y Finnemore, 1999; Carroll y Carson, 2003a; S. Park y Vetterlein, 2010; Wood, 1980), sino también, y particularmente, determinó la forma en que las pymes son incorporadas a la estrategia de acumulación frente a otros actores (Fernández, 2015; Werner *et al.*, 2014).

Bajo el escenario global neoliberalizado que admite la difusión de políticas públicas a nivel planetario (Brenner *et al*., 2010; Peck, 2010, 2012; Prince, 2012), que las ideas y los aspectos conceptuales viajen sobrepasando los límites nacionales del tradicional ciclo doméstico de elaboración de políticas públicas (Stone, 2008) no es una hecho que debe pasar por inadvertido. Retomando nuestro análisis previo, en ese viaje las UEP fueron un espacio institucional privilegiado al interior del Estado como difusores que viabilizan la adopción de criteriosos dispositivos y marcos conceptuales devenidos en la "única solución posible" y respaldados por la "legitimidad y reconocimiento" de los organismos internacionales (Barnett y Finnemore, 1999; S. Park y Vetterlein, 2010). En ausencia de instancias y procesos más autónomos de reflexión y elaboración de ideas que sustenten las políticas públicas, la implantación de UEP se constituye en un mecanismo (entre otros) de "captura" del Estado que difunde -en su interior- esquemas que configuran y controlan sus márgenes de acción estratégica. A su vez, estos esquemas restringen y condicionan las instancias estatales a viabilizar solo determinadas modalidad de implicación pyme y desestimar otras posibilidades, lo cual tiene un impacto diferencial sobre la relación de fuerzas imperantes (Fernández, 2015; Sum y Jessop, 2013).

Desde la década de 1990, organismos internacionales como el BM, BID, ONUDI o el PNUD, adoptaron y difundieron matrices conceptuales e ideas teorizadas y elaboradas en otras latitudes que eran compatibles con el imaginario neoliberal (Fernández *et al*., 2008). Así, en Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, fueron ganando terreno esquemas conceptuales que planteaban la necesidad de tornar más competitivas las empresas, fortalecer los *clusters* de empresas para operar a nivel internacional (C. Ferraro, 2010). Más tardíamente, paralela y complementariamente, este esquema encontró su encastre con las proposiciones de viabilizar la inserción de las pymes en las cadenas de

valor global (CVG) (Fernández, 2015; Fernández, Alfaro, y Davies, 2009; Werner *et al*., 2014).

En general, en esta (re)configuración del cómo las economías podían desarrollarse en un escenario de capitalismo global, la difusión de políticas y programas viabilizó la instalación de una forma de *alcanzar la competitividad correcta* siguiendo un claro sentido neoliberal en remplazo de las ideas desarrollistas ancladas en una estrategia nacional (Fernández, 2015; Neilson, 2014; Sztulwark, 2010). Como veremos, tanto las políticas asociadas a la promoción de *clusters* e inserción en las cadenas globales, emergieron y convivieron no solo con la formación discursiva neoliberal y el compromiso de la reducción y reorientación del papel del Estado de los años 1990, sino que operan con gran fuerza durante la última década y media buscando cubrir "fallas de mercado" y/o mejorando la competitividad de las empresas en economías crecientemente liberalizadas, sin advertir de ningún modo la dimensión conflictual y desigual del capitalismo (Fernández y Trevignani, 2015; Goldstein y Kulfas, 2011).

En este sentido, las ideas y marcos conceptuales difundidos por los organismos internacionales, e incorporados por las instancias estatales, se encuentran escasamente orientados a modificar las estructuras productivas periféricas y a avanzar en patrones de producción más desconcentrados y dinámicas. Por el contrario, como desarrollamos a continuación, priorizando la construcción de *clusters* y su inserción en las CVG, la modalidad de implicación se centró en plantear un escenario de acumulación local-global sin reconocer las debilidades y desarticulaciones productivas que abonan la fragmentación y fragilidad productiva de las economías nacionales latinoamericanas.

La competitividad correcta: clusters, CVG y la implicación estatal

Desde inicios de 1990, los desarrollos teóricos en torno a los distritos industriales, *clusters* y aglomeraciones de empresas de Michael Porter, Paul Krugman y otros académicos, se consolidaron como paradigma de políticas públicas a escala global que centraba su atención en la competitividad de las empresas y que, como ya se adelantó, en los 2000 encontró compatibilidad con la importancia de participar en las CVG (Blyde, 2014; Fernández, 2015; Gereffi, 2014). Tempranamente, las herramientas difundidas desde los organismos internacionales para promocionar a la competitividad se enfocó en el nivel de las empresas asociadas al fortalecimiento o creación de economías de aglomeración bajo los conceptos de *clusters*, distritos industriales, entre otros (Fernández y Vigil, 2008).

Estos, proveían el herramental teórico conceptual no solo de análisis (acogido rápidamente por los académicos del desarrollo regional/local) sino también propositivo de políticas y programas centradas en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación-interacción de *comunidades autosuficientes* en la escala local/regional compatibles con la nueva etapa del capitalismo a nivel global (Fernández y Vigil, 2007).

La captura y utilización de un instrumento conceptual como el de *clusters*, que presentaba a las regiones y localidades como agrupamientos armónicos y dinámicos de pyme que aseguran al mismo tiempo cohesión y competitividad, se tornó en un poderoso y seductor instrumento para los organismos internacionales. Así, el BID[73] como el PNUD[74] comenzaron a utilizarlo como herramienta para operar sobre los sistemas productivos territoriales -fundamentalmente los periféricos– (Fernández *et al*., 2008; Fernández y Vigil, 2007; Sum y Jessop, 2013), y detectar sus falencias/debilidades en torno a las fallas de coordinación inter-empresarial e institucional que bloquean la eficiencia colectiva, la cooperación, los aprendizajes colectivo-territoriales y la transferencia de conocimiento que brinda la proximidad (Fernández y Vigil, 2007).

A diferencia de las estrategias *top-down* de las formas centralizadas de modalidad desarrollista de posguerra donde el Estado tenía un papel central (a menudo asumiendo funciones de producción), este nuevo paradigma resalta la construcción de economías de aglomeración sustentada en la lógica *buttom-up* que suponen que arreglos institucionales descentralizados territorialmente pueden autónomamente viabilizar el desarrollo. En este enfoque, el Estado es un elemento secundario que requiere viabilizar la dinámica y la gobernanza a nivel territorial y por ello resulta central su descentralización, a pesar de que dichas políticas y programas sean implementadas de la escala nacional (Fernández y Cardozo, 2012; Fernández y Vigil, 2011; Vigil, 2013).

[73] Si bien el BID asumió explícitamente el enfoque de *clusters* bien iniciado el nuevo siglo tras una evaluación y revisión de su estrategia de crédito en los países miembros, de ningún modo ello fue incompatible con las primeras acciones que se habían instrumentado a mediado de la década de 1990. Sobre ello puede consultarse (BID, 2000, 2003, 2005). Así mismo, en el ámbito de ciencia y tecnología se precia que el BID tuvo un rol central en Argentina a mediados de la década de 1990 en el fomento de ordenar las instituciones de ese ámbito en torno al paradigma dominante del Sistema Nacional de Innovación y desplazar al Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Aguiar *et al.*, 2015; Fernández y Comba, 2012). En este sentido, autores como Fernández y Comba (2012) señalan que a raíz de la introducción de este enfoque teórico el papel del Estado pasa a ocupar un papel protagónico pero secundario en el sector científico tecnológico.

[74] Ambos organismos operan regionalmente en el marco de un abanico más amplio y nutrido de organizaciones internacionales de alcance global como son la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Labour Office (ILO), entre otras (Carroll y Carson, 2003b; Fernández, 2015; Gereffi, 2014; Sum y Jessop, 2013).

Desde el punto de vista que hemos propuesto en este trabajo, las políticas y programas operan como un dispositivo que introdujo este esquema conceptual destinado a configurar la modalidad de implicación estatal adecuada para reconocer y propiciar la construcción y/o fortalecimiento de *clusters* sobre la cual las instancias regionales/locales y los actores pyme fueron posicionados como actores estratégicos. Las instancias estatales, principalmente las nacionales, asumen un papel facilitador de tales construcciones bajo un esquema que no tiende a dotar de centralidad al Estado y los espacios nacionales, y a partir de ello configura un cuadro de lectura casi exclusivamente conformado por las dimensiones local/global, revalorando el espacio local para operar globalmente y viabilizar la operación, localmente anclada, del capital global (Brandão, 2007; Fernández y Brandão, 2010; Fernández y Cardozo, 2012).

Bajo este paraguas conceptual, pasa por inadvertida la importancia que posee la escala nacional en la formación de encadenamientos y procesos de aprendizajes internos (Fernández, 2010; Furtado, 1974; Gereffi, 2014; Shapiro y Moreno-Brid, 2014). Es más, resulta desestimada al punto que el imaginario *clusters* promueve una implicación pyme que produce y alimenta un escenario de múltiples enclaves productivos e islas de competitividad con vínculos a las redes (macro regionales y/o globales), pero fragmentados territorialmente e incapaces de articularse con las dinámicas a nivel nacional (Fernández y Alfaro, 2011; Fernández y Vigil, 2007).

Ahora bien, paralelamente a este cuerpo teórico utilizado por un amplio conjunto de organismos internacionales (Fernández *et al*., 2008), el concepto de CVG (con Gary Gereffi como su máximo exponente) fue ganando importancia como estructurador de la modalidad de implicación estatal pyme al complementarse con el enfoque *clusters* (Gereffi, 2014; Neilson, 2014; Werner *et al*., 2014). El cambio de milenio fortaleció el argumento de quienes sostienen que para aquellos países que no controlan las actividades centrales de las redes económicas globales resulta más provechoso ingresar a cadenas de valor ya construidas y desarrollar dinámicas industriales utilizando las opciones y beneficios (ej. bajo costo de insumos y equipos) que ofrecen los proveedores globales (Baldwin, 2011, 2013; Blyde, 2014; UNCTAD, 2010). La estrategia más favorable dentro de este esquema consiste en promocionar y viabilizar la "inserción rápida" de las empresas en las CVG ya constituidas para derivar de ello la mejora de las estructuras industriales (Baldwin, 2013; Blyde, 2014; UNCTAD, 2010).

Así, la inserción en CVG se posicionó como un paso necesario para la actualización industrial y tecnológica ya que esta incorporaba a las empresas y economías de aglomeración en potenciales curvas dinámicas de aprendizaje e innovación, a nivel de producto, de proceso, funcional, o de cadena (Gereffi, 2014; Neilson, 2014). Este esquema conceptual sostiene que los beneficios serían mayores a los que se obtendrían mediante la creación y construcción de encadenamientos (aguas arriba, aguas abajo) originados por una política industrial explícita que priorice el nivel doméstico nacional (Baldwin, 2011, 2013). Se aduce que la inserción rápida de pyme o *clusters* que muestren competitividad internacional traería consigo los beneficios de una *fast industrialization* que dinamizarían la estructura productiva (Stezano, 2013).

Esta estrategia, aunque paradójicamente denominada como "ganar-ganar" (*win-win*), oculta los efectos destructivos y desintegradores sobre las cadenas de valor locales que se expresan principalmente en la destrucción de los empleos (SELA, 2012). Por tanto, la *calidad* del ingreso a las redes o cadenas globales es un factor crítico sobre el cual pesa el giro desde la idea de un proceso "rápido y poco profundo" de industrialización hacia una opción "lenta, pero localmente densa y compleja" que implica el despliegue de estrategias y recursos, integralmente articulados, orientados a construir procesos y encadenamientos intra-regionales y nacionales más sofisticados y densos (Fernández, 2017).

Sin embargo, en la búsqueda de competitividad para fortalecer a las pymes la interpretación de la actualización y complejidad tecnológica (*upgrading*, como se lo denomina en la literatura especializada) a la que los organismos internacionales se han afiliado, incorpora un enfoque demasiado estrecho. Al igual que el enfoque *clusters*, el enfoque de CVG ve la competitividad como un tema ubicado a nivel de empresa que ignora cuestiones estructurales más amplias acerca de cómo se produce y reproduce la desigualdad en la economía global (Bair, 2005).

Los organismos internacionales parecen haber invertido escasa atención en la industrialización como una estrategia nacional de desarrollo y, de este modo, las actualizaciones tecnológicas son comprendidas sólo como productos o procesos -de empresas o clusters-, mientras dejan de lado la preocupación por la transformación de la estructura productiva y la dinámica nacional (Bair, 2005; Neilson, 2014) como soporte del mejoramiento estructural basada en la sustitución de importaciones. Básicamente, el trasfondo neoliberal del marco conceptual de CVG opera funcionalmente a la necesidad

de aliviar las operaciones, el movimiento y el acceso de las empresas transnacionales a determinados proveedores esparcidos globalmente donde, y solo de ese modo, las pymes adquieren importancia estratégica (Fernández, 2015; Ferrando, 2013).

En este contexto de ideas y prácticas de desarrollo, es muy notorio cómo las políticas y programas difundidos a la periferia asumen el objetivo de vincular a las pymes/*clusters* con las *empresas líderes* que controlan las CVG (Giuliani, Pietrobelli, y Rabellotti, 2005; Neilson, 2014; Pietrobelli y Rabellotti, 2006). Los mismos académicos y organismos internacionales propulsores del enfoque *clusters* fueron abonando la compatibilidad con las CVG argumentando que la falta del desarrollo y el progreso competitivo de las pymes debía revertirse aprovechando las oportunidades y presiones que ofrece la participación en las CVG y la colaboración de los compradores extranjeros (Pietrobelli y Rabellotti, 2006, 2011). Sustentadas en dichos enfoques, las políticas promueven una modalidad de implicación estatal pyme que adopta una perspectiva destinada a facilitar la vinculación de las pymes -sin una articulación nacionalmente mediada- con el mercado internacional, el cual señala la necesidad (y las modalidades) del progreso competitivo requerido, ya no resaltando la proximidad geográfica sino la proximidad relacional u organizacional con las CVG (Pietrobelli y Rabellotti, 2011).

De manera clara, las políticas públicas centradas en los *clusters*/CVG operan en un sentido que no abona naturalmente la construcción de eslabonamientos horizontales y verticales a nivel nacional que es donde prácticamente la totalidad de las pymes llevan a cabo sus actividades.[75] La idea de construir una eficiencia colectiva (localizada territorialmente) relativamente cerrada y dependiente de sus calidades internas (regionales y locales), opera funcionalmente para que la inserción en las CVG abonen la desarticulación y fragmentación productiva a nivel nacional, pero al mismo tiempo sean funcional a la ampliación del dominio de las empresas y redes económicas globales (Fernández y Trevignani, 2015; Ferrando, 2013).

Por defecto, la modalidad de implicación estatal que resulta en instrumentos que fortalecen y vinculan "enclaves competitivos" (*clusters*) con las CVG, oculta los efectos

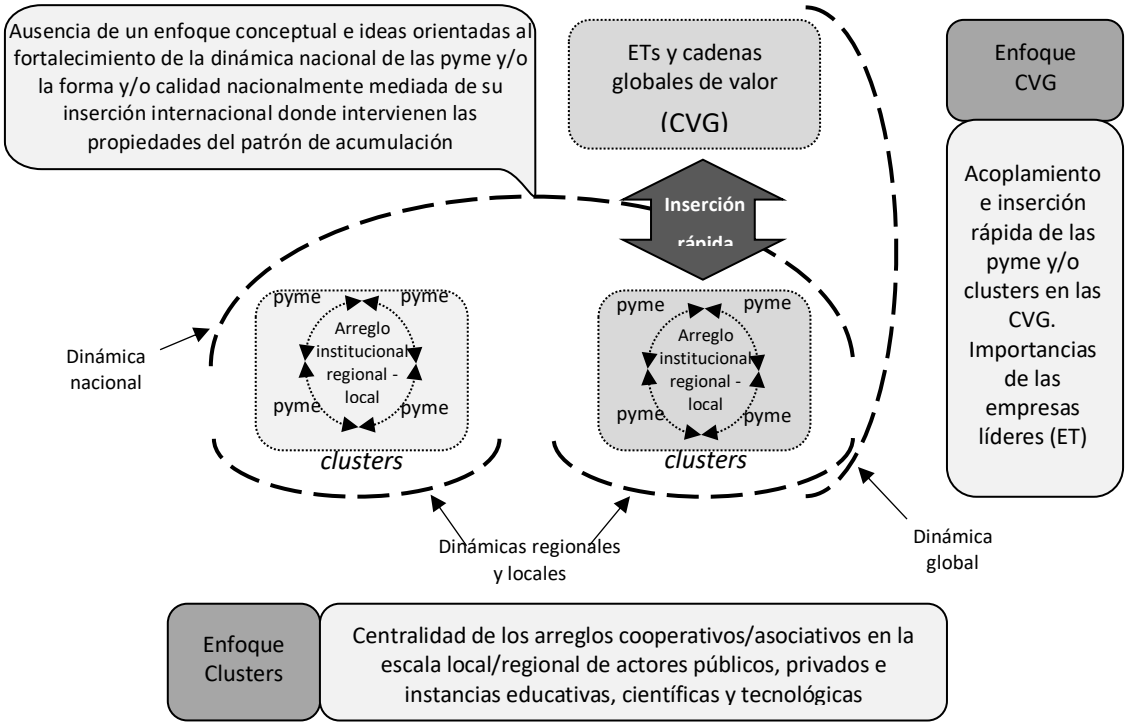
[75] Durante las últimas dos décadas, alrededor del 10% de las pymes argentinas realizaron exportaciones (CERA, 2004, 2014). En este sentido, se debe enfatizar que el escaso nivel de internacionalización de una estructura de pequeños capitales (como son las pyme), si bien heterogénea y con diversas formas de operar políticamente, debe entenderse como un aspecto estratégico sobre el que el Estado gana mayor capacidad de direccionamiento y actuación para el desarrollo (Fernández, 2017; Prebisch, 2008); y no, por el contrario, como un aspecto negativo que hay que revertir insoslayablemente por razones que no siempre son bien fundamentadas en términos de desarrollo, aunque se presenten como tal (Llord-Reason y Mughan, 2006; Pietrobelli y Rabellotti, 2006).

destructivos y desintegradores sobre los eslabonamientos locales, regionales y/o nacionales. Como producto del imaginario local/global promovido por las políticas, y por cuanto las pymes (ancladas territorialmente en el espacio periférico) ingresan (o en realidad son inducidas a ingresar "rápidamente") a las CVG bajo determinadas actividades y funciones en que se han especializado, la *forma* y/o *calidad nacionalmente mediada* (esto es, las propiedades del patrón de acumulación nacional) (Fernández, 2010; Gereffi, 2014) es desestimada por la implicación estatal para viabilizar la reproducción de la dinámica de los actores globales (SELA, 2012; SouthCentre, 2013) (ver Ilustración N° 4).

Por último, en este contexto de difusión de prácticas de desarrollo con una orientación neoliberal arraigada y consensuada fuertemente a nivel global (Neilson, 2014) que opera funcionalmente subordinando a las economías periféricas al dominio de las empresas transnacionales y las redes que comandan (Bair, 2005; Fernández, 2015; Seiler y Fernández, 2015; Werner *et al*., 2014), la forma de implicación asociadas a esas políticas y programas ha abonado la marginación y relativización del rol y el poder del Estado como factor estratégico del que deben surgir capacidades diferenciales frente a la desafiante necesidad de alterar la estructura productiva (Ravenhill, 2014). En el marco de considerar que los ámbitos regionales/locales se han constituido en sujetos del desarrollo, ambos esquemas conceptuales contienen una paulatina desconsideración del Estado -especialmente nacional-, de sus estructuras (Fernández y Trevignani, 2015; Fernández y Vigil, 2007), en donde su importancia solo se acredita para mejorar la infraestructura, la logística y construir un ambiente propicio de negocios (Blyde, 2014). En el mejor de los casos, el fortalecimiento de las estructuras y capacidades estatales transita por adecuarlas a los requerimientos que marcan las bases conceptuales de las políticas (Angelelli *et al*., 2006), es decir, que las políticas y programas cumplan la función de dispositivos de poder.

En síntesis, apreciando a las políticas y programas difundidas por los organismos internacionales como dispositivos que operan incidiendo y configurando la dimensión estructural e implicativa del Estado, se debe resaltar que ello es posible debido al modo en que operan como dispositivos de poder, de control y gobierno "en la distancia" de la construcción estatal en la periferia.

Ilustración 4. Esquema conceptual de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

En este capítulo nos ocupamos de desarrollar y construir un escenario de análisis que contemplara más ampliamente el accionar de las redes políticas globales y su incidencia en la reconfiguración de la estructura y la implicación estatal, específicamente en el ámbito del desarrollo industrial-pyme. En particular, observamos el papel articulador que cumplieron los organismos internacionales de financiamiento o cooperación para el desarrollo en dicha reconfiguración a través de proveer un conjunto de directivas institucionales y de políticas públicas. Advertimos que dichos organismos coagularon una estructura institucional eficaz para viabilizar la regulación de la dinámica de acumulación global dadas las transformaciones del funcionamiento del sistema capitalista señaladas en los Capítulos I y II.

En ese marco de expansión del capital transnacional, en una primera fase de transformación, organismos como el FMI y el BM (en menor medida el BID y PNUD) fueron claves en articular el imaginario *market-friendly* con los procesos de reforma estatal en Latinoamérica con el objetivo de reducir el tamaño y la estructura, y alterar las funciones e implicación estatal, entendiendo al "Estado como problema". Posteriormente, una vez que dichos organismos reconsideraron el papel del Estado en el desarrollo, se

encaminaron a “reconstruirlo”, considerando al “Estado como solución”, pero no para volver a su imagen anterior sino incorporando formas y prácticas institucionales que fragmentan, desarticulan y subordinan el papel del Estado. Ahora, organismos como el BID, PNUD (en menor medida BM) asumieron protagonismo en la difusión de políticas rápidas basados en ideas y enfoques conceptuales compatibles con el imaginario liberal de conexión local-global y que subsume al Estado en la articulación público-privada como *locus* coordinador de las iniciativas privadas.

Como paso previo al análisis de la estructura e implicación estatal en la experiencia argentina que realizaremos en los capítulos siguientes, considerábamos imprescindible situar el escenario de “políticas rápidas” y señalar que las políticas y programas implementados desde la década de 1990 (en muchos casos financiados por los organismos internacionales) operaron como dispositivos de poder. Desde este punto de vista, se expresaba el carácter disputado de la configuración de la estructura y la implicación estatal desde las redes políticas globales en donde los organismos internacionales extendían potencialmente su gobierno “en la distancia” en dos aspectos fundamentales: a) la organización estructural interna del Estado (continuando con los procesos de reforma estatal), y b) la configuración de la modalidad de implicación en el ámbito industrial-pyme.

Luego de la fase desmantelatoria de las estructuras estatales, la difusión de las políticas y programas con origen en los organismos internacionales proporcionó, insistió e instaló una particular forma de organizar la estructura estatal (centrada en las UEP) y una determinada modalidad de implicación para alcanzar el desarrollo (organizar *clusters* de empresas e incentivar su inserción rápida en las CVG). El revitalizado imaginario neoliberal contenido en dichos aspectos no solo implicaba la aplicación de una particular lógica organizacional y de conformación del staff de carácter fragmentaria y de desarticulación y aislamiento respecto a las estructura burocrática tradicional, sino que también los enfoques conceptuales difundidos por tales políticas y programas desconsideran las dinámicas, trayectorias, así como las prioridades de articulación nacional del proceso de acumulación que implicaría una estrategia nacional de desarrollo.

La dinámica de las redes políticas globales, y en particular los organismos internacionales como articuladores de la difusión del imaginario neoliberal, ha mostrado poseer un peso específico en la co-modificación de la construcción estatal en la periférica del sistema capitalista. No obstante, la difusión de políticas y programas entendidos como

dispositivos de poder en un escenario de políticas rápidas, no deja de estar mediado (en extremo, repelido o potenciado) por las condiciones institucionales de la implicación y estructuras domésticas, es decir, los recursos financieros y humanos, así como su forma de organizarlos. En otras palabras, en las características y calidad de ellas se inscribe no solo el escenario de posibilidad de la penetración de las redes y la profundización de la fragmentación y consecuencias aledañas que reproducen la dinámica global en condiciones periféricas. También, a ellas está sujeta la posibilidad de la elaboración e implementación de una estrategia coherente, integral y orientada nacionalmente en donde se pone en juego el poder estatal nutrido con una estructura estatal coherente y articulada.

De este modo, se abren algunos interrogantes a nivel empírico que proveen dirección al análisis de la experiencia argentina del periodo kirchnerista.

¿Cuáles fueron las principales características de la implicación estatal y los recursos (financieros y humanos) que se pusieron en juego en el ámbito industrial-pyme?

¿Qué centralidad jerárquica, competencias y de recursos alcanzó el Ministerio de Industria?

¿Qué características asumieron y que incidencia tuvieron en la estructura estatal aquellas políticas y programas que trasladan los elementos señalados aquí?

Como ya fuimos adelantando en la Introducción General de este trabajo, la dinámica de las redes políticas globales encontró un terreno fértil de retroalimentación en el escenario de *jerarquización con ahuecamiento* sufrido por el Ministerio de Industria como instancia encargada de la política industria, en el que se nutrió el proceso de *fragmentación* potenciado por la proliferación de programas en torno a lo señalado en este capítulo. Pero, esa será nuestra preocupación en el desarrollo de los capítulos que se encuentran a continuación.

CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA E IMPLICACIÓN ESTATAL. PRECISIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

Introducción

En el presente capítulo nos proponemos desarrollar algunas precisiones metodológicas y operativas que permitieron aproximarnos a nuestros referentes empíricos de acuerdo con los aspectos teóricos que ya hemos venido señalando. Pero, antes de avanzar con ello, conviene hacer un repaso de lo desarrollado hasta aquí.

En el Capítulo I se presentó la matriz teórica más general respecto al rol del Estado en el desarrollo y la transformación industrial para destacar allí que la calidad de las estructuras estatales cumplían un papel crítico para elaborar políticas y aplicar los instrumentos más idóneos y que eran condición necesaria para direccionar el proceso de transformación. Señalamos allí que esa calidad se asocia a la coherencia institucional de sus recursos humanos y financiaros, y en particular a la centralidad competencial y jerárquica que alcanza la instancia estatal encargada del desarrollo industrial. Además, advertimos que la calidad de las estructuras estaba en mutua configuración entre la modalidad de implicación (el posicionamiento estatal a través de las políticas e instrumentos públicos) y su configuración estructural histórica, y que al mismo tiempo resultaba necesaria para imprimir autonomía en el direccionamiento del proceso de desarrollo en la periferia bajo las transformaciones capitalistas recientes desde dos puntos de vista concatenados: a) desde los condicionantes en la escena nacional y de los actores que dominan el proceso de acumulación global como escala de reproducción; y b) desde la dinámica de las redes políticas globales y los organismos internacionales que hegemonizan y difunden esa forma de reproducción capitalista.

Desde el punto de vista de la dinámica de acumulación, en el Capítulo II distinguimos de formas binaria dos lógicas estilizadas que presentaban diferencias sustanciales en cuanto a los resultados de desarrollo no solo respecto a lo sectorial, sino también a los actores que hegemonizan el proceso de acumulación. En la tensión entre una lógica concentrada-transnacional ligada a la dinámica de acumulación global que re-primariza las economías periféricas, y una lógica nacional de desarrollo más compleja y dinámica, sectorial y actoral (alternativamente, industrial-pyme), analizamos la experiencia argentina reciente y observamos la pervivencia de rasgos críticos asociados al carácter histórico-estructural

de la estructura productiva retroalimentados con la primera de las lógicas mencionadas. De allí, señalamos la continuidad y persistencia de una inserción internacional periférica tendiente a procesar recursos naturales provista por una matriz actoral concentrada y extranjerizada, en donde las pymes ocuparon un rol subsidiario y desarticulado, a pesar de avances sectoriales aislados.

Luego, en el Capítulo III destacamos el papel regulatorio asumido por las redes políticas globales y los organismos internacionales en la reproducción del capitalismo a escala global. Fue importante, entonces, señalar la centralidad de dichos organismos en la configuración y difusión global de una agenda de desarrollo post-desarrollista comprometida con la ampliación de los mecanismos de mercado. En este escenario, las "políticas rápidas" pasaron a operar como dispositivos de poder que no solo viralizaron ideas, enfoques conceptuales e instrumentos de una implicación estatal *market-friendly* para alcanzar el desarrollo. Sino que también implicó la introducción de formas de organizar las estructuras estatales ajustadas a criterios de eficiencia que conducen a reproducir la fragmentación y desarticulación del Estado y, cuando no muestran su carácter antiestatal, lo posicionan como articulador público-privado en donde los más beneficiados son aquellos actores con acceso privilegiado a él.

Sobre este conjunto de elementos, del cual señalamos el carácter estratégico de las estructuras estatales, pero del que también se desprendió considerarlas como un objeto disputado, la experiencia argentina reciente opera como un campo fértil de análisis, tanto de las condiciones domésticas y los recursos puestos en juego, como de la incidencia y efectos de la implementación de políticas provenientes de las redes políticas globales.

De esta construcción teórica, se puede dar de modo estilizado dos modelos o formatos ideales de construcción estatal divergente en cuanto a las características que asume la estructura y la implicación del Estado en el ámbito industrial-pyme, que en lo concreto también puede asumir diversas modalidades híbridas entre sus polos.

Por un lado, un primer modelo que responde a las prerrogativas del desarrollo *nacional* bajo instrumentos orientados complejizar la estructura productiva y lograr una inserción en la economía internacional a través de sectores dinámicos. Este modelo que fue delineado con algunas precisiones en el Capítulo I, estaría sustentado en un Estado con capacidad de direccionar el proceso de acumulación basándose en estructuras estatales de calidad, con recursos y formas de organización que elabora sus instrumentos y programas, y permiten resistir la dinámica de las redes políticas globales.

Por otro lado, el otro polo se centraría en una implicación y construcción estatal que viabiliza la dinámica de acumulación *global*, donde el objetivo prioritario de políticas y programas es "insertar" a las empresas en las cadenas de valor global sin advertir la dimensión estructural nacional como aspecto estratégico para el desarrollo. A su vez, asumiendo las características que advertimos en el Capítulo III, ello da lugar a una implicación que consolida una estructura fragmentada y desarticulada sin posibilidad de entablar resistencias a la dinámica global, sino por el contrario, reproduciendo su dominio.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos observables, esas cualidades que permitirían caracterizar las experiencias concretas? y ¿cuáles serían los modos de verificarlas en la experiencia argentina? A tal efecto, en este capítulo realizamos algunas precisiones teóricas y señalaremos aspectos teóricos y metodológicos de las dimensiones señaladas en el Capítulo I (jerarquía y competencia, recursos financieros, calidad del personal, y coherencia nodal estratégica). También, se realizan algunas aclaraciones respecto a la recolección y tratamiento del material empírico, a través de los cuales fundamentaremos la dinámica de *jerarquización con ahuecamiento y fragmentación* sucedido en la experiencia argentina.

En la primera parte, resumimos los dos arquetipos divergentes de implicación estatal resultantes de lo desarrollado en el Capítulo I y en el Capítulo III. En la segunda parte, se brinda mayor precisión a la desarrollada en el Capítulo I respecto a las propiedades que se advierten como estratégicas para el desarrollo en los países periféricos. Al mismo tiempo se va complementando con la operacionalización y las fuentes y técnicas utilizadas al respecto en la experiencia argentina. Arribando en la parte final a las conclusiones.

Dimensiones de análisis de las estructuras estatales

A modo de respuesta a dichos interrogantes, adelantamos en la introducción de este capítulo dos modos arquetípicos y divergentes u opuestos de implicación estatal que surgen en el actual escenario de acuerdo con los objetivos de desarrollo. Cabe aclarar que el contenido de este capítulo se basa en buena medida en los desarrollos teóricos realizados por una emergente literatura de estudios de capacidades estatales vinculados al desarrollo industrial y regional, con la virtud de vincular elementos institucionales y de

economía política desde una perspectiva crítica latinoamericana, en particular condensados en (Fernández, 2017).[76]

Ahora bien, como los modelos o estos arquetipos no se dan en la realidad de forma acabada del mismo modo en que se presentan en la teoría, la construcción de las estructuras estatales en las experiencias concretas toma lugar en la tensión de esos dos polos mencionados anteriormente. Una tensión entre: a) una implicación en lo industrial que viabiliza la inserción rápida de las empresas y las dinámicas internas de acumulación a las redes económicas globales, reproduciendo acríticamente la dinámica global dominada por las empresas transnacionales; y b) una configuración alternativa y divergente que se consolida en la articulación de un ingreso más cualificado y desde sectores dinámicos a las redes económicas globales con mayor autonomía y planificada endógenamente.

Como vimos anteriormente en el Capítulo III, en el contexto latinoamericano la implicación señalada en *a)* se traduce en estructuras estatales como ensambladoras de políticas y programas (la configuración emergente del contexto de la segunda década de 1990), y no necesariamente provee la ausencia del Estado en el desarrollo, sino una forma de implicación "activa" del mismo pero "débil" en cuanto a la elaboración de estrategias industrial-pyme más autónomas y que se orienten a una complejización industrial doméstica (Fernández, 2017). La idea de articulación público-privada bajo el condimento de que "los Estados deben hacer lo que pueden" (World-Bank, 1997), conduce a que asuman un papel de articulador, mediador, catalizador en el contexto de gobernanza de múltiples procesos que los excede y que reduce sus capacidades para actuar como agentes del desarrollo (Painter y Pierre, 2005).

Desde ese punto de vista, a través de un complejo de estructuras desarticuladas y sin capacidades de profundizar los procesos endógenos de acumulación (Fernández y García Puente, 2013; Fernández, Güemes, Magnin, *et al*., 2006), esta dinámica de implicación estatal provee el soporte institucional necesario y requerido para acoplarse a la regulación global que subordina a las dinámicas internas de acumulación a las redes económicas, las cuales pasan a ser su punto de referencia a través de los sectores con ventajas estáticas. Así, el Estado opera reproduciendo a nivel de su dinámica estructural interna el poder de los actores dominantes (empresas transnacionales, en particular), y cristalizando el

[76] Para un mayor desarrollo de esta literatura se puede consultar los trabajos de Fernández (2001, 2010, 2017), Fernández y García Puente (2013), Fernández, Güemes, Magnin, *et al*. (2006), y Fernández y Vigil (2010), como los más importantes al respecto.

imperante orden del disciplinamiento neoliberal que se recrea sin fin frente a la ausencia de otros tipos de regulación social (Brenner *et al*., 2010; Gill, 1995).

En cambio, en el otro polo de esta implicación estatal que construye viabilidad a la dinámica global y tiene efectos fragmentadores en su estructura, una implicación estatal orientada al desarrollo nacional se caracterizaría por un Estado "activo" y bajo un sentido "estratégico" de implicación, capaz de direccionar y alterar la dinámica de acumulación, así como de resistir el espacio asignado hegemónicamente por las redes políticas globales. Siguiendo a Fernández (2017), ello resultaría en la construcción de una forma de implicación estatal configurada como un Estado que posee capacidad de resistencia a las propositivas formas neoliberales de insertar a las empresas en las redes económicas globales sin atender a la complejidad estructural. Por tanto, el Estado ya no se presenta como una estructura que reproduce las dinámicas económicas y políticas hegemónicas que construye viabilidad a los actores concentrados y transnacionales al interior de las fronteras nacionales, sino como un agente con mayor autonomía para producir y/o dar lugar a procesos alternativos para fortalecer a los actores que movilizan estrategias internas, más dinámicas y socialmente más inclusivas (Fernández, 2017).

Así, el paso de una modalidad de implicación "activa pero pasiva y *no*-estratégica" hacia una "activa *y* estratégica" se vería reflejado en el Estado en la medida en que las estructuras estatales asuman determinadas propiedades y calidades que le de consistencia, soporte y cualifique dicha implicación. Ahora bien, ¿cuáles serían esas propiedades y cómo observarlas?

Bajo esta dirección, nos proponemos especificar un conjunto de propiedades que las estructuras deberían reunir para adquirir mayor autonomía y construir una implicación que promueva una dinámica nacional de desarrollo más integrada y compleja. Dicha especificación consiste en la construcción de una propuesta teórico-metodológica para observar y caracterizar las estructuras estatales en la experiencia argentina en los capítulos siguientes. Su evaluación y medición permitirá advertir el fenómeno de *jerarquización con ahuecamiento y fragmentación* al que asistió el ámbito industrial-pyme en la última década, y que hemos insistido desde el inicio de este trabajo.

Analíticamente, podemos distinguir cuatro dimensiones sobre las cuales se desagregan las propiedades que permiten la variación del grado de autonomía posible de las estructuras estatales:

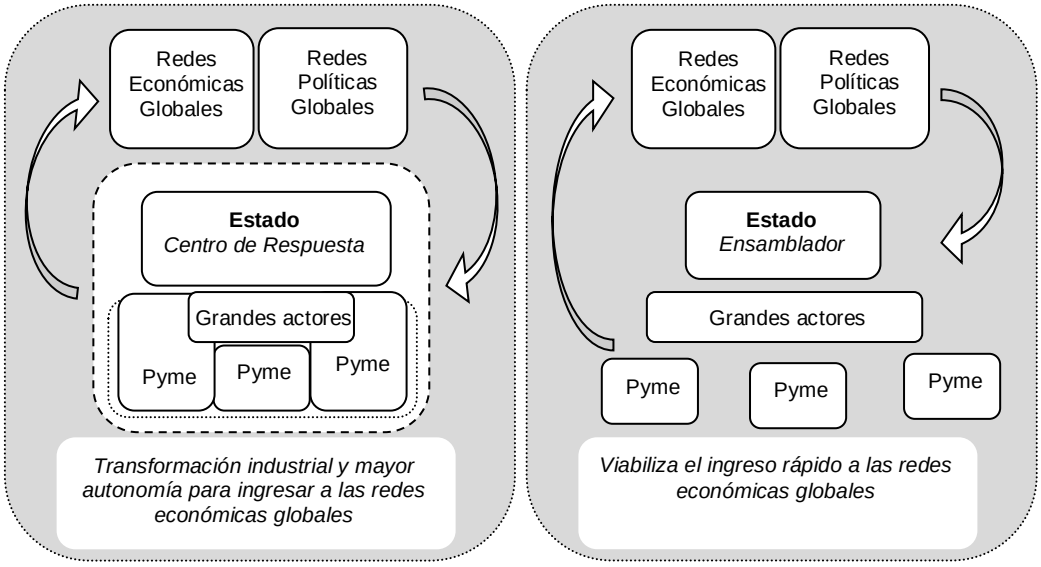
a) La jerarquía y estabilidad en el tiempo de una estructura institucional con competencias y capacidad de coordinar aspectos industriales y de protección comercial.

b) El volumen, origen y tipo de financiamiento directo al sector industrial en general, y en particular a pyme.

c) El desarrollo de la calidad burocrática y una sólida experticia técnica del staff estatal, con instancias de la elaboración de información, políticas y estrategias.

d) Instancia nodalizadora que articule y dote de cohesión interna a la estructura estatal en torno a una estrategia de desarrollo industrial.

Ilustración 5. Formas arquetípicas de implicación estatal.



Fuente: elaboración propia.

Las propiedades de las estructuras estatales

Jerarquización y estabilidad de la estructura estatal

La creación y/o jerarquía de las instancias estatales con competencias para la planificación y elaboración de políticas industriales ha sido un elemento clave de las experiencias de desarrollo y transformación industrial.

Como señalamos en el Capítulo I, las transformaciones industriales tienen el común denominador de construir instituciones con jerarquías ministeriales o agencias específicas a las que son atribuidas las prerrogativas de la elaboración, implementación o coordinación de la política industrial, la cual en muchos de los casos también contempla

el manejo de la variable de protección comercial (Chang, 2010; Hikino *et al*., 1995; Johnson, 1982).

No es que las estructuras estatales de promoción industrial o de protección comercial adquieran mayor importancia que aquellas que tienen a su cargo las variables macroeconómicas (distribución del ingreso, demanda, tipo de cambio, etc.). Resulta que, en las condiciones estructurales periféricas de las economías latinoamericanas (en particular, la restricción externa), la transformación y desarrollo industrial no es asunto solo de aspectos macroeconómicos atendibles a través de instancias como los ministerios de economía, sino de instancias específicas que tienen a su cargo la función de incentivar la transformación industrial (Lavarello y Sarabia, 2015). Desde el punto de vista de la necesidad de alterar la matriz de actores productivos hacia un escenario más desconcentrado y nacional, las variables macroeconómicas, aunque centrales y necesarias para establecer un umbral dinámico, se verían limitadas para proveer incentivos y regulaciones efectivas en ese sentido, pues tenderían a estimular la estructura a nivel general y reproducir los desequilibrios (Amico, 2013; Lavarello y Sarabia, 2015).

Al respecto, es importante observar su expresión concreta constatando la jerarquía de una instancia abocada a lo industrial y observar sus competencias en cuanto a sus campos de acción. La dinámica de transformación industrial no se encuentra aislada de las protecciones arancelarias y comerciales que estimulan el proceso de sustitución de importaciones (más o menos forzado por restricción de divisas), así como la regulación del comercio de los bienes e insumos que el proceso requiere. Por tanto, es importante advertir si los alcances de las estructuras estatales de lo industrial se encuentran vinculados a los comerciales y/o cómo se establece su coordinación y/o articulación.

A su vez, además de la jerarquía y las competencias bajo su control, es importante señalar que el aspecto de la estabilidad temporal de las estructuras institucionales se torna un activo básico no solo para la construcción de confianza hacia el "afuera" del Estado, sino para la construcción de unidades de apoyo y aprendizaje institucional interno. Así permite abonar el espíritu de cuerpo de las estructuras estatales, sino también dar sostenibilidad a la política industrial.

Mas allá de que inicialmente las políticas y programas hacia las pymes en Argentina tuvieron origen en los organismos internacionales y con ello la configuración que señalamos en el Capítulo III, es menester la observación de cómo la construcción institucional fue evolucionando, así como la emergencia de unidades de apoyo que

tuvieron lugar para la construcción de información estadísticas e información relevante de la estructura pyme como un ámbito relativamente novedoso de política pública.

El abordaje metodológico consistió en centrarnos en la trayectoria reciente de la instancia específica de industria que devino en el Ministerio de Industria (en adelante, MI), y allí realizamos una profundización sobre la Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional (en adelante, Sepyme) entre los años 2003 y 2015.[77] Si bien el análisis fue más profundo en la secretaría anteriormente mencionada,[78] otras de igual jerarquía fueron analizadas para dar cuenta de sus transformaciones: la Secretaría de Industria, la Secretaría de Política y Gestión Comercial Externa (trasladada al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a fines de 2011), y la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial (creada en el marco de la implementación el Plan Estratégico Industrial a fines de 2011).

Para el análisis de la estructura de estos organismos, recurrimos a reconstruir la trayectoria y morfología estatal del ámbito industrial/pyme desde el punto de vista del organigrama de la administración pública nacional. A través de la utilización de fuentes primarias (leyes, decretos, resoluciones, etc.)[79] que reflejan los cambios morfológicos, fue advertida: la posición jerárquica, las competencias, los objetivos del área analizada, tanto antes como después de la creación del MI, así como los componentes administrativos de apoyo, no así de los organismos descentralizados, ya que los mismos poseen una estabilidad notable y no forman parte del estudio de esta tesis. También recurrimos a entrevistas semi-estructuradas a informantes claves que nos ayudaran a reconstruir los cambios institucionales así como para identificar las implicancias y las transformaciones más significativas de la dinámica del organismo.

[77] En general, el recorte temporal 2003-2015 no pretende ser taxativo en el análisis empírico. El año 2015 sí se establece como un quiebre y cierre de un período de la experiencia progresista/neodesarrollista argentina, la relativa estabilidad de las estructuras estatales hasta 2008 y la jerarquización del MI en 2009 señalan un despertar más intenso de recursos como de trasformaciones institucionales en donde el análisis toma más fuerza y se profundiza. Sin embargo, debido a que la trayectoria histórica de las instancias específicas de industria y pyme y los aspectos institucionales a ellas asociadas resulta clave en el análisis, se hacen innumerables referencias y comentarios a aspectos previos a 2003 que no son de mera contextualización, sino para captar ciertas continuidades.

[78] La Sepyme toma centralidad aquí no solo por su especificidad, sino también porque inicialmente su origen dentro de la estructura estatal tenía por objeto administrar y/o gestionar los principales instrumentos existentes a mediado de la década de 1990. Más allá de que algunos instrumentos creados posteriormente son financiados por el tesoro nacional, en el apartado siguiente de financiamiento señalaremos la importancia de abordar empíricamente con mayor detalle esta secretaría para advertir los efectos del componente exógeno.

[79] Estas fuentes de datos poseen acceso a través de la plataforma de Información Legislativa y Documental (InfoLEG) disponible en www.infoleg.gob.ar o en su defecto directamente a la página oficial del Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) en www.boletinoficial.gov.ar.

Si bien se hace un somero repaso de la importancia del ámbito industrial desde el punto de vista institucional desde mediados del Siglo XX, tomamos con mayor centralidad el periodo democrático para observar la génesis y los dos momentos y períodos más importantes y contrastantes marcados por la bisagra de la crisis de 2001-2002. Esta reconstrucción morfológica institucional permitió advertir las jerarquías, competencias y vínculos entre los componentes del MI, así como su trayectoria general.

Recursos financieros y capacidad de fuego

Como ha señalado Skocpol (2011), los recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre las capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales.

En este sentido, si anteriormente señalamos la importancia de la jerarquía, estabilidad, y las competencias que posee bajo control una determinada instancia estatal, la existencia y evolución de los recursos que maneja dan cuenta de la fortaleza asignada a dichas instancias para intervenir en un determinado campo de la política pública. En general, el financiamiento o recursos disponibles deben ser analizados desde un punto de vista más cuantitativo en cuanto a: a) los montos absolutos y relativos asignados; y también desde un punto de vista cualitativo en cuanto a b) el tipo de gasto; y c) a su origen (Fernández y García Puente, 2013; Fernández, Güemes, Magnin, *et al*., 2006).

a) Desde un análisis más de tipo cuantitativo del financiamiento, el análisis de esta dimensión implica examinar la capacidad y alcance del gasto público en general, pero de las instancias implicadas en materia industrial-pyme en particular. Este análisis toma fuerza al desarrollar un estudio que permita observar de forma holística, comparada y diacrónica a dichas instancias. Entonces, por un lado, el análisis holístico ("en contexto") permite evaluar la "capacidad de fuego" (gasto público) del conjunto de áreas implicadas en lo productivo-industrial, estén directa o indirectamente vinculadas.

En cuanto a la estrategia comparativa, esta permite dar consistencia al análisis al mostrar la importancia relativa del área productivo-industrial en su marco funcional más amplio respecto a otras estructuras o agencias que se encuentran involucradas en el sostenimiento de las actividades gubernamentales y/o sociales. Al interior del gasto funcional económico, resulta relevante comparar la capacidad de fuego del ámbito ministerial industrial-pyme (como instancia de estímulo directo) respecto a otras áreas ministeriales

como pueden ser las áreas de economía, o de otros sectores económicos como agricultura, ganadería, turismo, etc.

Por último, dentro del análisis más cuantitativo, puede advertirse un examen diacrónico de los recursos implicados ya que permite evaluar la evolución temporal y verificar su peso relativo obtenido determinando si experimentaron un proceso de fortalecimiento, estabilidad o retroceso relativo.

b) Ahora bien, desde un punto de vista más cualitativo, se puede introducir mayor especificidad incorporando la distinción entre aquellos recursos de la instancia específica dirigidos al mantenimiento de la estructura institucional (lo que serían los recursos corrientes, recursos humanos, por ejemplo) de aquellos focalizados en las acciones para alcanzar los objetivos. En particular, con esto último nos referimos a los gastos en capital o bien a estimular de forma directa la actividad industrial, así como a aquellos destinados a la construcción de indicadores, suministro de información, y/o evaluación de las políticas.

Observando este último tipo de gasto, en el que es posible distinguir a los créditos, subsidios e incentivos fiscales, es posible advertir también desde un análisis netamente cualitativo el tipo de actor y tipo de emprendimiento al que está dirigido a estimular. Así es posible analizar el peso y qué instrumentos contó con mayor fondeo, así como qué actor fue el más beneficiado. A través de este examen será posible ir caracterizando el tipo de implicación implementada desde el área específica industrial-pyme.

c) junto a la determinante de la cantidad de los recursos asignados y la priorización de determinados instrumentos y actores, es menester determinar el origen de los recursos que componen la cartera. Este aspecto asume relevancia respecto a lo planteado en el Capítulo III acerca de los organismos internacionales y el financiamiento y difusión de políticas y programas que implican un determinado enfoque y organización estructural del Estado. Se debe distinguir entre los recursos endógenos de aquellos exógenos a las estructuras estatales. Los recursos endógenos refieren a aquellos que tienen su origen en los programas presupuestarios y sobre los cuales el Estado dispone de forma autónoma para direccionar discrecionalmente de factores externos al Estado. Por recursos exógenos, nos referimos a aquellos recursos financieros que, si bien operan a través de créditos o subsidios como lo harían los recursos endógenos, poseen una asignación, disposición o destino específico, debido a que tienen origen total o parcial en organismos externos a la estructura estatal considerada.

Estos recursos, que habitualmente toman la forma de créditos externos desde los organismos internacionales de financiamiento como el BID, también pueden tomar la forma de fondos de cooperación que presentan condicionalidades similares a los primeros, como señalamos en el Capítulo III (este es el caso del PNUD). Es decir, este punto tiene un peso significativo en cuanto a la evaluación de las estructuras estatales, ya que permite determinar el grado de autonomía y libertad en la opción de los instrumentos así como para conformar una estructura más cohesiva o, por el contrario, fragmentada, de acuerdo a la presencia y tipos de condicionamientos en el marco de las relaciones con los organismos internacionales.

Para el análisis empírico de esta dimensión fue necesario complementar dos tipos de técnicas de recolección de los datos. Hasta donde fue posible, desde el punto de vista cuantitativo del financiamiento, el peso de los distintos instrumentos, así como los actores más beneficiados, se priorizaron las fuentes primarias disponibles en bases documentales. Se recurrió a revisar los documentos de las Leyes de Presupuesto que contienen la descripción de los créditos disponibles con un importante grado de desagregación de los ítems de la programación presupuestaria (en algunas oportunidades se logró cotejar con el gasto ejecutado que, en lo general, no hubo disparidad significativa). También, complementamos con la información disponible en los informes anuales de la Cuenta de Inversión y los informes disponibles allí (por ejemplo, el Boletín Fiscal).[80] Cuando se consideró oportuno, se establecieron comparaciones entre los recursos del Ministerio de Industria y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva creado en 2007 como uno de los organismos implicado en el ámbito de las pymes desde el punto de vista de las políticas de ciencia y tecnología.

Refiriéndonos a los recursos endógenos, a través de las entrevistas semi-estructuradas, logramos recabar información relevante al manejo y organización de los recursos de políticas o programas que no estaban incluidos en los documentos mencionados anteriormente. Respecto a los instrumentos con financiamiento exógenos, para no

[80] Las dos fuentes de datos mencionadas son de público acceso. La Ley de Presupuesto de la administración pública nacional contiene la proyección de recursos y gastos así como el origen de los mismos; se encuentra disponibles en la plataforma virtual de la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la órbita del Ministerio de Hacienda (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/). Por su parte, Cuenta de Inversión presenta el estado contable del sector público nacional (organismos centralizados y descentralizados) y se encuentra disponible en su respectiva plataforma virtual (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm).

redundar, en el apartado de los recursos humanos señalaremos la estrategia metodológica utilizada.

Calidad burocrática, experticia del staff y elaboración endógena de programas y políticas

Concatenadamente, sumado a las dimensiones desarrolladas anteriormente, la literatura de capacidades estatales también ha destacado la que la construcción de autonomía estatal sería posible a través de un servicio civil calificado, una dotación de recursos humanos y competencias técnicas con una fuerte orientación weberiana (Skocpol, 1995; Evans, 1995). A través de esa calidad interna, el Estado adquiere capacidad de articular y traducir los intereses de los actores sociales y vincularse sinérgicamente con los mismos sin perder su autonomía, logrando los efectos sociales propuestos de antemano e impidiendo el cooptamiento por parte de dichos actores (Kholi, 2009). El nivel de profesionalización del personal como así también su(s) forma(s) de reclutamiento es clave en la construcción y consolidación del corpus burocrático de las estructuras cualificadas (Evans, 2004).

Este aspecto debería ser complementado con el desarrollo de una sólida experticia técnica de ese staff en relación a las funciones asignadas dentro de las instancias de elaboración de políticas y estrategias PyMEs, como así también las condiciones necesarias de permanencia en los cargos que promuevan sistemas de información y evaluación de las políticas y programas implementados como estrategias de aprendizaje (Fernández y García Puente, 2013).

La capacidad de elaboración y producción endógena de la política industrial-pyme se encuentra íntimamente asociada a la calidad del servicio civil, a la endogeneidad de los recursos, así como a la estabilidad de las estructuras e instancias de apoyo. Siguiendo la dicotomía del Estado como ensamblador o como centro de respuesta, la construcción de estatidad que promueven los programas financiados o en colaboración con los organismos internacionales difiere y promueve de modo taxativo una -necesaria- forma de organización fragmentada y desarticulada que evita poner atención en el aprendizaje institucional y la permanencia del personal, a la que, a su vez, se encuentran asociados el componente conceptual (Fernández *et al*., 2008).

En este sentido, una forma de implicación "centro de respuesta" requiere de sostenimiento financiero *endógeno* para dotar de "capacidad de fuego" a las estructuras estatales. Pero, reiteremos, esto no debe estar desconectado de la capacidad y recursos humanos de las

instancias para elaborar sus propias estrategias y políticas que redunde en un cerramiento de compuertas a la introducción de matrices conceptuales y estrategias provenientes de la presión neoliberal de las redes políticas globales.

Desde el punto de vista metodológico y empírico, esto implica evaluar tanto la cantidad como la calidad del recurso humano afectado al área específica industrial-pyme, manteniendo una estrategia cuali-cuanti para revisar: a) tipo de personal; b) forma de reclutamiento; c) la calidad del personal y experticia; y d) la forma de organizar el trabajo.

a) El tipo de personal apela a la tradicional diferenciación entre el funcionario político y el administrativo-burocrático.[81] El personal político es aquel que desarrolla actividades y funciones que atienden posiblemente más a los tiempos decisionales y políticos respondiendo a designaciones más arbitrarias, que se encuentran en las posiciones ministeriales superiores que podría extenderse hasta el nivel de directores generales, el cual forma parte del personal estable de acuerdo a la normativa regulatoria.[82] Por tanto, el personal-administrativo sería aquel contemplado en un estatuto administrativo, el cual puede formar parte de ese cuerpo como personal de carrera a través de concurso o bien -siguiendo la tendencia de las estructuras flexibles- estar vinculado al Estado a través de un contrato que regula su servicio. Inicialmente, esto amerita un tratamiento cuantitativo para observar la importancia relativa en número, primero respecto a otras instancias estatales, como así también el peso de uno u otro dentro del MI. También, cabe señalar la distinción entre el personal de carrera y aquellos contratados, modalidad asociada estrechamente con las formas de organización que difunden los organismos internacionales que ha motivado tasas altas de rotación del personal que entorpece los aprendizajes internos colectivos respecto a las políticas.

b) Vinculado a este último señalamiento, determinar la modalidad de reclutamiento deviene en un aspecto central. En ambos tipos de personal (político y administrativo-burocrático), es relevante precisar si proviene de otras áreas ministeriales, de áreas académicas públicas o privadas, organizaciones empresarias o fundaciones civiles que

[81] Como destaca Oszlak (2006), si bien las escisión funcional de carácter dicotómico, aquella que asigna al personal político el rol de generar ideas y decisiones y al personal administrativo-burocrático la implementación de estas últimas, ciertamente no tienen ya cabida, pero la separación analítica entre estos dos tipos de personal sigue siendo relevante para comprender la composición y la dinámica de las estructuras estatales.

[82] Un campo de indagación reciente llama la atención acerca de las trayectorias de los funcionarios y las elites políticas que dirigen al Estado. No obstante, ello no es objeto de nuestro trabajo, aunque no por ello le restamos importancia. Respecto a esta literatura pueden advertirse desde la sociología de las élites trabajos como el de Perelmiter (2016), el de Canelo y Castellani (2016), o el de Perissinotto *et al*. (2015) (este último sobre Brasil), son algunos de los ejemplos con abordajes empíricos de esa literatura.

representan intereses, y en tal caso, cuáles. Es importante indagar si el reclutamiento, principalmente del personal administrativo-burocrático (permanente y contratado), siguió procesos que garanticen la selección por mérito, o si primaron mecanismos arbitrarios.

Al respecto se señalará la normativa vigente para el personal administrativo permanente, y también se revisarán los aspectos contractuales respecto a las políticas con vínculos a los organismos internacionales.

c) La calidad del personal y su experticia resultan centrales para un ámbito de política particular como el industrial-pyme. En este sentido, reviste importancia cuantitativa el nivel educativo como la trayectoria y formación en áreas específicas. Este es un aspecto clave que se articula con la capacidad de incentivar la incorporación de personal idóneo desde el punto de vista del salario. Es importante destacar aquí los estímulos que se presentan para reclutar personal calificado, advirtiendo cómo interviene este aspecto en aquellos programas vinculados a los organismos internacionales, los cuales tienden a dar mayor centralidad al experto/profesional que a la formación de un personal estable que desarrolle su carrera dentro de la estructura estatal.

d) Se pone atención sobre la organización del trabajo para revisar la importancia de ciertas actividades que permiten dotar de capacidad técnica de la instancia ministerial específica, y también respecto al marco de ideas y enfoques teóricos sobre los que se sustenta la organización de la estructura en su interior. Una vía posible por la que hemos optado ha sido la de verificar la existencia y conformación de áreas formales, informales o equipos *ad-hoc* para llevar adelante las tareas y actividades encargadas a la estructura ministerial y/o desarrollar otros tipos de actividades de investigación y/o producción de políticas. Aquí, cabe la distinción entre aquellas áreas encargadas de lo estrictamente administrativo para el funcionamiento de la estructura y/o la implementación de las políticas, y la existencia de áreas (direcciones, proyectos, programas, etc.) destinadas a la investigación y generación de información específica en la materia industrial-pyme. Ello permite advertir la existencia de instancias capaces de manejar aparatos teóricos y producir instrumentos analíticos e insumos empíricos para ser utilizados tanto para evaluar como para generar nuevos instrumentos. Un indicador de esto es la existencia de publicaciones editadas, informes, proyectos, o bien el soporte en que se materializaron, así como las fuentes de datos utilizadas en ellos.

Como se mencionó anteriormente, para caracterizar estos cuatro aspectos de la dimensión del personal recurrimos a diversas fuentes y herramientas metodológicas. Por un lado, se

analizaron los documentos señalados en el apartado de la dimensión financiera en los que se presentan los créditos disponibles, así como el personal contratado a tal efecto. Se hizo una reconstrucción cuantitativa de la evolución del empleo público desde el punto de vista del tipo de personal considerando un análisis holístico, comparado y diacrónico, constatando el peso del área industrial-pyme en la estructura general.

No obstante, la complejidad de la dimensión del personal nos condujo a utilizar fuentes secundarias para reconstruirla (publicaciones académicas en su mayoría).[83] También, utilizamos la entrevista semi-estructurada como estrategia para recolectar aquellos datos del área de nuestro interés que no eran reflejados en las fuentes descritas anteriormente. Por ejemplo, a través de las fuentes secundarias (publicaciones académicas o periodísticas) como de las entrevistas se logró obtener mayor detalle de las instancias, iniciativas y trabajo de apoyo que brindaba el Centro de Estudios para la Producción (CEP) así como del Programa MAPA-PYME, los cuales no estaban reflejados en las fuentes ya mencionadas.[84]

Así mismo, para observar los aspectos donde se hacía más visible la dinámica de fragmentación de las estructuras y los condicionantes sobre la conformación del staff y la organización del trabajo, apelamos a profundizar el análisis sobre dos programas que tenían vínculos con los organismos internacionales. Por un lado, focalizamos en el Programa de Reconversión Productiva (PRE) continuado luego en el Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad de PyMEs (PACC) (financiado con un préstamo externo del BID); y el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL) (implementado con fondos nacionales y en colaboración con el PNUD). Estos dos programas fueron seleccionados porque en su funcionamiento se puede apreciar con mayor detalle los puntos señalados en el Capítulo III, pero también porque presentan dos tipos de vínculo distintos con el Estado y ello permitía ciertas clarificaciones en cuanto a lo que implicaba concretamente el funcionamiento de ambos. Es decir, el BID opera financiando las políticas o programas

[83] La dimensión del personal fue un tema que presentó ciertas dificultades para ser estudiada, tanto por la complejidad y variedad de los modos o tipos de vínculo del personal con el Estado, como por el acceso a los datos, por tratarse de una variable sensible agravada por el contexto político. Cabe recordar que desde el cambio de gestión en 2015 se dio una serie de cese de contratos en diversas áreas estatales. Este era el momento en que comenzamos a realizar el relevamiento de los datos sobre el personal y, ante tal situación, se presentaron un conjunto de rispideces organizacionales y políticas que se traducían en la solicitud de requisitos formales ante la solicitud de información, lo cual se presentaron como un límite objetivo para recabar los datos como hubiésemos esperado hacerlo.

[84] El primero de ellos fue creado a mediado de la década de 1990 de la entonces Secretaría de Industria, y el segundo fue implementado en cooperación con el PNUD y estaba a cargo de una coordinación dependiente de la Sepyme. Sobre ambos, se desarrollará mayor detalle en el capítulo siguiente.

a través de los créditos externos, mientras que el PNUD, como agencia de la Naciones Unidas, aporta cooperación técnica a los Estados.

Desde el punto de vista cualitativo, no nos propusimos una evaluación de esos programas, sino que nos limitamos a observar el modo en que su implementación establecía lineamientos teóricos/conceptuales que delimitaban la modalidad de implicación y también respecto a la organización estructural y ordenamiento del personal. Para ello, se realizó un análisis documental de fuentes primarias que directa o indirectamente estaban vinculados al funcionamiento de esos programas (principalmente, los documentos conceptuales o publicaciones académicas y/o de divulgación relacionadas directamente, así como los Reglamentos Operativos de Programa correspondientes a los programas). A través del análisis de estas fuentes fue posible rastrear la importancia de determinados tópicos y complejos de ideas y conceptos centrales que dan sentido y soporte a esos programas, atendiendo en particular al tratamiento de los aspectos problemáticos centrales y cuáles las soluciones que se derivan.

Así mismo, reuniendo otro cuerpo documental de fuentes primarias (leyes, decretos, reglamentaciones y convenios que reglamentan las acciones entre el Estado con los organismos internacionales), fueron analizados desde el punto de vista de las condicionalidades y especificaciones que establecían en cuanto a la posición y delimitación del papel del Estado, sus competencias, etc., respecto al modo de organizar y disponer los recursos humanos y técnicos de las estructuras estatales implicadas, como así también en cuanto a los roles otorgados a otros actores intervinientes en el proceso de implementación de las políticas.

En la tarea de reconstruir esta dimensión, las 20 entrevistas realizadas (4 secretarios, 6 subsecretarios, 2 directores, 4 coordinadores de programas, y 4 integrantes de equipos técnicos de los programas analizados) operaron de forma complementaria al material documental.[85] Aprovechando esta técnica para reconstruir la forma de organizar el trabajo y de articulación y coordinación intra ministerial, se logró también complementar la información referente al financiamiento y a la dotación y la calidad del personal en cuanto a la experticia y reclutamiento. Así mismo, a través de las entrevistas fue posible advertir el ordenamiento de los recursos humanos y técnicos en función de las actividades más importantes, tanto al interior de las secretarías y direcciones como de los programas analizados.

[85] En el apartado de Anexos se encuentra la lista de los entrevistados.

Además, las entrevistas también permitieron informar acerca de la dinámica de articulación entre las instancias internas del ministerio, así como de los mecanismos y forma de coordinación en la implementación de los mismos. Con ello, se procuró identificar el grado y capacidad (a través de la presencia/ausencia de mecanismos formales e informales) que tuvieron lugar en dichas áreas.

Coherencia y nodalidad estratégica

Ahora bien, hemos señalado que los componentes necesarios son la jerarquización, la estabilidad temporal y el control de determinadas competencias, así como la dotación de recursos financieros endógenos y humanos de calidad. Pero ello no implica aún su centralidad estratégica para constituirse en un actor relevante para el desarrollo en países periféricos donde la particularidad ha sido una trayectoria de fragilidad institucional (Faletto, 2014; Kaplan, 1971). En este sentido, aunque el Estado posea una estructura jurídica que lo dota de institucionalidad y formalidad como si fuese un actor homogéneo, carece de integridad en su actuación, ya que no es un sujeto monolítico en la medida en que es un agregado institucional que requiere de coherencia y coordinación que lo doten de unidad operativa para poder ejercer el poder (Jessop, 2014).

En los sistemas presidenciales como los latinoamericanos, el poder ejecutivo posee una centralidad notable, y habitualmente es traccionado por los ministerios de economía por sobre otras instancias de política pública, más aun teniendo sus actuaciones en el marco de los procesos de ajuste estructural (Haggard, 1998) combinados con la desimplicación selectiva del Estado (Fernández *et al*., 2005).[86] No obstante, bajo esta configuración, cabría esperar un proceso de desarrollo articulado desde el punto de vista macroeconómico y con menos acento sobre la transformación estructural.

Por esa razón, un área estatal destinada a industria debería superar ciertos umbrales de calidad y aspirar a asumir centralidad como instancia ordenadora de las prioridades estratégicas del desarrollo. Es decir, debería obtener la capacidad necesaria, que es técnica y política, para ordenar y disputar la dirección de la acción estatal en torno al cambio estructural (Chibber, 2002).

[86] El autor considera que durante la implementación del Consenso de Washington, el Estado no necesariamente se retiró por completo de la escena económica. Antes bien, siguiendo la idea de un Estado que asume un papel activo pero débil, el autor señala que el Estado se desimplicó *selectivamente* del sector industrial para fortalecer sus funciones macroeconómicas, al tiempo que desarticulaba las estructuras de protección industrial y redistributivas, y viabilizaba el proceso de ajuste y reducción del déficit del gasto público.

Los aspectos señalados anteriormente se consolidarían de modo superador a través de la emergencia de una *instancia nodal de decisión* con autoridad competencial para establecer direccionamiento en dos ámbitos simultáneamente. Hacia el "interior" del Estado al momento de ordenar las prioridades y elaborar e implementar una estrategia de acumulación, y hacia el "exterior" del Estado en relación con los actores sociales y el despeje de factores críticos para establecer la dirección del proceso de desarrollo (Chibber, 2003; Kohli, 2004).

En el ámbito de los países periféricos, esta articulación, cohesión y/o coordinación de la estructura estatal, no solo advierte un carácter eminentemente político, sino también uno jerárquico que puede asumir diversas modalidades organizacionales, que se anteponga a las acciones aisladas, descoordinadas y fragmentadas (Chang, 2010; Chibber, 2002). Nos interesa en particular el primero de ellos, el modo de articular y cohesionar la estructura estatal, lo cual obviamente a su vez redundaría en la capacidad de direccionar -externamente- las estrategias de los actores. Esta dimensión puede distinguirse analíticamente entre la articulación y/o coordinación que se da a) a nivel *intraministerial* (secretarías, subsecretarías, etc.) del ámbito industrial-pyme; y b) aquella que tiene lugar a nivel *interministerial*, es decir, entre los ministerios y organismo externos al específico, ordenándolos articuladamente en torno a una estrategia de alcance general vinculada a lo industrial, compatibilizando objetivos, metas, recursos, etc.

Metodológicamente, ello implicaría observar la existencia de instancias formales o informales que hayan tendido a establecer orientación y ordenamiento de los componentes internos (intra ministerio) y externos (entre ministerios) para propiciar la articulación y coherencia estatal. Sin embargo, en términos concretos y debido a la extensión de lo que implicaría hacer un barrido completo, se analizó el papel que jugó el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) implementado a fines de 2011 como instancia formal más significativa de ordenamiento de los recursos y los diversos programas y políticas ejecutadas. La importancia del PEI 2020 tuvo además su reflejo en la estructura del ministerio a través de la Secretaría de Planeamiento Industrial encargada de implementarlo.

Se indaga de modo general en qué consistió el proceso de su elaboración, los actores implicados, así como las competencias y funciones que pasó a cumplir dicha secretaria como parte de la implementación del PEI 2020. Del mismo modo, se advierte el volumen de recursos financieros, la dotación del personal implicado y en qué medida asumió un

rol nodal como articulador de la instancia ministerial (de sus recursos e instrumentos), tanto al interior como hacia otros ministerios.

A continuación, en la Tabla 7 se resumen los puntos anteriormente desarrollados como síntesis de las cuatro dimensiones de análisis para examinar la estructura estatal específica del ámbito industrial-pyme en la experiencia argentina (2003-2015).

Tabla 7. Dimensiones para el análisis de la estructura estatal industrial-pyme

Jerarquía, estabilidad y competencias	Nivel de jerarquía alcanzado por la instancia industrial-pyme
	Estabilidad temporal de la instancia industrial-pyme
	Competencias y componentes institucionales bajo su control (industria, pyme, comercio exterior, etc.)
Recursos Financieros	Análisis cuantitativo de los recursos financieros a) *holístico*: peso absoluto y relativo áreas directa o indirectamente vinculadas a lo productivo industriales frente a otros ámbitos de gasto); b) *comparado*: peso absoluto y relativo por finalidad y función del área industrial-pyme respecto a otras funciones (ganadería, turismo, etc.). c) *diacrónico*: evolución del peso absoluto y relativo experimentado por el gasto del área industrial-pyme.
	Análisis cualitativo de los recursos financieros a) distinción por objeto del gasto: mantenimiento de la estructura en relación con los gastos de capital y a estimular la actividad industrial-pyme. b) tipo de gasto e instrumentos: créditos, subsidios, e incentivos fiscales. c) actores más beneficiados, grandes empresas - pyme
	Origen de los recursos, volumen absoluto y relativo. a) endógenos y b) exógenos
Personal burocrático, experticia del staff y organización del trabajo	Análisis cuantitativo del personal a) tipo de personal: administrativo-burocrático y política b) tipo de vínculo con el Estado: a) permanente o contratados, b) proceso de selección (concursos públicos)
	Análisis cualitativo del personal Modalidad de reclutamiento a) sector privado, b) otras áreas ministeriales, c) esferas académicas o consultoras.
	Calidad y experticia del personal a) nivel educativo alcanzado y trayectoria; b) nivel salarial e incentivos.
	Organización del trabajo a) tipo de actividad realizada por áreas b) existencia de áreas formales o informales que desarrollan actividades de investigación y generación de información, y producción de políticas públicas. c) resultados o productos alcanzados (publicaciones, informes, etc.)
Coherencia estructural / instancia nodal	Conformación o presencia de instancia de articulación *intra-ministerial* para articular los componentes y actividades ministeriales
	Conformación o presencia de instancia de articulación *inter-ministerial* para articular los componentes y actividades entre otros ministerios en torno a la actividad industrial

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

El objetivo del presente capítulo fue brindar mayor precisión de las dimensiones teóricas que se han considerado a lo largo de los capítulos anteriores como elementos estratégicos para el desarrollo. Como tales, identificamos con mayor precisión las propiedades que pueden ser consideradas centrales en las estructuras estatales asociadas a lo industrial-pyme que, al tiempo que se presentan como propiedades disputadas por la dinámica de las redes políticas globales, las experiencias concretas pueden quedar conformadas asemejándose más a un arquetipo que a otro.

Además, señalamos las fuentes de datos y las técnicas utilizadas, así como algunas aclaraciones pertinentes respecto a la disponibilidad de datos y ciertos recortes empíricos convenientes por la magnitud de algunos elementos.

De ahora en más, resta dar prioridad a los aspectos empíricos relativos a la estructura estatal de la experiencia argentina desarrolladas en el Capítulo V y Capítulo VI. El primero, con un tratamiento más general del Ministerio de Industria, tanto respecto a su trayectoria y contexto como a su composición interna financiera, del personal y coherencia. Y, el segundo, luego de considerar el posicionamiento ministerial y su preso relativo y capacidad en el marco más general de la estructura estatal, focalizamos en la Sepyme y en particular en los dos programas vinculados a organismos internacionales (PRE-PACC y SPL). En ese capítulo se realiza un tratamiento más atento del grado de expresión de las condicionalidades difundidas por dichos organismos, las cuales fueron desarrolladas en el Capítulo III.

CAPÍTULO V. EL MINISTERIO DE INDUSTRIA. JERARQUIZACIÓN CON AHUECAMIENTO.

Introducción

De acuerdo con el desarrollo de los capítulos anteriores, hemos señalado el carácter estratégico que cumplen las estructuras estatales para alcanzar un desempeño industrial dinámico y así propiciar un ingreso más cualificado en las redes económicas globales.

No obstante, al mismo tiempo también notamos que se constituían en un objeto disputado sobre el que los actores hegemónicos de las redes políticas globales proyectaban su incidencia para viabilizar una regulación que soporte la dinámica de acumulación a escala global de las empresas transnacionales. En el Capítulo III marcamos que las políticas y programas difundidos desde los organismos internacionales (como articuladores claves de las redes políticas globales) se habían constituido en dispositivos de poder y, por tanto, en un medio por el cual esa incidencia tenía lugar sobre la implicación y la estructura estatal.

Para construir espacios de resistencia que provean una modalidad de implicación estratégica y pertinente a los objetivos de desarrollo nacional con anclaje en un sector industrial dinámico, señalamos la conveniencia de verificar ciertas propiedades en las estructuras estatales específicas del ámbito industrial-pyme. Dicha verificación permite caracterizar y evaluar las condiciones institucionales domésticas de las experiencias concretas en el marco más amplio de la incidencia de las redes políticas globales.

Desde esta perspectiva, en este capítulo se utilizan las herramientas metodológicas desarrolladas en el Capítulo IV para analizar la estructura del Estado nacional en la experiencia argentina reciente (2003-2015), en particular haciendo especial foco en el Ministerio de Industria de la Nación (MI) como el ámbito de política pública específico para el sector industrial y pyme.

El capítulo se compone de cuatro partes siguiendo las dimensiones presentadas anteriormente en el Capítulo IV.

En la primera se abordan los cambios morfológicos del ámbito productivo del Estado, dando especial atención a la jerarquización de la cartera industrial y las transformaciones competenciales que sufrió. Se presenta la novedad institucional de una cartera ministerial específica de industria, comparable con pocos momentos de la historia argentina, pero al mismo tiempo se advierte que la creación del MI en 2009 es parte de un proceso de

desmembramiento de una instancia que aglutinaba lo macroeconómico y otros ámbitos de política pública productiva (economía, agricultura, ganadería, industria, turismo) que culminaron tomando autonomía ministerial. Al mismo tiempo, aun como ministerio, el MI sufrió la pérdida de control de una competencia estratégica como es la administración del comercio exterior que pasó de un criterio de protección a industrias sensibles a priorizar el control riguroso de divisas sin un criterio industrial claro.

En la segunda sección, se presenta un análisis de los recursos financieros y los instrumentos en los que se canalizaron, así como las particularidades de los más significativos. En dicho análisis se advierte una marginalidad notable en cuanto a los recursos financieros destinados en comparación con otros ámbitos, mostrando la ausencia de centralidad -interministerial- y de un fortalecimiento estratégico de la cartera industrial para estimular la actividad industrial. Así mismo, se señala un estímulo diferencial a grandes proyectos o actores y una participación significativamente menor de las pymes en los fondos públicos que tuvieron un componente importante de financiamiento externo.

En la tercera sección, se analiza la dotación, calidad y forma de reclutamiento del personal señalando las principales tendencias. Comparativamente, la dotación de personal del MI fue la más pequeña de todas las instancias ministeriales, incluso tuvo una dotación total de personal menor que la cartera de turismo (centralizados y descentralizados). Así mismo, el número de contratados superó significativamente a los permanentes y temporarios. En cuanto a instancias de apoyo y producción de información, se señala la presencia del MAPA-PYME así como del Centro de Estudios para la Producción (CEP) que operaron protagónicamente antes de la creación del MI, y luego se observa cierta marginalidad frente a la elaboración del PEI 2020.

En la cuarta y última sección, al tiempo que el MI presentó un paulatino ahuecamiento de competencias, de financiamiento y de personal que dificultaron establecer prioridades claras de desarrollo industrial, la elaboración e implementación del PEI 2020 pretendió introducir explícitamente la lógica público-privada en el establecimiento de esas prioridades y articular los instrumentos de política pública, aunque sin mucho éxito. En su implementación, si bien se observa la creación de una instancia exclusiva en 2011 (Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial), ella no obtuvo recursos suficientes no solo para dotar de coherencia el conjunto de instrumentos que “ofertaban” a los actores

productivos, sino también para coordinar la administración del comercio exterior. El PEI 2020 debió enfrentar la adversidad de la pérdida del control del comercio exterior.

Jerarquización, estructura y competencias del Ministerio de Industria

Luego del default declarado en 2001-2002, Argentina vivió un período de crecimiento inédito que tuvo lugar como resultado del quiebre de la paridad cambiaria de la ley de convertibilidad ($1=US$1) y la recuperación del control de las variables macroeconómicas que habían quedado supeditadas al endeudamiento y la valorización financiera. En 2003, el gobierno de Néstor Kirchner marcaría el rumbo de crecimiento dando lugar a un tipo de cambio más favorable a las exportaciones, la recomposición salarial y el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, las paritarias obligatorias, y una rígida estrategia de desendeudamiento que quitaría el yugo de los lineamientos del FMI (Kulfas, 2016; Lavarello, 2017). Al mismo tiempo, tuvieron lugar leyes importantes para estimular la inversión pública y privada en infraestructuras como en sectores intensivos en conocimiento como el software y el de biotecnología que tuvieron efectos virtuosos en dichos sectores (Lavarello y Sarabia, 2015).

Como avanzamos en el Capítulo II, no obstante las altas tasas de crecimiento entre 2003 y 2007, el contexto de la crisis internacional en 2008 marcó cierto límite para mantener el ritmo e intensidad de crecimiento a través del manejo macroeconómico y una política industrial implícita más que explícita. Sumado a la caída de los precios de los *commodities*, se presentó la conveniencia de realizar transformaciones institucionales que tuviesen impacto transformador en la estructura productiva (Lavarello, 2017).

La jerarquización de la cartera industrial tiene lugar en este contexto de necesidad de refundar la estrategia de desarrollo, pero en un marco más amplio de otras jerarquizaciones que se dieron con anterioridad. La primera de ellas se da a fines de 2007 cuando creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que tenía en su haber un proceso de planificación y consensos de su creación en instancias iniciadas en 2004.

La creación del MI en 2009 significó la primera puesta en valor a nivel ministerial de la cartera industrial en el período democrático reciente iniciado en 1983. Los antecedentes históricos muestran una trayectoria inestable que inicia a mediado de Siglo XX con el primer peronismo, y por momentos goza de jerarquía ministerial, y por otros queda supeditada a la dinámica de la cartera de economía. Si bien este aspecto requiere mayor

profundización teórica como empírica en términos históricos, es importante destacar la inestabilidad de la cartera y señalar que el MI no contaba con un acervo importante para "revivir" en el presente una estructura o aprendizajes sólidos del pasado (Rougier y Odisio, 2016).

Por su parte, la Sepyme emerge como una novedad institucional en la estructura estatal luego de la vuelta a la democracia (1985), y tuvo una trayectoria de alta inestabilidad desde entonces. Pasando desde el área económica, luego fue suprimida en el año 1996 junto a numerosas secretarias y subsecretarias en el marco del Plan de Reforma del Estado. Se creó nuevamente en la Presidencia de la Nación, fue alojada en el área de economía, luego en la de trabajo, y finalmente será una de las secretarías que integró el Ministerio de Producción en 2002 (ver, Ilustración 6 e Ilustración 7).[87]

La Sepyme, a su vez, fue la encargada de la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley Pyme N° 24.467 sancionada en 1995 (que dio origen al Régimen de Bonificación de Tasas y al programa de Sociedad de Garantía Recíproca) y la Ley N° 25.300 en 2000 (entre los instrumentos más importantes se destaca el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fonapyme; y el Fondo de Garantía Recíproca, Fogapyme).[88]

Como decíamos, tanto la cartera industrial como la destinada a las pymes no habían sido espacios institucionales dotados de jerarquía. Frente a la década de 1990, donde el Estado se había desimplicado selectivamente del sistema productivo y la instancia industrial fue marginada no solo discursivamente sino también dentro de la estructura estatal (Fernández *et al*., 2005), se observa la revalorización institucional de la instancia dedicada a industria a través de la elevación a rango ministerial.

No obstante, al destacar la creación del Ministerio de Industria en 2009 se debe matizar el modo en que se fue desenvolviendo su creación. Si se analiza detenidamente, su creación no necesariamente obedeció a una invención intencional y con antelación a otras transformaciones institucionales. Más bien, fue resultado de la elevación de otros sectores estatales a rangos ministeriales. Aquí, comenzamos a relativizar el carácter estratégico del movimiento de jerarquización. Un aspecto que se debe resaltar como su antecedente

[87] Cuando se crea en Presidencia de la Nación, el objetivo de la creación respondía principalmente a administrar los distintos programas destinados a las pymes que, en su mayoría, eran préstamos del BID. La Sepyme cumpliría funciones de unidad ejecutora de dichos préstamos.

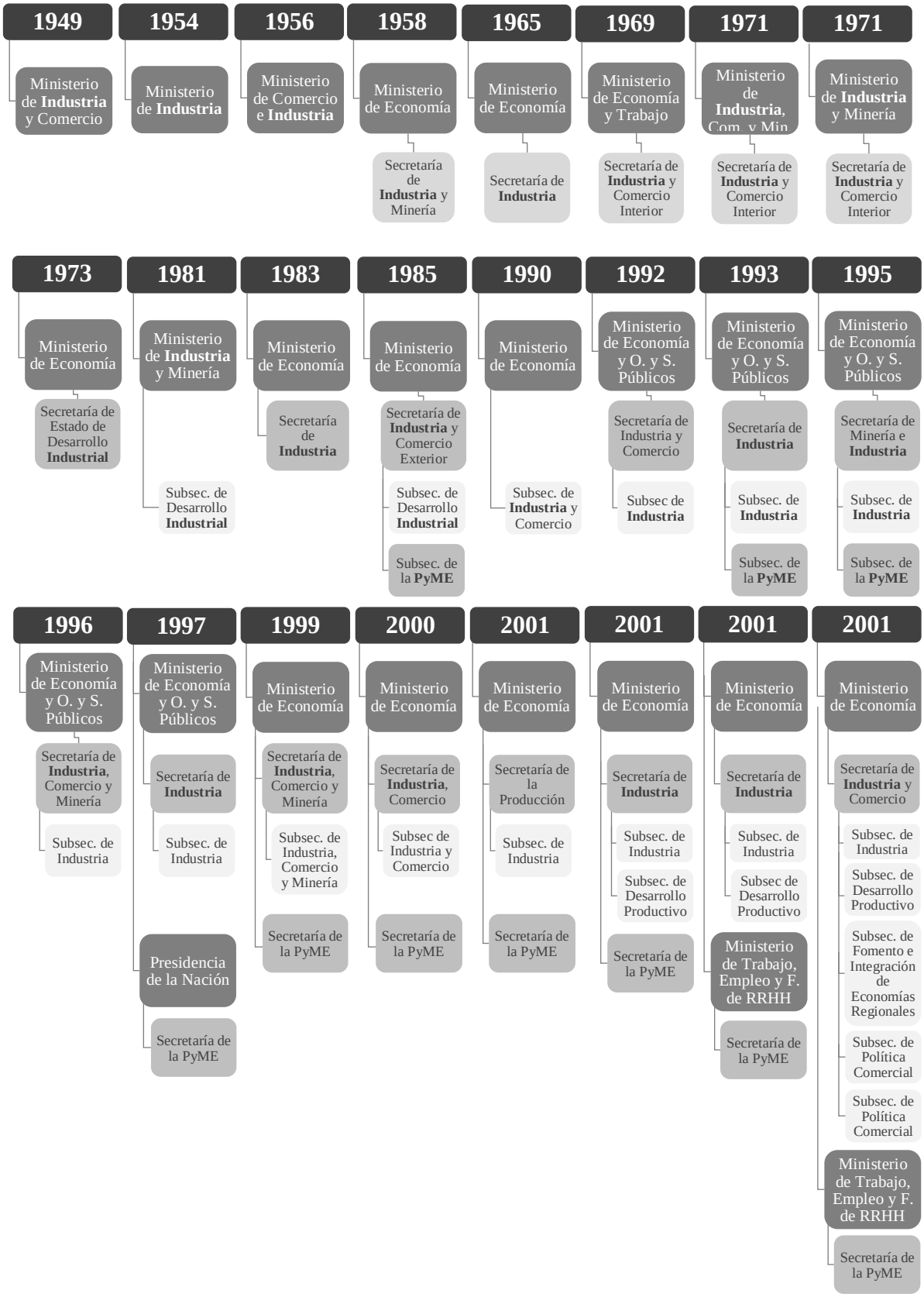
[88] Ambas leyes promovieron instrumentos para permitir el acceso al crédito o bien para brindar financiamiento directo a las pyme (Lavarello y Sarabia, 2015).

es la creación del Ministerio de Producción en 2002, y luego en 2003 el Ministerio de Economía y Producción, los cuales poseían el control de competencias sobre un abanico de sectores productivos que paulatinamente se fueron desmembrando en las distintas rejerarquizaciones anteriores.

Tanto en 2009 y 2010, cuando el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Turismo ascendieron a rango ministerial (ambas carteras estaban incluidas en el Ministerio de Economía y Producción) e industria se crea como ministerio, la prioridad estuvo dada en los dos primeros. Es decir, en 2009 la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos[89] responde a la supresión del Ministerio de Producción creado en 2008, y la creación del Ministerio de Industria al poco tiempo se transforma en Ministerio de Industria y Turismo.[90]

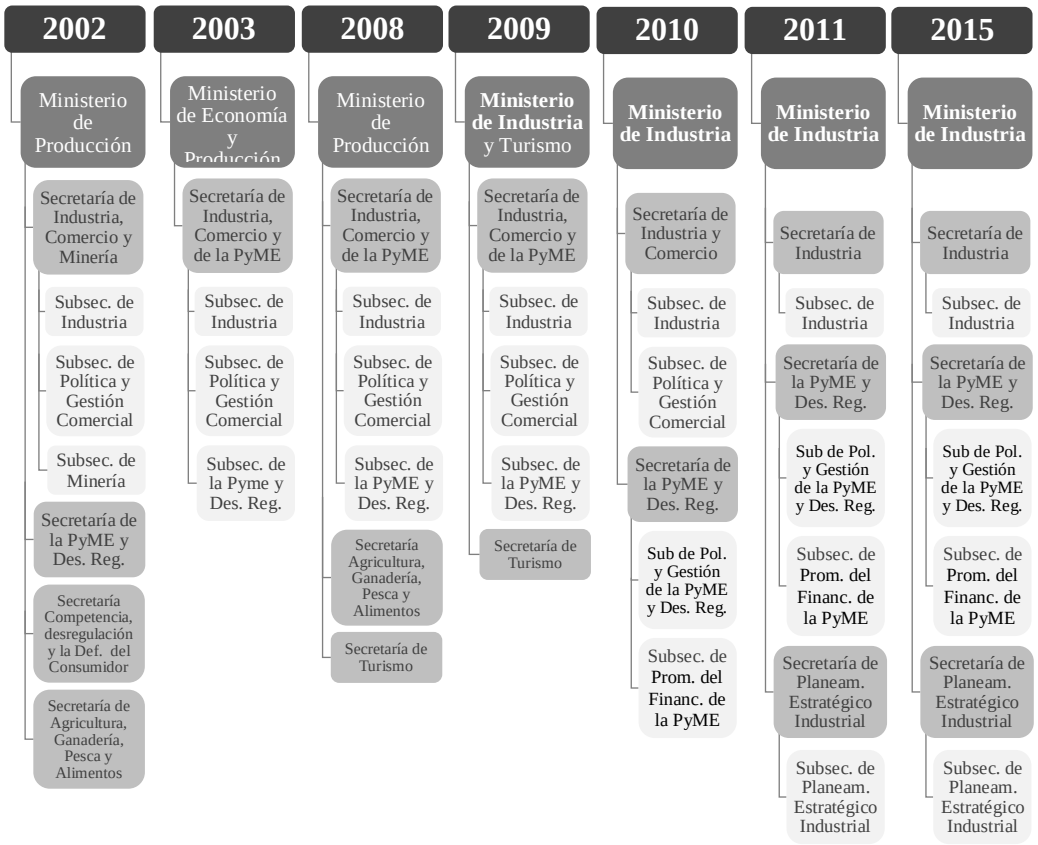
[89] Los decretos 1365/2009 y 1366/2009 señalan la importancia del área de agricultura y ganadería para el desarrollo del país. Tal vez, ello sea un signo de cambio de las relaciones de fuerza sucedidas al interior del gobierno tras la problemática Resolución N° 125 y el conflicto con las entidades agropecuarias en 2008.
[90] Dec. 1458/2009. PEN.

Ilustración 6. Transformación morfológica del área específica de la Administración Pública Central de Argentina implicadas en el sector industrial (1949-2001).



Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales (www.infoleg.gov.ar)

Ilustración 7. Transformación morfológica del área específica de la Administración Pública Central de Argentina implicadas en el sector industrial y pyme (2002-2015)



Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales (www.infoleg.gov.ar)

Del mismo modo, en 2010 la creación del Ministerio de Turismo,[91] desemboca en la disgregación del Ministerio de Industria y Turismo mencionado anteriormente, y se crea definitivamente el Ministerio de Industria en 2010.[92]

Los funcionarios entrevistados resaltaron que la creación definitiva del Ministerio de Industria dirigido por Débora Giorgi significó la culminación de un proceso de pérdidas de competencias que estaban alojadas en el "super ministerio" (haciendo alusión al Ministerio de Producción), el que inicialmente había sido dirigido por la ministra mencionada. Al respecto, los funcionarios carecían de una explicación certera sobre el paulatino "recorte" de competencias que sufría la cartera de producción dirigida por la ministra Giorgi, quien fuera una economista proveniente de la Unión Industrial Argentina

[91] Dec. 919/2010. PEN.
[92] Dec. 964/2010. PEN.

que había ocupado el cargo de Secretaria de Industria en 1999 en el gobierno de De la Rua.[93]

Por otra parte, en cuanto a las competencias del ministerio, ya hemos anunciado anteriormente que el Ministerio de Industria sufrió un proceso de *ahuecamiento*. En parte, se puede notar que dicho ministerio fue parte de un proceso de desmembramiento de una instancia ministerial que fue considerada "super ministerio". No obstante, el Ministerio de Industria será objeto de recorte de una de sus competencias centrales, un área de incunvencia que resultó clave en su inicio desde el punto de vista de la protección comercial que daría sustento al proyecto de sustitución de importaciones tras la crisis de 2008.

Desde inicios de la década de 1990 hasta fines del año 2011, aun siendo secretaría, la cartera de industria se encontraba asociada a la administración del comercio exterior (supeditada o coordinada bajo una misma orbita ministerial), mientras que la Sepyme se incorpora a la órbita de industria en 2002/2003 hasta 2010, cuando toma independencia con rango de secretaría (ver Ilustración 7).

Tras la creación del MI en 2009, la asociación entre industria y comercio permitió la coordinación y el control de posiciones arancelarias (hasta ese momento cerca de 600) como una herramienta clave de estimulo a la actividad económica de sectores sensibles a la competencia internacional, como el textil, calzado, o electrónicos, por ejemplo. La recuperación de las políticas y administración del comercio dieron lugar a profundizar el mecanismo de las Licencias No Automáticas de Importación que estimuló dichos sectores, también como para hacer frente a los signos sangría de divisas que se avisoraba. Luego de la crisis internacional fue necesario dar mayor ímpetu a esta herramienta y ello se conjugó con la asunción de Eduardo Bianchi en la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme en 2009, quien se había desempeñado en la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial Externa[94] (dentro de la secretaría mencionada anteriormente) desde 2008 y

[93] No ha sido nuestro objeto profundizar sobre la procedencia de los funcionarios, pero en el desarrollo de las entrevistas se podía percibir cómo la descripción de algunos sucesos del ministerio denotaba ciertas miradas tamizadas por las posiciones anteriores de los entrevistados. Ello requeriría mayor indagación teórica y empírica.

[94] Esta subsecretaría tenía las funciones de actuar y asesorar a la unidad ministro sobre las negociaciones bilaterales, regionales e internacionales, y tenía a cargo instrumentos de política comercial, incluyendo defensa comercial (antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia), licencias automáticas y no automáticas de importación, regímenes de promoción de exportaciones, regímenes de importación, aranceles, régimen de origen de mercaderías y Zonas Francas.

tenía un perfil académico orientado a la protección comercial, dando así una particular dirección al MI en sus inicios.

De la centralidad que había adquirido el MI en materia de protección comercial como herramienta de incentivo a los sectores sensibles, a fines de 2011 pierde jurusdicción sobre el comercio exterior. En medio del cambio de gestión, las internas suscitadas y reclamos por parte del Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, la cartera de comercio exterior es trasladada al Miniterio de Economía a inicios de 2012. Con dicho recorte, el MI perdió la coordinación de los regimenes promocionales y arancelarios del área industrial con la atención y, más aún, con las medidas que se tomarían en materia de comercio exterior, en particular con el regimen de productos importados.

Desde 2011, la agenda de Guillermo Moreno centró su preocupación en el control de divisas e influir en la administración de las importaciones que hasta el momento estaban bajo la órbita del MI. En 2012, una vez que las competencias sobre el comercio exterior estuvieron bajo la órbita de economía, se crearon las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) que abarcarían prácticamente el total del universo de productos importados y generaría los conflictos y denuncias de los superpoderes del Secretario de Comercio. Si bien, permitió ahorrar divisas, el control paralizó numerosas líneas de producción debido a la falta de insumos, situación que se revirtió parcialmente con su salida a finales de 2013 y los acuerdos de compra al exterior realizados en 2014, pero en un escenario ya de recesión como señalamos en el Capítulo II. Lo que se quiere señalar aquí es la pérdida de competencias o *ahuecamiento* del MI, inicialmente con una jerarquización dentro de un proceso de desmembramiento del "super ministerio", y luego con el recorte de competencias sobre el comercio exterior, una herramienta clave dentro del proceso de desarrollo industrial que pasó a la órbita de economía.

No obstante este proceso de recorte de competencias y que organicamente el MI culminó siendo uno de los de menor tamaño,[95] tras su creación en 2010 inició la elaboración del PEI 2020, un plan estratégico para el sector industrial que tenía como objeto conocer la composición de los principales sectores productivos y establecer prioridades en materia de sustitución de importaciones, pero trataremos esto con mayor detalle en la última parte del capítulo. Aquí solo queremos señalar que en el marco de la implementación del PEI

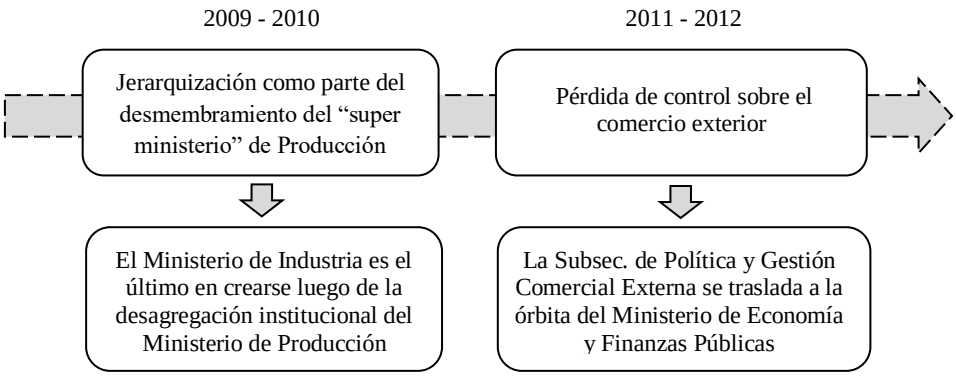
[95] Como se aprecia en la Ilustración 9, el MI junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y el Ministerio de Turismo, son los de menor tamaño si se los compara en cuanto a sus componentes y organismos centralizados y encargados de la elaboración de las políticas de sus respectivos sectores.

2020, se creó la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial como el organismo encargado para llevar a cabo las actividades y mesas de articulación con los actores productivos implicados y de articular la oferta de programas existentes al interior del MI como de otros ministerios.

En ese marco, al tiempo que el MI se veía privado de actuar en materia de regulación del comercio exterior, desde finales de 2011 a 2015 quedó conformado por la Secretaría de Industria, la Sepyme y la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial. Vale resaltar que, desde el punto de vista competencial, la cartera de industria históricamente tuvo a cargo los regimenes promocionales, incentivos fiscales y financiamiento hacia el sector industrial en general sin distinción de tamaño. Sin embargo, por su parte la Sepyme y los programas e instrumentos que bajo su jurisdicción cubre el rango de las pymes desde un punto de vista del tamaño de las empresas siguiendo las disposiciones al respecto. Pero, desde el punto de vista sectorial, desde su creación la Sepyme no ha construido su cartera de instrumentos priorizando un sector en particular, sino que su enfoque siempre ha sido multisectorial (industrial, ganadero, agrícola como también comercial o servicios. Particularmente, los funcionarios bajo la órbita de la Sepyme resaltaron reiteradas veces esta cuestión, señalando que no hacían exclusión sectorial de ningún tipo con la salvedad de que cumpliera con las especificaciones del programa involucrado.

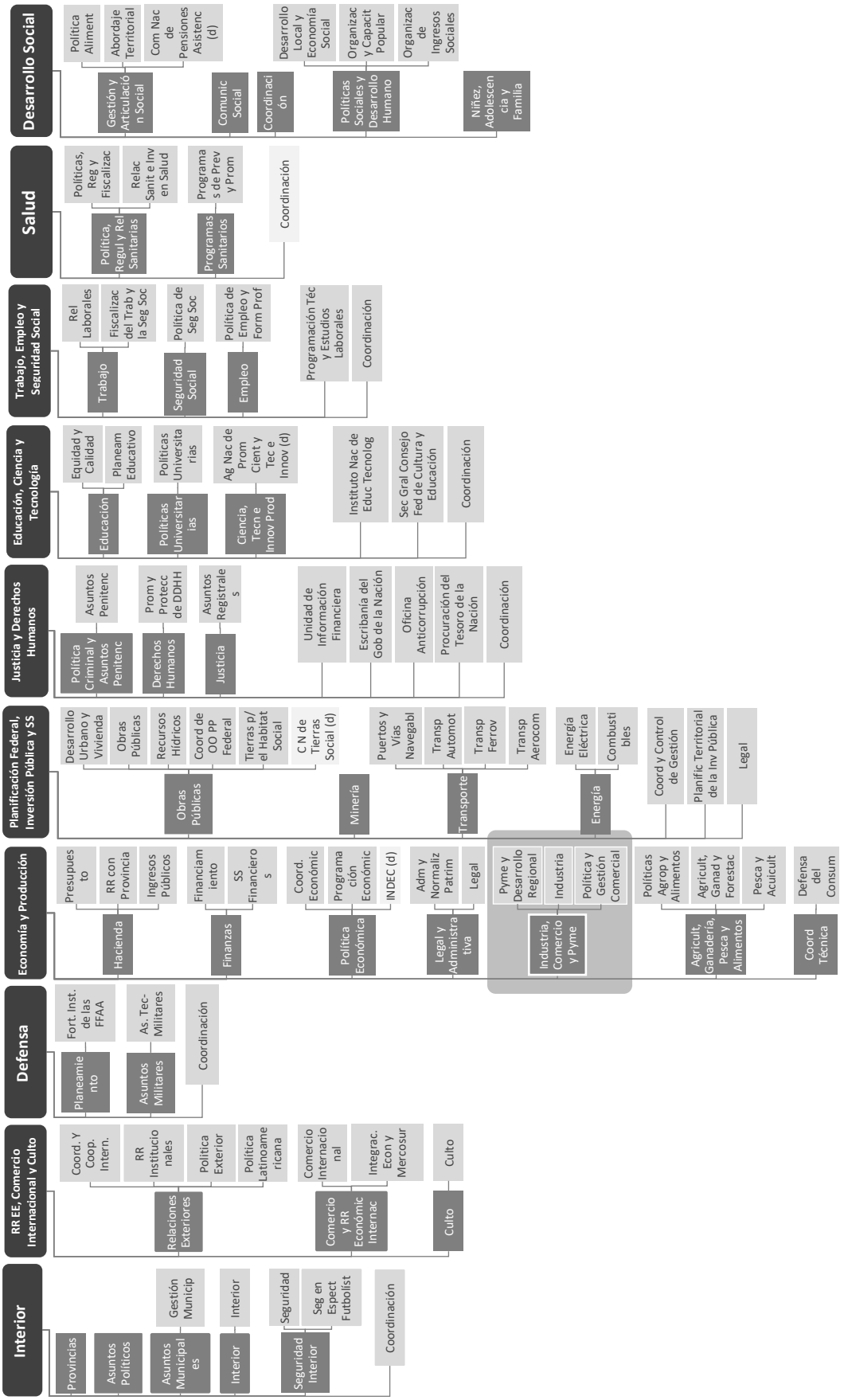
En la Ilustración 8 y la Ilustración 9 se presenta comparativamente la configuración de la estructura de la Administración Pública Nacional en dos momentos distintos, temporalmente hablando. La primera de ellas (Ilustración 8) muestra el área de industria, pyme y comercio exterior en la órbita de economía, mientras la segunda (Ilustración 9) presenta el esquema ministerial con un MI marginal en el contexto de los otros ministerios.

Ilustración 8. Jerarquización con *ahuecamiento* de la cartera industrial



Fuente: elaboración propia.

Ilustración 9. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2006. (sin Org. Decentralizados)



Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales (www.infoleg.gov.ar)

Ilustración 10. Organigrama de la Administración Pública Nacional en 2012/2013. (sin Org. Descent.)



Fuente: Elaboración propia con base a decretos y leyes de modificaciones ministeriales (www.infoleg.gov.ar)

Hasta aquí, señalamos que la revalorización o jerarquización de la cartera industrial en 2009 y 2010 se dio en el marco del desmembramiento del "super ministerio" que tenía en su órbita el control de las áreas productivas, con la excepción de ciencia y tecnología.

Como se aprecia en la Ilustración 10, los ministerios nuevos del área productiva resultaron ser instancais relativamente pequeñas. Particularmente, la jerarquización del área industrial redundó en la pérdida de su peso relativo al manejo de variables estratégicas para estimular y sostener el proceso de desarrollo. En el albor del lanzamiento del PEI 2020, lo que puede entenderse como una herramienta ordenadora que daría centralización a las decisiones del MI respecto a la transformación industrial, el área de comercio exterior fue transferida al área de economía para centralizar las decisiones en materia comercial.[96] Bajo este esquema, las actividades y objetivos del MI para estimular el proceso de desarrollo industrial quedaron supeditados a las decisiones y límites que se planteaban desde un área del cual no poseía control directo.

Ahora bien, frente a un ministerio con restricciones para constituirse como una instancia con competencias reales sobre el proceso de desarrollo industrial, ¿cuáles fueron los recursos financieros que se dispusieron desde el MI para estimular el sector industrial-pyme?

Recursos financieros y capacidad de fuego del MI

Luego de haber destacado que la jerarquización del MI implicó también un proceso de pérdida de competencias claves para el desarrollo de la industria, en esta parte analizaremos la dinámica de gasto público, centrándonos en un primer momento en un examen agregado del mismo, para observar luego sus componentes y las características principales del MI. Es importante constatar el peso absoluto y relativo del gasto público hacia la actividad productiva, pero en particular hacia la actividad industrial, y la centralidad y evolución del MI frente a otras instancias ministeriales y observar si en realidad logró constituirse en una instancia significativa para articular y direccionar la actividad industrial. También, desde el punto de los instrumentos más importantes, observar la modalidad de implicación que tendió a primar.

[96] De hecho, la creación de las Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial y la supresión de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial se realizaron dentro del mismo Decreto Nº 2085 en diciembre de 2011.

Antes de realizar el análisis más pormenorizado, es necesario hacer algunos comentarios generales. Al momento de cotejar el movimiento del gasto público en sus intervenciones y frente a las transformaciones institucionales antes descritas, uno de los aspectos sobresalientes de la década kirchnerista es el exponencial aumento del gasto público total y la centralidad de la política macroeconómica como estrategia de estímulo industrial (Lavarello y Sarabia, 2015; Sztulwark, 2010). El proceso de renegociación de los diversos instrumentos de deuda pública externa brindó un margen de acción que posibilitó un protagonísmo destacado del Estado como dinamizador de los componentes de la demanda interna (Amico, 2013; Kulfas, 2016).

A título de brindar un panorama general del gasto público para luego circunscribir al MI, la Gráfica 12 muestra un aumento sustancial del gasto público como participación del PBI, así como la variación de sus principales componentes de finalidad. Es innegable que el período posterior a la crisis de 2001 el Estado tuvo un papel significativamente estimulante de la actividad económica. Se constituyó en el factor dinámico a través de diversos medios que abarcan desde los diversos proyectos de infraestructura y recuperación de empresas públicas a los de inclusión y previsión social (Amico, 2013; Fiorito, 2015).

De acuerdo a la composición del gasto por finalidades, hay un importante cambio en cuanto a la distribución dentro del gasto público. Frente a la década de 1990, donde el gasto público permaneció prácticamente constante bajo la prerrogativa de "deficit fiscal cero" donde el cambio más importantes fue el aumento del peso de los servicios de la deuda pública, el período posterior muestra una recomposición del componente de servicios económicos.[97]

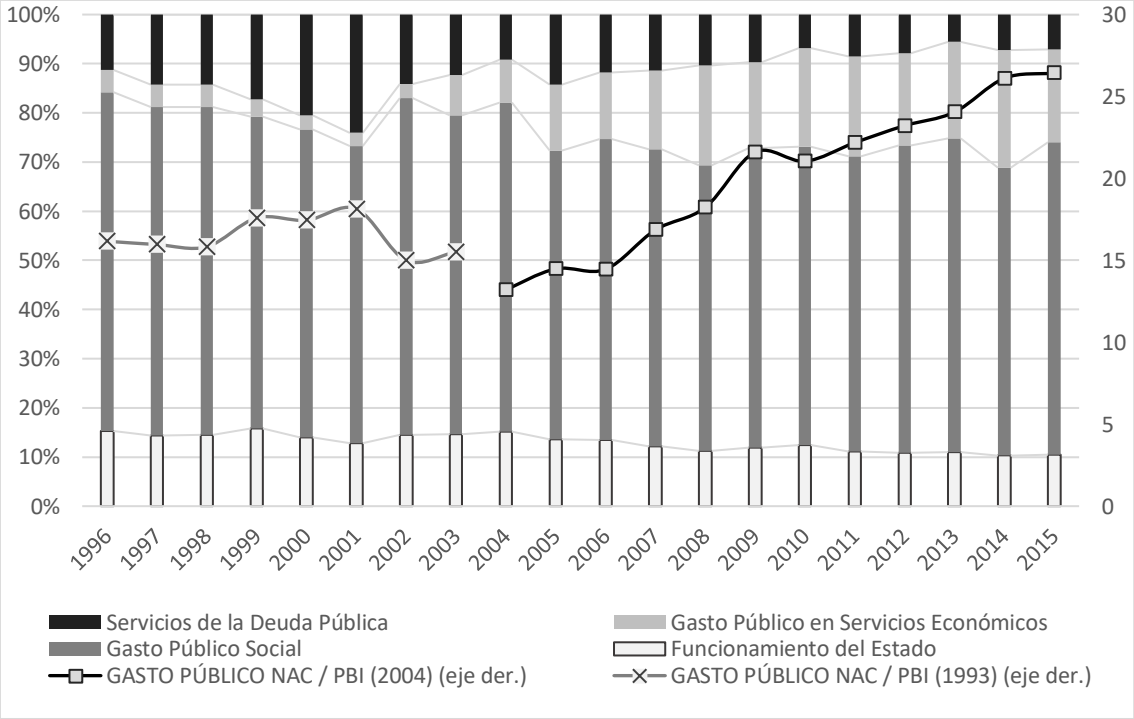
Junto al estímulo y recomposición de la demanda agregada, el relativo aumento del gasto en servicios económicos se explica en buena medida por el esquema de subsidios y congelamiento de tarifas de los servicios públicos que se dio de forma sostenida desde 2004 como estímulo a la demanda y la inversión privada (Amico, 2013; Kulfas, 2016) (ver Gráfica 12).

Ahora bien, visto desde el ángulo del estímulo directo a la actividad industrial los datos comienzan a relativizar el papel significativo que tuvo en el estímulo a la demanda. Al desagregar el gasto público de acuerdo a sus componentes funcionales, constatamos dos

[97] De acuerdo con la clasificación presupuestaria, son aquellos afectados a la producción primaria, energía y combustible, industria, servicios de transporte y comunicación, u otros similares.

elementos.[98] Por un lado, como advertimos anteriormente, el componente más importante es el gasto afectado al sector energético y combustibles junto al de servicios, al tiempo que se observa una tendencia decreciente en la producción primaria que tuvo un quiebre en 2008 (ver Gráfica 13).

Gráfica 12. Gasto Público Nacional por finalidad (1996-2012), y Gastó Público Nacional sobre PBI, (2004-2015) en porcentajes.[99]



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

Y, por otro lado, es pertinente remarcar la significativa pérdida de participación del gasto destinado a estimular la actividad industrial. En la Gráfica 14 se puede apreciar que desde 2008 la finalidad industrial representa un peso marginal en el contexto del componente económico, incluso mucho menor que el gasto destinado en la década anterior.

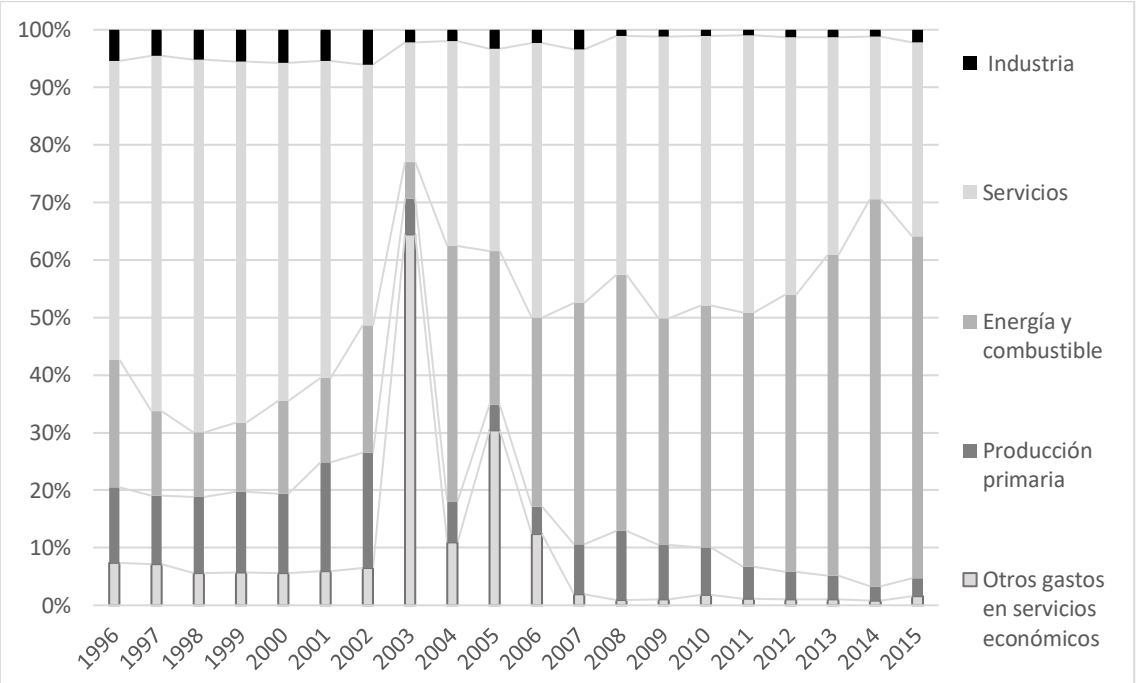
Ampliando la mirada, aunque no sea objeto de este trabajo, es pertinente contrastar el gasto público directo hacia la industria con otro gasto también importante, como es el gasto a la función ciencia y tecnología (investigación, desarrollo, innovación).

[98] El componente de Servicios Económicos comprende las erogaciones del Estado en apoyo a la producción de bienes y servicios en: energía y combustibles, industria, producción primaria, servicios (transporte y comunicación), y otros gastos (ecología y medio ambiente, turismo, y comercio).

[99] Debido a las diferencias entre la medición de PBI con base 1993 y base 2004, la participación del gasto público sobre el PBI se presenta respetando dicha diferencia. Mientras tanto, los componentes del gasto se expresan en moneda corriente, con lo cual no hay variación.

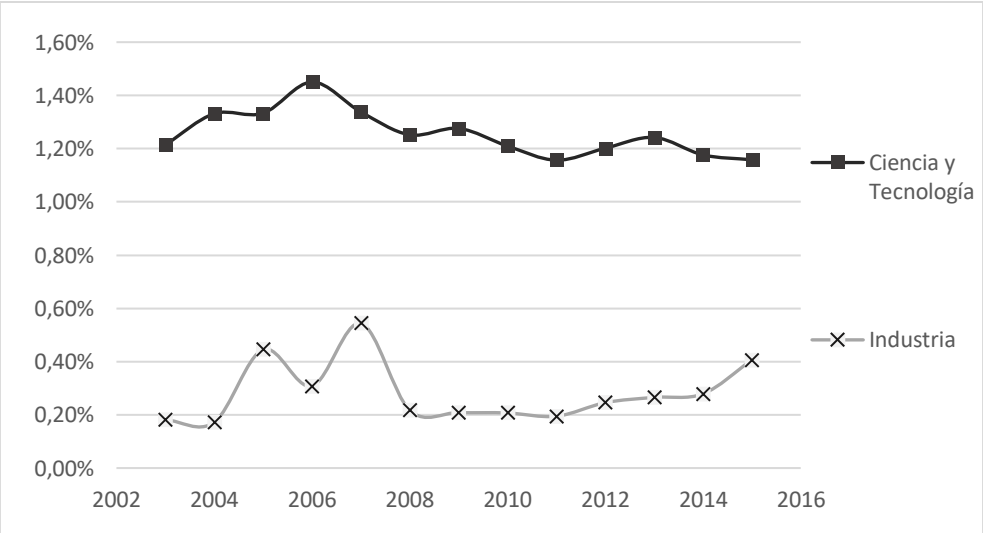
La participación de ambos gastos sobre el gasto total del Estado, permite advertir que no solo no hay cambios sustantivos, sino que la tendencia que se venía dando hasta 2007 para industria, y hasta 2006 para ciencia y tecnología, tiende a estancarse (industria) o a descender (ciencia y tecnología) (ver Gráfica 14).

Gráfica 13. Participación del gasto por función en la finalidad Servicios Económicos



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

Gráfica 14. Participación del gasto función industria y ciencia y tecnología en el gasto público total del Estado Nacional (2003-2015), en porcentaje.



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

En el marco de este análisis más agregado del que resulta que el gasto público directo a las actividades productivas es significativamente exiguo, cabe analizar comparativamente cómo se distribuyó desde el punto de vista de las distintas instancias ministeriales implicadas en la actividades económicas. De este modo, analizaremos en particular en qué medida el MI logró ampliar su participación como instancia estratégica para dinamizar la industria.

Desde este punto de vista, la Tabla 8 refleja el volumen absoluto y el peso relativo en el gasto total de las instancias estatales vinculadas e implicadas de forma directa en las actividades productivas. De allí, se puede extraer que en conjunto las instancias vinculadas al sector agroganadero, ciencia y tecnología, turismo, economía, e industria, representan el 3,1 % en promerio del gasto público total para los años 2008-2015. En tanto, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se mantiene en el orden del 0,6%, el Ministerio de Industria representa apenas un 0,22% en promedio para los años 2010-2015.

De los datos oficiales recabados resulta que la revalorización en la instancia ministerial de industria no redundó en la transformación de la estructura y participación en el gasto público, sino más bien, esta descendió su nivel de participación.

Tabla 8. Gasto Público Nacional de ministerios del área productiva, por Jurisdicción en millones de pesos y porcentaje del gasto público total (2008-2015).

		Ministerio de la Producción	Ministerio de Industria (y Turismo 2010)	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Ministerio de Turismo	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	**Total de Ministerios área económica**
2008	Mill. $					1.125	6.367	**13.860**
	% / Total					0,58	3,30	**3,88%**
2009	Mill. $	5.175				1.677	903	**7.755**
	% / Total	2,07				0,67	0,36	**3,10%**
2010	Mill. $		1.035	5.696		2.020	1.672	**10.423**
	% / Total		0,31	1,73		0,61	0,51	**3,17%**
2011	Mill. $		670	4.334	767	2.758	2.481	**11.010**
	% / Total		0,15	0,96	0,17	0,61	0,55	**2,44%**
2012	Mill. $		1.080	5.772	988	3.594	3.025	**14.459**
	% / Total		0,19	1,03	0,18	0,64	0,54	**2,57%**
2013	Mill. $		1.544	6.995	1.353	4.119	3.993	**18.004**
	% / Total		0,25	1,11	0,22	0,66	0,64	**2,86%**
2014	Mill. $		1.809	8.727	1.743	5.578	9.017	**26.874**
	% / Total		0,21	1,02	0,20	0,65	1,05	**3,13%**
2015	Mill. $		2.430	11.428	2.329	7.920	28.567	**52.674**
	% / Total		0,19	0,91	0,19	0,63	2,28	**4,21%**
Promedio	**% / Total**	**2,69%**	**0,22%**	**1,13%**	**0,16%**	**0,63%**	**1,15%**	**3,17%**

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

De este sintético esquema del que se deriva una ausencia de centralidad de las instancias productivas en general y del MI en particular desde el punto de vista de la capacidad de fuego para estimular la industria, cabe señalar que ello a su vez se ha traducido en un entramado de programas y políticas que en algunos casos se complementan, pero en muchos otros se superponen. Diversos trabajos han señalado que los programas, en particular aquellos dirigidos a pyme, como los organismos en general orientados a la actividad productiva han actuado superponiendo esfuerzos y/o actuando de forma descoordinada sin un referente claro de prioridades sectoriales como de instrumentos (Barletta *et al*., 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Kulfas, 2009; Lavarello y Sarabia, 2015; Sztulwark, 2010).

De este modo, la modalidad de implicación del conjunto de esos ministerios abocados al área productiva-industrial han tendido a generar una acumulación "geológica" de instrumentos en la que conviven, independientemente de su momento de gestación, formas diversas de abordaje de los problemas y soluciones para fortalecer la industria (Lavarello y Sarabia, 2015). Esto no es indicativo que los programas no sean complementarios para abordar los complejos problemas del cambio estructural, pero los trabajos antes citados señalan que la dinámica de la convivencia sumado a la ausencia de evaluación de esos instrumentos redundó en la carencia de un sentido estratégico de la acción del Estado en la última década. En la Tabla 9 se puede apreciar el esquema de instrumentos de acuerdo al tipo de instrumento y el organismo ejecutor.

Tabla 9. Políticas y Programas dirigidos a la industria desde organismos públicos en Argentina en 2014.

	MinIND	MinCyT	MEcon	MTEySS	MDSoc	MRExtyC	MinAGyP	BNA	BICE	CFI	Total
Aportes No Reembolsables	7	17	2	3	1	1	3				**34**
Beneficios Impositivos y Fiscales	21	1	7		1						**30**
Asesoría Técnica y Capacitación	16	4	4	5	2	4	3				**38**
Crédito Tasa Subsidiada y otras Facilidades Financieras	10	6	3	3	1			6	18	2	**49**
Total	**54**	**28**	**16**	**11**	**5**	**5**	**6**	**6**	**18**	**2**	**151**

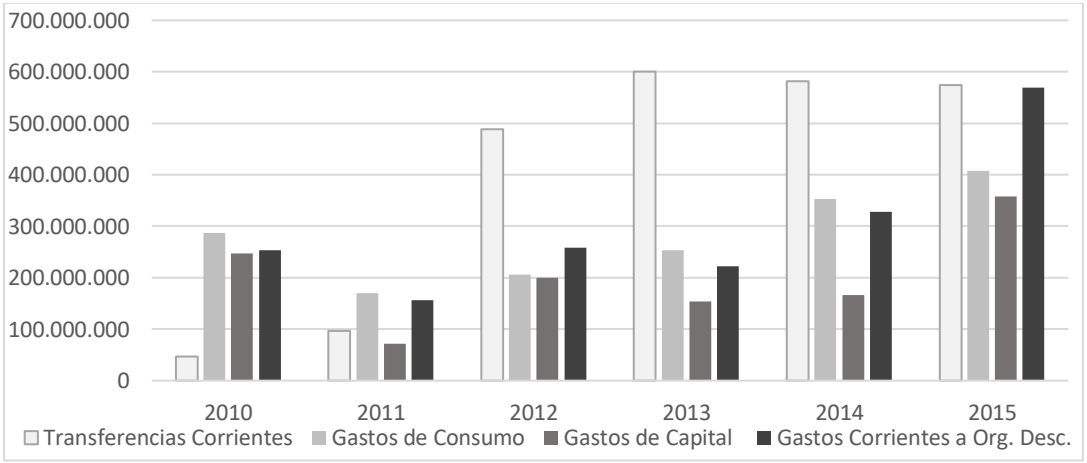
Fuente: elaboración propia en base a la Guía de Programas y Beneficios para la Industria 2014, Ministerio de Industria de la Nación.

Referencias: MinIND: Ministerio de Industria; **MinCyT:** Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; **Mecon:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; **MTEySS:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; **MDSoc:** Ministerio de Desarrollo Social; **MRExtyC:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; **MinAGyP:** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; **BNA:** Banco de la Nación Argentina; **BICE:** Banco de Inversión, Comercio y Exportaciones; **CFI:** Consejo Federal de Inversiones.

Desde el punto de vista de la cantidad de los instrumentos, claramente el MI es el que concentra buena parte de ellos. Sin embargo, es pertinente observar cómo se configuró el esquema del gasto al interior de este último a sabiendas que, después del Ministerio de Turismo, fue el que menos capacidad de gasto tuvo (Tabla 8). Para dicho análisis, debido a que no se dispuso de informes oficiales sobre el presupuesto ejecutado que posean un grado de desagregación necesario para conocer la distribución por objeto del gasto (gasto corriente y gasto de capital), así como al gasto ejecutado que permita evaluar los principales instrumentos del MI, se optó por trabajar con los créditos estipulados en la Ley de Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación. En casos donde fue posible acceder a informes oficiales de ejecución o resultados, se menciona eventualmente.

Un primer acercamiento a la desagregación del MI a través del objeto del gasto permite reconocer que los recursos destinados directamente a estimular la actividad industrial no son significativamente importante respecto a los gastos destinados al mantenimiento de la estructura ministerial. Lo que interesa destacar es que si bien hubo una importante evolución entre 2010-2012 de las transferencias corrientes destinadas a cubrir, por ejemplo, los reintegros de los regimenes o programas de estímulo a los productores autopartistas y de bienes de capital desde la Secretaría de Industria, se produce un importante estancamiento, más aún teniendo en cuenta que son valores absolutos. Del mismo modo, el gasto afectado al gasto de capital (créditos a empresas, como financiamiento de maquinarias y equipos) resulta estancado desde la creación del MI. En general, se observa que no hay una evolución positiva del gasto destinado directamente a estimular la actividad industrial (ver, Gráfica 15).

Gráfica 15. Presupuesto de gastos del Ministerio de Industria, por objeto del gasto (2010-2015), en pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

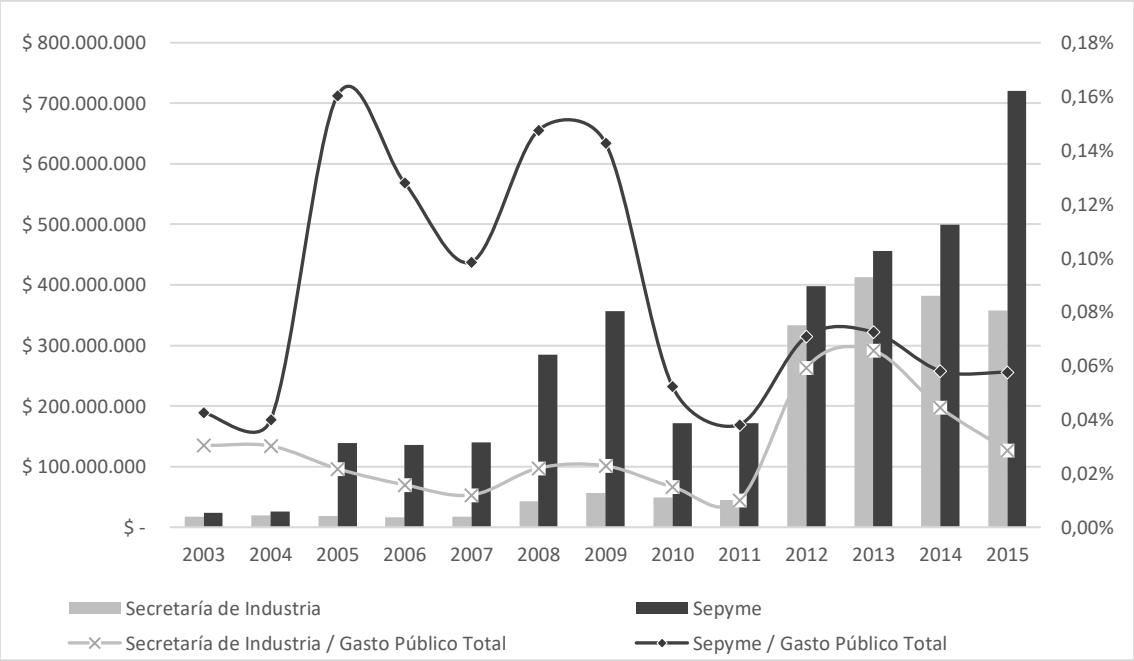
En este escenario de una baja capacidad de gasto desde el MI, es pertinente observar las fuentes de financiamiento con el propósito de evaluar la endogeneidad del mismo. Al respecto, también se debe destacar que existe una especie de división funcional entre la Secretaría de Industria y la Sepyme de acuerdo a los tipos de instrumentos que ejecuta cada organismo, aspecto intimamente vinculado a la fuente de financiamiento.

Por un lado, la Secretaría de Industria está encargada de adminitrar los Regimenes de Promoción sectorial (automotríz, regionales como por ejemplo el de Tierra del Fuego, bienes de capital, entre otros), mientras que la Sepyme se ha encargado de brindar instrumentos de financiamiento o posibilitar el acceso a él, herramientas de capacitación, así como estimular el asociativismo o formación de *cluster* de pymes, así como el estímulo al emprendedorismo, al que se suma el enfoque de internacionalización de las pymes (Goldstein y Kulfas, 2011; Lavarello y Sarabia, 2015). De modo que la primera ha recuperado y renovado buena parte de los instrumentos tradicionales de promoción industrial con un enfoque sectorial claro a través de los beneficios impositivos y fiscales. Mientras tanto, la segunda ha sido permeada por la marca de la lógica de brindar financiamiento (bajo un enfoque de cubrir las "fallas del mercado"), así como brindar aportes no reintegrables para la capacitación y mejoramiento técnico de las empresas usando un enfoque individual como de promoción de *clusters* y/o asociación de empresas, pero no teniendo un enfoque sectorial específico (Goldstein y Kulfas, 2011; Lavarello y Sarabia, 2015; Sztulwark, 2010).

En este sentido, al momento de constatar la asignación de recursos de ambas secretarías, se puede apreciar en la Gráfica 16 que existen diferencias en cuanto al volúmen de crédito asignado, aunque en términos relativos los flujos han sido marginales para ambas secretarías desde el punto de vista de la participación en el gasto total. El aumento del volumen de la cartera industrial en 2012 se explica por las medidas dispuestas para fortalecer a las empresas autopartistas nacionales en el marco de los incentivos al sector automotriz para reducir el déficit de balanza comercial del sector (Lavarello y Sarabia, 2015). En este sentido, si bien puede entenderse como un apoyo necesario en un contexto de sangría de divisas que mostramos en el Capítulo II, se puede advertir al mismo tiempo que el significativo estimulo al sector autopartista nacional (un aumento absoluto de $ 220.000.000 que representó 65 % del los fondos de la secretaría) se constituye en un compromiso a fortalecer un sector dominado y configurado por las marcas transnacionales. Mientras tanto, los fondos destinados al fortalecimiento de parques

industriales, lo cual tiene un carácter territorial más extensivo y orientado a las pymes, solamente represento implicó $ 60.000.000, representando solo un 18 %.[100]

Gráfica 16. Presupuesto asignado a las secretarías del MI (2003-2015), en pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

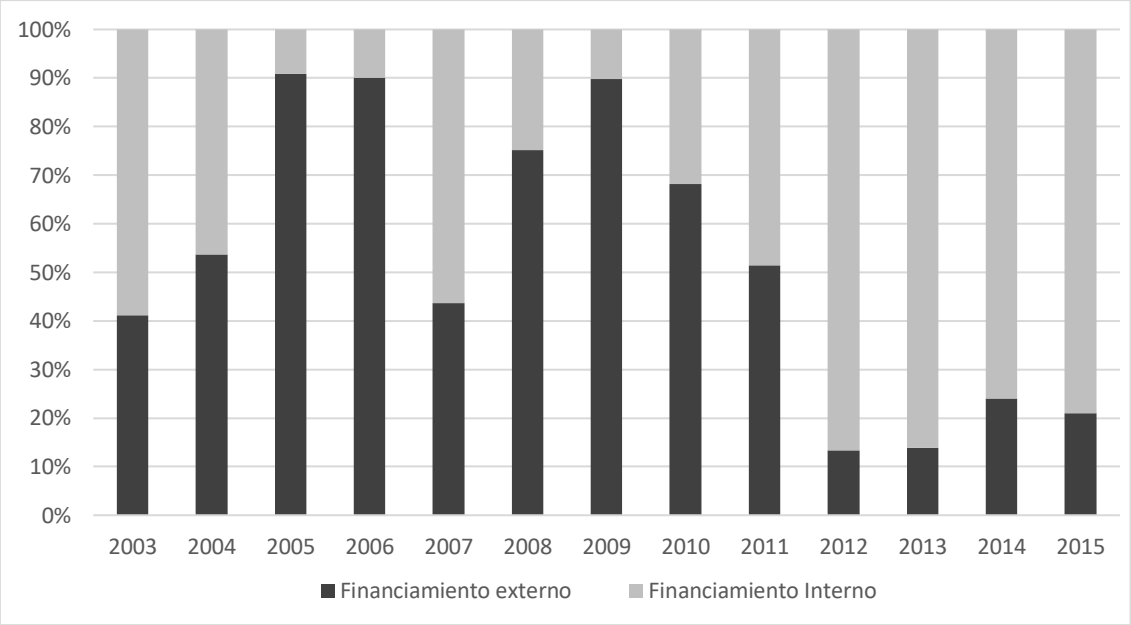
No obstante, cuando se constata las fuentes de financiamiento, los instrumentos y los actores más beneficiados, se observa una correlación entre las fuentes de financiamiento externas y su vínculo a las pymes sin selectividad de un sector en particular, y el financiamiento interno (directo o a través de beneficios fiscales) está en correlación con el sector industrial y bajo la tendencia a beneficiar a los grandes actores económicos.

En este sentido, salvo proyectos muy puntuales de mejoramiento de los sistemas informáticos, las fuentes externas de financiamiento de la Secretaría de Industria no superan el 5% de los montos asignados a sus políticas y programas. Ello tiene que ver con que los instrumentos más utilizados corresponden al conjunto señalado anteriormente como beneficios impositivos o fiscales.

[100] La política de fomento y fortalecimiento de los parques industriales en todo el país era una atribución de la Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL), creada en 2009 en la unidad ministro del entonces Ministerio de Industria y Turismo. Este área, se encargaba del Registro Nacional de Parques Industriales y de gestionar y financiar en conjunto con la Sepyme y el Ministerio de Infraestructura, las obras intra y extra muros requeridas en los parques o áreas industriales. Por razones que no llegamos a profundizar en el trabajo de campo, la estructura de la UDIL reunía condiciones similares de funcionamiento a una unidad ejecutora de programa, es decir con autonomía de las unidades de carrera que componían al MI y con escasa articulación con dichas instancias u otros programas pyme.

Por su parte, la Sepyme se ha caracterizado por poseer un alto contenido de financiamiento externo para proveer un enfoque de "fallas de mercado" que brinda financiamiento y mejoramiento técnico para la modernización de las empresas desde un punto de vista individual o asociativamente, donde se insiste con la internacionalización de las pymes. En la Gráfica 17 se ve reflejado el significativo componente exógeno del financiamiento de la Sepyme y su cartera de programas. En el apartado de anexos del capítulo se encuentran las actividades de la Sepyme y el organismo de financiamiento de las mismas.

Gráfica 17. Fuente de financiamiento de la Sepyme (2003-2015), en porcentajes.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

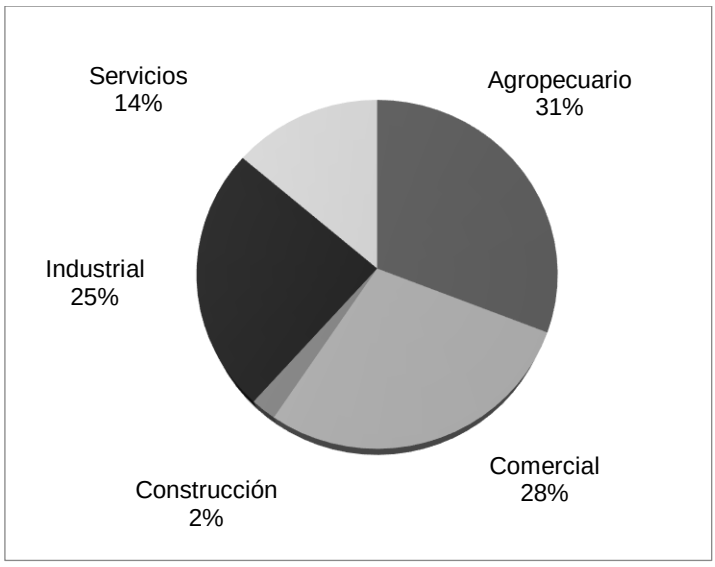
En la experienica concreta, advertir el carácter endógeno o exógeno del financiamiento toma sentido al observar que en las prioridades de organismos internacionales como el BID el sector industrial no posee centralidad estratégica. Como una de las principales fuentes de financiamiento externo en la región, el BID ha tenido un enfoque amplio hacia el "sector privado" en el que incluye a pymes de distintos sectores (Aguiar *et al*., 2015; BID, 2005).

Así, por ejemplo, tanto el PRE-PACC (BID) y el SPL (PNUD) (que analizamos más adelante), como aquellos programas que no advierten vínculos visibles con organismos internacionales, tales como el Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca y el Régimen de Bonificación de Tasas (surgidos en 1996), el Fondo Nacional para la Pyme (iniciado

en el 2000), o similares que facilitan y/o permiten a las pymes constituirse en sujetos de crédito, se han caracterizado por poseer un enfoque horizontal sin selectividad de sectores así como un sesgo de internacionalización de las pymes (Goldstein y Kulfas, 2011; Sztulwark, 2010).

Para nuestro propósito, entre estos últimos, el programa de garantías recíprocas puede funcionar como ejemplo de otros del mismo tenor. A diferencia de los programas y regímen implementados desde la Secretaría de Industria, los programas y políticas implementados desde la Sepyme no necesariamente van destinados a la actividad industrial exclusivamente, sino que también se benefician las pymes del sector comercial, agropecuario, servicios, y construcción. En la Gráfica 18 se aprecia que el sector industrial representa un 25 % en promedio (1998-2013) en la distribución sectorial, mientras el sector más beneficiado por dicho programa es el sector agropecuario y el comercial. Recordemos, estos son programas exlusivamente destinados a pyme pero, en donde los industrial no reviste centralidad.

Gráfica 18. Resultados del Programa Sociedad Garantía Recíproca (1998-2013). Distribución de mostos asignados por sector, en porcentajes.



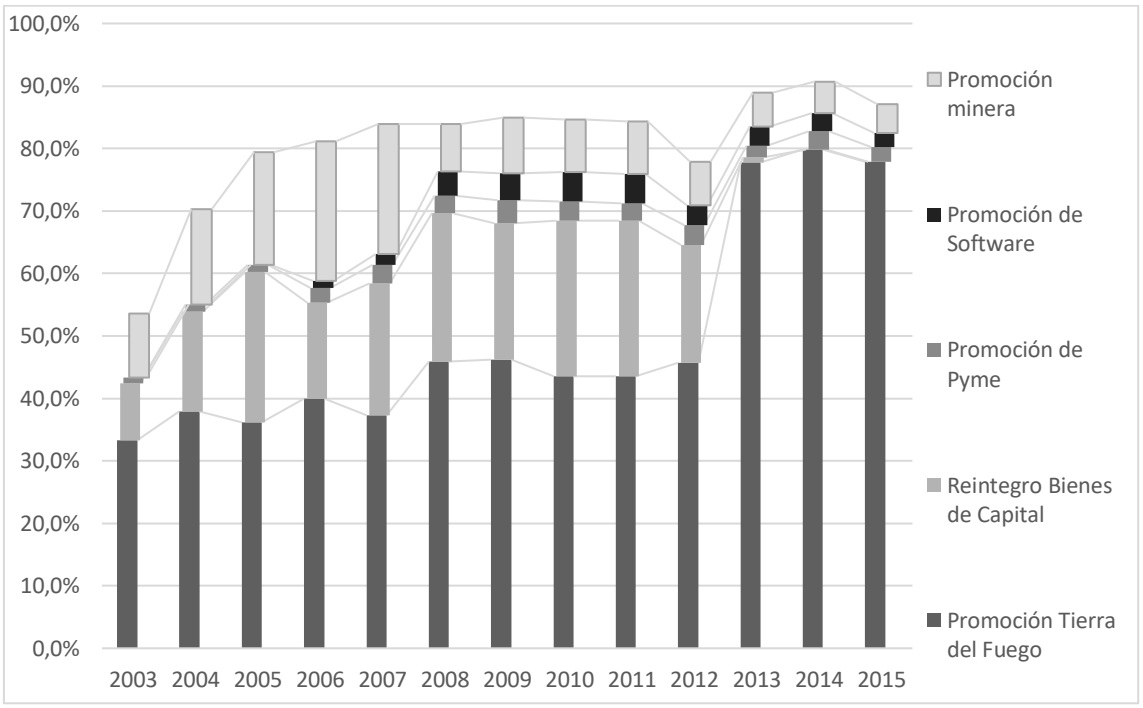
Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales publicados por el Ministerio de Industria.

En cambio, los programas y políticas desde la Secretaría de Industria, están basados principalmente en la recuperación de los regimenes y beneficios impositivos y fiscales. Estos han resultado mayormente utilizados por actores asociados a grandes emprendimientos o áreas aduaneras estratégicas.

Es importante destacar que los incentivos y beneficios tributarios son recursos que el Estado deja de percibir para estimular una actividad económica y, por tanto, se constituyen en gastos fiscales que pueden ser direccionados internamenete, a diferencia de los programas y políticas establecidad desde la Sepyme.

Como se aprecia en la Gráfica 19, a través de los incentivos y promociones vigentes exclusivamente al sector industrial, se destaca el aprovechamiento y estímulo fiscal y aduanero a las empresas vinculadas al sector de armaduría electrónica de Tierra del Fuego. Si bien resulta un área estatégica asociada al sector del conocimiento, presenta la falencia (al igual que el sector automotriz) de resultar escasamente integrado a la estructura local, así como las falencias propias del régimen de promoción que carece de procesos claros y constantes de evaluación y castigos asociados a una estrategia de mayor integración con la industria local (Lavarello y Sarabia, 2015; Schorr y Porcelli, 2014).

Gráfica 19. Principales Gastos Tributarios originados en Regímenes de Promoción económica (2003-2015).



Fuente: Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Desde el lado de los incentivos hacia ramas de actividad estratégicas (por ejemplo, software o bienes de capital) que se vinculan estrechamente con las pymes, los resultados no son favorables. Respecto al primero se observa que, a pesar de su gran expansión y peso alcanzado desde su lanzamiento en la implementación de la Ley de Software en

2004, no ha encontrado el desarrollo esperado. Trabajos al respecto señalan que ello está vinculado a la ausencia de un marco más integral de incentivos en los que se coordinen los distintos instrumentos y programas existentes para integrar al sector a la estructura productiva doméstica (M. Castillo y Rivas, 2013; Pereira *et al*., 2016).

Por otra parte, respecto al conjunto de incentivos en torno a los productores de bienes de capital (en su mayoría pymes), el trabajo de Castells *et al*. (2014) realiza una sistematización y evaluación de la docena de instrumentos que estaban disponibles hacia 2012. El trabajo resalta el desaprovechamiento potencial de las compras estatales, básicamente, porque es habitual que en los grandes proyectos de inversión resulte favorecida la provisión de equipos procedentes del exterior, teniendo mayor incidencia los rubros de mayor valor agregado. Así, asociado con esto último, se termina alentando un proceso de "sustitución inversa" en la medida en que se autoriza la importación de productos que resultan competitivos de los que elaboran o podrían elaborar muchas empresas locales, en su mayoría pymes. Además, el uso de los incentivos se ve disminuido por parte de las empresas debido a la complejidad de los procedimientos administrativos implicados, lo que deriva en demoras en la gestión y la eventual aprobación de los proyectos. Esto sucede en particular en el otorgamiento del crédito fiscal derivado de la discrepancia entre los saldos técnicos del IVA, como también en los bonos fiscales que se utilizan para capacitación y asistencia técnica.[101] En general, la complejidad de cada instrumento como de la cantidad de los mismos, ha desincentivado su utilización.

Además de estos programas pertenecientes el MI, también se implementaron algunas herramientas de financiamiento productivo en conjunto con otros organismos estatales y de financiamiento público. Se puede mencionar el caso del Programa Financiamiento Productivo del Bicentenario en el que participaron las carteras ministeriales de economía, de agricultura, de industria y el Banco Central, o bien la creación del Fondo para el Desarrollo Argentino (FONDEAR) en el que, además de las carteras mencionadas, se sumaron la de ciencia y tecnología, y el Banco Nación.

En la operatoria del primero de estos programas, el Banco Central brindaba liquidez a los bancos públicos o privados (reduciendo los riesgos de liquidez de los mismos) para

[101] De acuerdo con la entrevista mantenida con los funcionarios y con un director implicado en dichos procedimientos, la informatización e implementación de sistemas informáticos para la gestión de los procedimientos tuvo inicio en el año 2010. Hasta el momento, todas las gestiones y operaciones se realizaban en base a los expedientes en formato papel.

otorgar créditos con tasas de interés reducidas a mediano y largo plazo al sector productivo. En el segundo, funcionaba de forma similar, pero era el Estado a través del fondo quien cubría el diferencial de interés para mantener una tasa reducida. Ambos programas estaban dirigidos a proyectos de inversión que ampliaran la capacidad instalada y crearan empleo en todo el territorio del país.

Respecto al primero de ellos, un informe de la Auditoría General de la Nación del año 2014 indica que un 80% de los montos adjudicados durante el período 2012-2013 correspondían a bancos públicos; solo cinco jurisdicciones abarcaban el 87% de los montos acreditados; y los destinatarios del 80% de las acreditaciones eran empresas clasificadas como grandes. De modo que la operatoria de los mecanismos de este tipo de financiamiento son más utilizados por las grandes empresas

En resumen, a través del análisis que realizamos en este apartado señalamos que, a pesar del aumento del gasto público hacia la actividad económica, tanto las áreas ministeriales vinculadas a lo productivo como el MI en particular tuvieron un papel marginal para estimular directamente la actividad industrial. En el caso del MI, este posicionamiento se vio agravado por verse traducido en una compleja acumulación "geológica" que derivó en dos caminos algo homogéneos. Por un lado, la Secretaría de Industria con una fuente de financiamiento vinculada a los regímenes promocionales de beneficios impositivos y fiscales para el sector industrial que beneficiaron en mayor medida a los grandes actores. Por otro lado, la Sepyme que es heredera del complejo de programas y políticas con un fuerte componente exógeno, centradas en la provisión de financiamiento o aportes no reembolsables, capacitación y/o asistencia técnica a *clusters* o empresas individuales, y con una orientación horizontal desde el punto de vista sectorial.

En cuanto a la dimensión de la capacidad financiera de las estructuras estatales, esto marca una débil vocación a consolidar una instancia industrial-pyme con capacidad de estimular una estructura más integrada y compleja. Los instrumentos de apoyo e incentivo al sector industrial y aquellos destinados al apoyo de las pymes transitaron por caminos bastante distantes y con lógicas no siempre compatibles para estimular la articulación, al menos desde el punto de vista de este análisis.

La dimensión de los recursos humanos

En este apartado nuestro propósito es analizar algunos aspectos de la dimensión del personal de la trayectoria del MI y sus componentes más importantes. Por su medio,

señalamos aquí que es otra dimensión en la que el MI padeció del ahuecamiento que hemos venido analizando, a pesar del proceso de jerarquización vivido en 2009.[102]

El análisis de la configuración del personal en el Ministerio de Industria se encuentra anclada en las regulaciones y las dinámicas que se dan en el contexto del empleo público en general. No obstante, el MI tuvo ciertas particularidades que merecen ser resaltadas en su contexto y en su especificidad. Por ejemplo, por un lado, se advirtió un mayor peso de personal contrato que en otros ministerios; y por otro, ello tendía a valorarse positivamente por los entrevistados. La valoración positiva de la plataforma de recursos humanos asociada a una dotación flexible y fragmentada del personal se retroalimentó con lo establecido por los organismos internacionales, tanto a nivel general del Estado como en los programas particulares que analizamos en el Capítulo VI.

En la década de 1990, la dimensión del personal o del empleo estatal en Argentina estuvo dominado por numerosas transformaciones cuantitativas como cualitativos en el marco de lo referido en el Capítulo III. En tal sentido, se dio un impacto notable sobre los volúmenes de empleo, como así también una tendencia creciente a equiparar las condiciones y formas de funcionamiento estatales con las que corresponden al empleo privado. Las herramientas utilizadas para dichas transformaciones fueron aquellas que permitían modificar y flexibilizar la carrera administrativa, a partir de, por ejemplo, la contratación por tiempo determinado, la variación de los tiempos de trabajo según las necesidades, y la transformación de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y de selección del personal que conforman la burocracia estatal (Abal Medina y Nejamkis, 2001; López y Zeller, 2016). En ese período, como resultado de la aplicación de las reformas neoliberales hubo una concentración mayoritaria de los recursos humano en las áreas de defensa y seguridad interior.

El período posterior a la crisis de 2001 implicó un período de recuperación e incremento en el volumen del empleo público. El área universitaria y científica y del área social y previsional con la creación de ANSES (estatización de los fondos de las AFJP), así como la evolución positiva propia de las fuerzas de seguridad y justicia, fueron las que más crecieron (López y Zeller, 2016).

En este sentido, mientras las áreas de defensa y seguridad interior oscilan entre un 65 % y un 70 %, y las de salud, trabajo y previsión un 7%, las áreas productivas representan un

[102] Como se anunció en el Capítulo IV, cabe aclarar que abordaremos esta dimensión desde un punto de vista preponderantemente cuantitativo y señalaremos algunas tendencias surgidas de las entrevistas con ex funcionarios, debido a las dificultades presentadas oportunamente por el cambio de color político en 2015.

11 % en el período analizado (ver Tabla 10) (quitando del promedio al Ministerio de Producción). Cabe señalar aquí que el único ministerio que muestra un aumento sustancial es el de ciencia y tecnología traccionado por el incremento del personal de organismos descentralizados en el que se encuentra agrupado en el CONICET. Sin embargo, los organismos centralizados (encargados de la formulación de las políticas), permaneció constante, cuando no en descenso. Por su parte, los demás ministerios permanecen constantes o pierden participación en la masa del empleo.

Tabla 10. Participación del personal permanente de los ministerios en el empleo público total de la Administración Pública Nacional (200-2015), en porcentajes.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio por Ministerio
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**1,97**	**5,52**	**5,50**	**5,26**	**4,88**	**5,14**	**1,09**	**0,99**	**0,94**	**0,92**	**0,86**	**0,82**	**0,79**	**2,67**
- Administración Central	1,14	1,45	1,41	1,33	1,28	1,20	0,91	0,81	0,77	0,75	0,70	0,67	0,65	1,00
- Organismos Descentralizados	0,84	4,07	4,09	3,93	3,60	3,93	0,18	0,18	0,17	0,16	0,16	0,15	0,14	1,66
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	**4,47**						**4,35**							**4,41**
-Administración Central	0,87						0,32							0,60
- Organismos Descentralizados	3,60						4,02							3,81
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010)								**4,47**	**0,47**	**0,41**	**0,38**	**0,35**	**0,32**	**0,38**[103]
- Administración Central								0,22	0,11	0,07	0,06	0,04	0,04	0,06
- Organismos Descentralizados								4,25	0,36	0,34	0,32	0,31	0,28	0,32
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA								**0,11**	**3,53**	**3,54**	**3,55**	**3,49**	**3,34**	**2,93**
- Administración Central								0,11	0,15	0,15	0,16	0,16	0,15	0,15
- Organismos Descentralizados								0,00	3,38	3,39	3,39	3,33	3,19	2,78
MINISTERIO DE TURISMO									**0,56**	**0,56**	**0,55**	**0,53**	**0,52**	**0,54**
- Administración Central									0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09
- Organismos Descentralizados									0,45	0,46	0,46	0,44	0,43	0,45
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)						**3,01**	**3,18**	**3,23**	**3,32**	**3,36**	**3,45**	**3,66**	**3,79**	**3,38**
- Administración Central						0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,06	0,04
- Organismos Descentralizados						2,97	3,14	3,19	3,28	3,33	3,42	3,62	3,73	3,33

Fuente: elaboración propia con base en el Boletín Fiscal de la Oficina Nacional de Presupuesto.[104]

Ahora bien, al momento de constatar en qué medida se desarrolló el fortalecimiento de una carrera burocrática en los ministerios señalados, se destaca un proceso de profundización de modalidades de vinculación del personal al Estado que propician la construcción de estructuras flexibles que dan cuenta de la escasa planificación e inversión de una estructura de élite profesional. En general, hubo un aumento notable de la modalidad de contratación del personal y consecuente designación arbitraria que primó

[103] Se excluye el año 2010 del promedio.
[104] Los datos de cada año corresponden al 2° trimestre.

por sobre la construcción de un servicio que abone la carrera burocrática o un servicio civil profesional (Iacoviello y Llano, 2017; López y Zeller, 2016).[105]

Entre 2006 y 2008 comienzan a registrarse cambios significativos en el empleo público a nivel general, y en particular en el personal contratado, a raíz de la implementación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), donde buena parte del personal estatal mejoró ostensiblemente sus condiciones laborales.[106] No obstante, el incremento de personal contratado, aún bajo el sistema de relación de dependencia laboral que repercutió en una mejora significativa de la fuerza de trabajo, alcanzó menos derechos que el personal permanente en lo que atañe a la carrera administrativa y al cobro de ciertos suplementos y adicionales propios de ésta (Salas y Wegman, 2016).

Así mismo, además de su inclusión en un régimen de trabajo comprendidos por convenios colectivos de trabajo y habilitados para participar en los concursos abiertos y generales de la administración pública, la demora de estos últimos impulsó a que se desarrolle un sistema retributivo *ad hoc* que consagró beneficios paralelos a los de planta y en algunos casos superiores. Esto también afectó la cobertura de los cargos directivos y ejecutivos concursables en los que se instrumentaron mediante designaciones transitorias, tanto para personal permanente en cargos superiores como para nuevo personal (Salas y Wegman, 2016).

Ahora bien, una vez señalados estos aspectos generales, en el período analizado el MI tuvo un comportamiento particular y la fisonomía de la dotación del personal se asentó en el componente de contratados que alcanzó una dimensión excesiva respecto a otros ministerios. Considerando que desde su creación en el MI no se realizaron concursos públicos para ingresar a ocupar lugares en planta permanente ni tampoco para cubrir cargos directivos y de jerarquías superiores que por los marcos legales se concursan, fue el ministerio con menor peso en la estructura general del Estado y con mayor porcentaje de contratados. A ello se suma que fue en los organismos centralizados donde el peso de los contratos tuvo mayor importancia.

[105] La modalidad de contratación se complementa con las prácticas históricas de los funcionarios políticos y las designaciones políticas del personal técnico o burocrático. Parece reeditarse la construcción de estructuras estatales que propicia un fuerte control político centrado en la desconfianza sobre la burocracia, aspecto que algunos autores han notado como un rasgo común de nuestros países (Ferraro, 2006; Haggard, 1998).

[106] El paso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) al SINEP implicó una merma significativa de los contratados bajo el régimen de vinculaciones mediante locaciones de servicios (régimen de autónomos sin relación de dependencia laboral) heredado desde, y a consecuencia, de la política iniciada en las leyes de reforma estatal en 1991 (Abal Medina y Nejamkis, 2001). Consecuentemente, se incrementó la cantidad de personas contratadas a tiempo determinado (Salas y Wegman, 2016).

En ministerios como el de ciencia y tecnología, el ingreso a través de la aplicación de normativas vigentes se implementó solo en los años 2011 y 2012 que tuvo por finalidad normalizar la situación del personal que ya estaba vinculado a las oficinas del ministerio. Esta normalización, no obstante, significó solo un 1,7% (ingresos por mecanismo de concurso público), mientras que un 9% provino de otras instancias públicas, y el resto (89%) ingresó por designación directa (Bedetti y Seiler, 2017). Al evitar los concursos públicos, la mayoría del personal fue enmarcado bajo figuras contractuales que no otorgan estabilidad laboral ni el mismo nivel remunerativo que el personal concursado. Cerca del 45% de los funcionarios tiene una relación laboral regulada bajo la figura del contrato de consultoría y más del 40% bajo la modalidad de planta transitoria.[107]

Ahora bien, para tener un panorama general de la composición de las áreas ministeriales implicadas en lo productivo, construimos un indicador experimental para observar la evolución del peso y la fisonomía de contratados y permanente. Siguiendo una fórmula que se presenta en el anexo de fórmulas, construimos un índice que permite advertir el carácter de "flexibilidad" de los ministerios y de sus organismos. Como se desarrolla con detalles en los anexos, el índice da cuenta del peso del personal contratado de cada ministerio, pero ponderado por el peso del ministerio en particular en la masa de empleo total del Estado.[108] El índice considera que cuanto más se aleja del valor cero significa que la estructura de un organismo posee un carácter menos flexible y con mayor peso en el empleo público total.

En la Tabla 11 se puede apreciar que el MI y el MinCyT son los dos ministerios con el índice más cercano a cero de entre los ministerios vinculados a lo productivo. Si bien se requeriría mayor profundización teórica y empírica en la relación de los organismos centralizados y descentralizados de los ministerios, es evidente que los organismos descentralizados poseen un mayor peso relativo de personal permanente en sus

[107] La modalidad "transitoria" hace referencia al Artículo 9º de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional Nº 25.164 de 1999 que dice que "El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente".

[108] Mediante la ponderación del peso en la masa total del personal, permite considerar que, si un ministerio posee una alta participación de contratos, y también una importante participación en el total de empleo, posee un número significativo de personal permanente que lograría dotar a ese ministerio de ciertos estándares de servicio civil. Por ejemplo, como se advierte en las tablas anexas al capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social posee proporciones similares al MI en cuanto a su personal contratado, pero el peso de este último solo representa alrededor de 8% del primero, en particular en sus organismos centralizados. Iacoviello y Llano (2017) presentan un cálculo similar, pero sin la ponderación que hemos considerado pertinente incorporar.

estructuras (INTI e INPI en industria, INTA en agricultura, y el CONICET en ciencia y tecnología como el más significativo).

En contraste con estos datos, cabe señalar dos aspectos importantes derivados de los datos. De las tablas que se encuentran en el Anexo del Capítulo V también se desprende, por un lado, que por obvias razones las áreas en la que el personal permanente posee mayor peso son aquellas relativas a la defensa y seguridad. Y por otro lado, al mismo tiempo, un área que posee una sólida evolución positiva del personal permanente es el área de relaciones exteriores, donde se aprecia una escasa participación del personal contratado y, además, es señalada por los entrevistados como "… un área donde se puede hacer carrera".

Tabla 11. Índice de flexibilidad de los ministerios (2003-2015) (ver aspectos metodológicos en el Anexo de fórmulas).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[109]	2011	2012	2013	2014	2015
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**5,683**	**25,067**	**23,622**	**19,464**	**15,257**	**13,644**	**2,035**	**1,585**	**1,375**	**1,293**	**1,166**	**1,057**	**0,972**
- Administración Central	3,289	4,462	4,279	3,790	2,939	2,228	1,604	1,228	1,083	1,034	0,931	0,845	0,791
- Organismos Descentralizados	2,394	23,127	21,135	16,430	13,408	12,789	0,575	0,519	0,329	0,280	0,248	0,220	0,182
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	**30,969**						**14,413**						
-Administración Central	4,821						0,540						
- Organismos Descentralizados	26,633						15,285						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010)								**14,305**	**0,962**	**0,860**	**0,770**	**0,641**	**0,590**
- Administración Central								0,303	0,129	0,075	0,061	0,039	0,042
- Organismos Descentralizados								15,684	1,881	1,693	1,552	1,215	1,011
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA								**0,234**	**9,813**	**8,388**	**7,727**	**7,359**	**6,765**
- Administración Central								0,234	0,176	0,153	0,153	0,146	0,139
- Organismos Descentralizados								0,00	11,386	11,522	11,693	11,765	10,728
MINISTERIO DE TURISMO									**1,458**	**1,403**	**1,205**	**1,126**	**1,056**
- Administración Central									0,161	0,146	0,124	0,116	0,112
- Organismos Descentralizados									1,643	1,587	1,303	1,215	1,112
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)						**67,578**	**56,232**	**41,216**	**33,098**	**29,752**	**25,472**	**21,787**	**21,568**
- Administración Central						0,173	0,108	0,071	0,050	0,047	0,043	0,040	0,057
- Organismos Descentralizados						72,136	61,880	47,818	42,619	37,087	33,029	30,786	28,725

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de Boletín fiscal, disponibles en los Anexos del Capítulo V.

Ahora bien, dando mayor atención a la distribución del personal en el esquema de organismos centralizados del MI, nos propusimos evaluar la evolución del personal permanente y/o transitorio respecto al personal contratado. Para construir dicha evolución acudimos a dos formas de hacerlo. Por un lado, a través de constatar los créditos que la Ley de Presupuesto asigna a cada organismo estatal (sea un ministerio, secretaría, o

[109] En el año 2010, las liquidaciones del personal del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca fueron computados dentro de la jurisdicción del Ministerio de Industria y Turismo.

similar) para el funcionamiento del mismo. Por considerarse personal permanente, estos se toman en cargos fijos y estipulados en cantidades de personas. Y, por otro lado, en cambio, para comparar con la evolución con el personal contratado dentro del MI, acudimos a observar las cantidades monetarias corrientes asignadas tanto para el personal permanente/transitorio como para el personal contratado.[110]

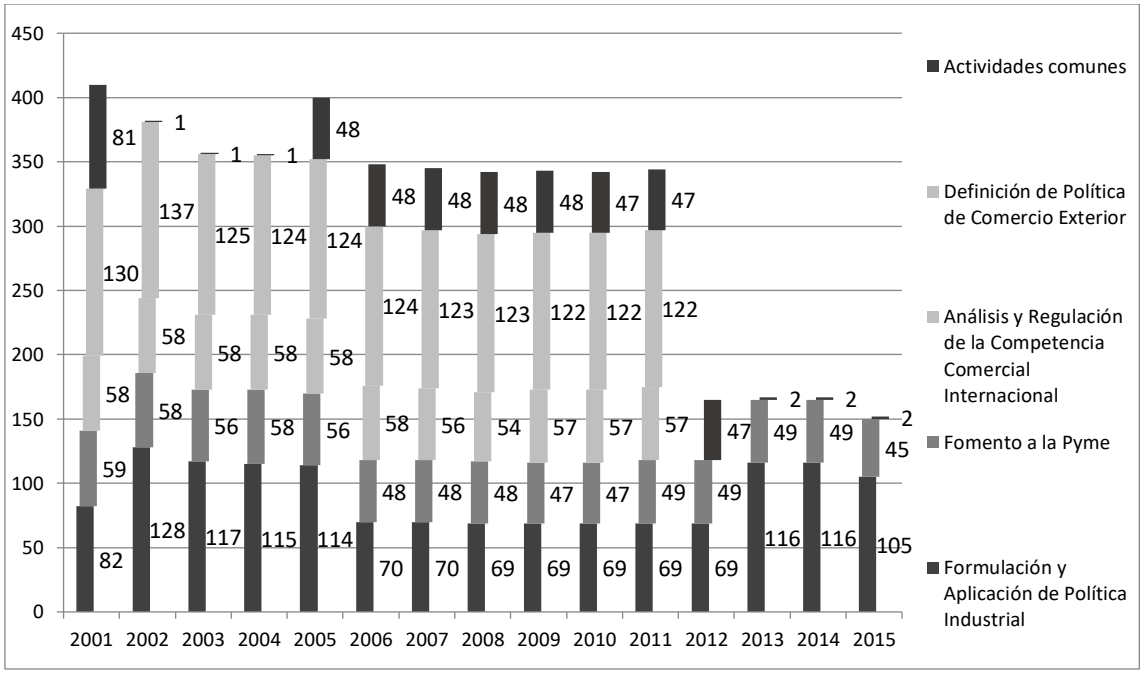
Entonces, al momento de observar los cargos permanentes y temporarios de las actividades que fueron parte de la jerarquización y ahuecamiento de competencias y financiamiento del MI, es posible notar el recorte del personal correspondiente al área de política y comercio exterior. Junto al recorte de esta competencia (lo cual señalamos más arriba al inicio de este apartado), también implicó el recorte de la Comisión Nacional de Comercio Exterior encargada de analizar y regular la competencia comercial externa, aspecto clave en la administración y gestión del comercio internacional. Como se puede apreciar en la Gráfica 20, desde 2012 en adelante, implicó la pérdida de la mitad de la dotación permanente del ministerio que se tradujo en la pérdida de 177 cargos de un total de 346. Ello tiene consistencia con la variación negativa de los valores que resultaron del *Índice de flexibilidad* presentado anteriormente, donde la administración central del MI pasó de 0,129 en 2011 a 0,075 en 2012.

Recordemos que a fines de 2011 se creó la secretaría encargada de implementar el PEI 2020 que solo involucró la incorporación de crédito para 2 cargos bajo la denominación de actividades comunes. Estas transformaciones no solo sugieren que el ahuecamiento tiene lugar también en la dimensión del personal del MI, sino que se va presenciando que la implementación del PEI 2020 tuvo una muy baja incidencia en cuanto a la modificación de los recursos humanos implicados.

Respecto a la comparación con el personal contratado, los montos asignados al personal en las actividades centrales que acompañaron la jerarquización del MI (formulación y aplicación de la política industria, fomento a la pyme, y política y gestión comercial externa), muestran algo llamativo dentro de la Secretaría de Industria.

[110] El financiamiento del personal contratado se registra como un monto de dinero en el Inciso I del Presupuesto Nacional y no como un ¨cargo¨. De allí que la respectiva jurisdicción o la entidad puede contratar tantas personas como ese monto y/o los topes fijados por el artículo 7º del Decreto 2345/2008 le permitan. Esto refiere a no superar un 15 % de la cantidad de cargos de planta permanente que tenga asignada la jurisdicción o entidad contratante. Claramente, a excepción de las áreas de defensa, seguridad interna y de relaciones exteriores (donde la carrera diplomática requiere procesos meritocráticos severos), esta reglamentación no se cumple. Iacoviello y Llanos (2017) advierten esto en el mismo sentido.

Gráfica 20. Cantidad de personal permanente en los programas de la administración central del Ministerio de Industria (2001-2015), en cantidad de empleados.



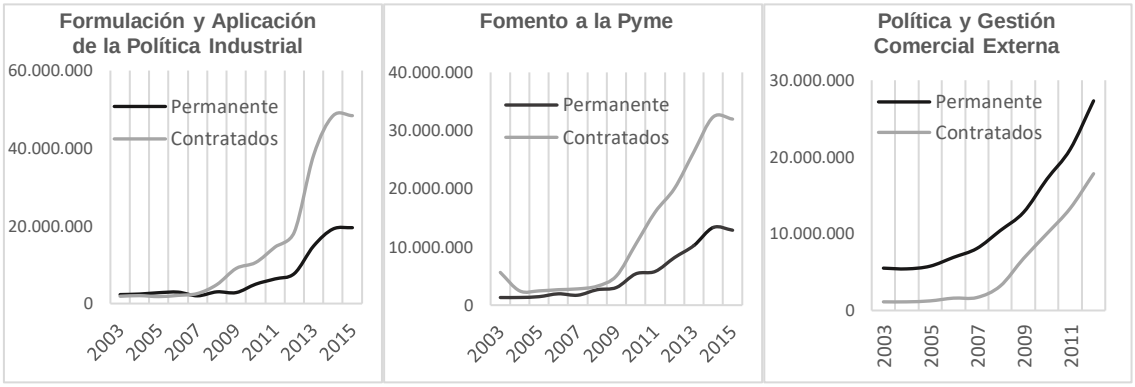
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Al menos, desde el punto de vista de un área que poseía un componente de financiamiento externo relativamente mínimo, sorprende la dinámica que tomó el peso del personal contratado en dicha secretaría como la encargada de la formulación y aplicación de la política industrial. De la Sepyme, podíamos esperar que el alto componente de financiamiento externo y la baja asignación de cargo (Gráfica 20) influyera en un mayor peso de los contratos. Pero, que haya sucedido en la Secretaría de Industria es indicativo de que el grado de flexibilización al interior del MI ha sido relativamente homogéneo.[111]

Por otra parte, puede notarse que muy diferente ha sido la evolución de la actividad "política y gestión comercial externa" que estaba encargada del comercio exterior dentro del MI. Esta última, ha tenido una evolución más homogénea donde primó el personal permanente por sobre los contratos (al menos hasta los créditos presupuestados para el año 2012, recordar que en 2011 es trasladada al área de economía), lo cual muestra un área más sólida en términos de la construcción de una carrera meritocrática.

[111] El hallazgo del aumento del monto para contratados en el MI llama la atención debido a que no se registra aumento abrupto en el número de personas contratadas, tanto en los organismos centralizados ni descentralizados. Pero, ello requeriría mayor profundización a través de un abordaje más cualitativo que logre captar qué otros elementos incidieron en dicho aumento.

Gráfica 21. Gasto en personal permanente y contratado para las actividades del Ministerio de Industria (2003-2015), en pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia.

El preponderante peso de los contratos no solo estuvo alentado por ciertas condicionalidades de los programas (como veremos en más detalles en el Capítulo VI), sino también en la forma en que los directores de las reparticiones estatales (designados políticamente) resuelven llevar adelante los cambios y transformaciones que requieren sus políticas y programas. Por ejemplo, resultó muy interesante constatar la visión negativa que se tiene del personal burocrático. En una de las entrevistas un entrevistado aseguró que:

> *Cuando quisimos hacer modificaciones en el marco normativo del programa los abogados de la secretaría nos decían que no se podía. ¿Cómo no se va a poder? Por eso, tuvimos que saltar a los abogados de la secretaría y contratar un grupo nosotros y así modificamos el reglamento […] después de eso, se quedaron trabajando con nosotros.* (Director General en la Subsecretaría de Política y Gestión de la pyme, Sepyme).

De este modo, la selección y reclutamiento del personal generalmente ha estado a cargo de los directores, cuando no de los coordinadores de programa (una figura que no existe en el organigrama, pero que tiene una centralidad notable en el funcionamiento de las políticas), y son quienes conformaron sus equipos de trabajo según referencias o conocimiento previo de los candidatos, saltando o evitando la normativa vigente.

En este mismo sentido, al momento de constatar la existencia de áreas de producción de datos e información relevante para las políticas públicas dentro del MI, el proyecto MAPA PYME así como el Centro de Estudios para la Producción, también se presentan como ejemplos de esto último. El primero de ello consistió en un proyecto implementado en conjunto con el PNUD en el año 2006 (Proyecto PNUD ARG/06/021) con el objetivo

de monitorear y producir información trimestral y exclusivamente de las pymes relevando información de los sectores industria, comercio, hoteles, restaurantes, transporte y resto de servicios. El proyecto implicaba indagar dinámicamente la estructura pyme, tanto para su seguimiento como para el desarrollo de políticas públicas, en cuatro aspectos: a) dimensión cuantitativa del sector, rotación de empresas, creación de firmas, exportaciones, inversión, innovación tecnológica, etc.; b) cambios sectoriales ocurridos durante los últimos diez años y nuevas modalidades de articulación e integración en cadenas de valor, *clusters*, etc.; c) los principales factores que restringen su competitividad y el crecimiento sostenido de mediano plazo; y d) utilización de recursos e instrumentos públicos, conocimiento de los mismos y evaluación de sus resultados.

Este proyecto, que implicaba un abordaje muestral en todo el territorio del país bajo un enfoque de matriz insumo-producto similar a la nacional, se llevó a cabo de forma sistemática hasta 2009 con informes oficiales disponibles públicamente y con respaldo de las oficinas estadísticas provinciales (información recabado con el entrevistado). Al mismo tiempo, al ser un proyecto compartido con PNUD, la operatividad del programa podía llevarse a cabo por fuera de las estructuras burocráticas tanto de gestión como de control, ya que el proyecto tenía sus propias instancias para dichas funciones. Dicho proyecto, en el que estuvieron involucrados aproximadamente 500 personas para la realización de los distintos operativos muestrales, "fue posible gracias a que estaba involucrado el PNUD y podíamos pasar por alto muchas cosas, sino no hubiese salido nada" (palabras del entrevistado).

No obstante, el hecho de haber sido un proyecto gestado en un momento político de auge económico (la gestión de Néstor Kirchner) y que tuvo una ágil operatoria por los motivos antes citados, en el transcurso de la crisis internacional cuando se aconsejaban ajustes del tipo de cambio, las recomendaciones surgidas del proyecto diferían con la visión de la entonces ministra de producción. El hecho de no poseer un anclaje político institucional dentro de la estructura y con un carácter vinculante más importante, los resultados del proyecto MAPA PYME como sus recomendaciones no tenían un peso importante como insumo de política pública.

Por su parte, el Centro de Estudios para la Producción (CEP) dependiente de la Secretaría de Industria y su creación fue gestionada por Alieto Guadagni en el año 1996, quien se desempeñaba como secretario de industria. El organismo, reproduciendo la experiencia del Centro de Estudios Internacionales de la Cancillería argentina, fue dirigido

inicialmente por Pablo Goldin y se creó para realizar invetigaciones y producción de información relativa a la estructura productiva y la identificación de diversas problemáticas estructurales y sectoriales (Botto, 2007). En un inicio estuvo financiado por el PNUD y por el BID, aunque desde 2010 hasta 2012 recibió financiamiento del Tesoro Nacional.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las investigaciones e informes se producían en base a distintos indicadores y fuentes y fueron publicados con una frecuencia regular desde el año 1997, bajo las series: *NOTAS de la Economía Real*, *ESTUDIOS de la Economía Real*, y *SÍNTESIS de la Economía Real*.[112] El CEP realizaba informes por encargo para diferentes reparticiones estatales, así como de las líneas que establecía su dirección oportunamente.

La distinta denominación de las series publicadas implicó los diferentes momentos de la organización que, en el caso de la última, fue publicada hasta fines del año 2009. Luego de ese año, la decisión ministerial fue ya no hacer públicos los informes sino trabajar solo para contar con información relevante al interior del MI. No obstante, esta decisión no tuvo implicancias para que el CEP se constituyera en un referente indiscutible dentro del MI. En su plantel contó con aproximadamente 25 economistas y llegó a realizar articulaciones con programas de otros ministerios.

Sin embargo, luego del lapso de 2009 a 2011, ambos proyectos no se constituyeron en interlocutores relevantes al momento de la elaboración del PEI 2020, ni tampoco como instancias pertinentes para el apoyo en la formulación de nuevas políticas o bien para la evaluación de las existentes.

La indagación sobre ambos proyectos requeriría complementar con un abordaje cualitativo de mayor profundidad que permita analizar específicamente las prácticas de los agentes estatales dentro de estos proyectos y el papel que juegan sus posiciones políticas y simbólicas para viabilizar sus observaciones y recomendaciones.

Instancia nodal y estratégica

Como se ha podido apreciar hasta aquí, la jerarquización con ahuecamiento del MI como parte del desmembramiento del "super ministerio" de producción y la pérdida de competencias claves, se combinó con una modalidad de implicación centrada en diversos

[112] La colección puede consultarse en el Centro de Documentación e Información de la Biblioteca del Ministerio de Hacienda de la Nación (http://cdi.mecon.gov.ar/)

programas ubicados en diversas reparticiones estatales sin articulaciones que coagularan en una estrategia integral.

Al mismo tiempo, el ahuecamiento también fue visible en la dimensión de los recursos humanos, ya que se observó la pérdida de una parte importante de su personal permanente, así como un aumento notable del peso del personal contratado. En contexto, a estas pérdidas o recortes, el MI tampoco sostuvo la centralidad de áreas de apoyo y producción de información y datos relevantes para la industria y las pymes, las cuales significaban instancias estratégicas para constituirse en un organismo relevante, al menos, en cuanto a la toma de decisiones de política pública en el ámbito industrial-pyme.

Ahora bien, siguiendo nuestra indagación cabe reflexionar acerca de la emergencia de instancias formales o informales para coordinar y/o dar coherencia a los organismos estatales que por naturaleza no lo poseen. Y, además, de acuerdo con lo señalado anteriormente, contrarrestar la dinámica fragmentadora bajo la multiplicidad de instrumentos y programas que generaron una acumulación geológica de objetivos, lógicas, y competencia por implementar sus políticas y programas.

De acuerdo con lo señalado en el Capítulo I y Capítulo IV, la presencia de una instancia que haga coherente y articule los distintos organismos e instrumentos se constituye en un elemento sumamente relevante para contrarrestar la incidencia de la influencia de una modalidad de implicación que propicia la fragmentación de las estructuras y que, al mismo tiempo, evita la consolidación de una estrategia centrada en lo nacional. En este sentido, nos centraremos en torno a la experiencia de planificación estratégica del MI (PEI 2020) para señalar algunos puntos que sirvan de juicio en nuestro análisis.

En octubre de 2011, el MI lleva a cabo el lanzamiento del PEI 2020 en Venado Tuerto, Santa Fe, una ciudad enmarcada en la gran región de la maquinaria agrícola, uno de los íconos históricos de la industria nacional por antonomasia. En el marco de otras experiencias de planificación estratégica del Estado a nivel nacional,[113] el PEI 2020 se presenta como la primera iniciativa explícita de formulación de una política industrial desde un organismos estatal de industria después de que luego de más de tres décadas la

[113] Entre alguna de estas experiencias se puede mencionar: el Plan Estratégico Territorial Argentina del Bicentenario del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios lanzado en 2004; el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" lanzado en 2006 y relanzado en 2010 mediante el Plan Argentina Innovadora 2020 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; o el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 lanzado en 2010 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

política industrial, como sus organismos, habían tenido una notable ausencia en la agenda de las políticas públicas de desarrollo (Fernández *et al*., 2005; Lavarello, 2017).

Frente a las señales de restricción externa desde 2007, el plan proponía como lineamiento general coadyuvar a la sustentabilidad macroeconómica, que planteaba entre sus pilares la expansión de la demanda interna, el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, el aumento de exportaciones y el sostenimiento de la inversión (Lavarello y Sarabia, 2015; PEI, 2011).

El PEI 2020 fue elaborado en el marco de un proceso colaborativo y participativo con la CEPAL iniciado en 2010, organismo que brindó su apoyatura técnica con la participación de diferentes especialistas en materia industrial, desde la Oficina de Buenos Aires como de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL (Stumpo y Rivas, 2013). A través de su asistencia, se analizaron los resultados y logros alcanzados a partir de 2003 por la industria argentina, y en particular contribuyó con los diagnósticos relativos a las cadenas seleccionadas y que forman parte del PEI 2020. Posteriormente, dichos diagnósticos fueron publicados en un trabajo editado por Giovanni Stumpo y Diego Rivas en 2013 con sello editorial de la CEPAL.

Como sostiene Lavarello y Sarabia (2015), el PEI 2020 no partía de la necesidad de impulsar nuevos sectores, sino que desde una perspectiva generalista y sin criterios de priorización, su objetivo consistió en tomar 11 cadenas o complejos productivos que representaban cerca del 80 % del tejido industrial de la economía argentina. Estas eran: 1) alimentos: carne aviar y huevos, lácteos, y carne porcina; 2) cuero, calzado y marroquinería; 3) textil e indumentaria; 4) foresto-industrial; 5) automotriz y autopartes; 6) maquinaria agrícola; 7) bienes de capital; 8) materiales para la construcción: cemento, hierro y acero, y aluminio; 9) química y petroquímica; 10) medicamentos para uso humano; y 11) software y servicios informáticos.

El objetivo de los diagnósticos era conocer los siguientes puntos estratégicos de las cadenas: a) las actividades dominantes, y las ventajas en las que se apoyan -tecnologías clave, economías de escala, derechos, marcas y redes de distribución- que posibilitan a las distintas actividades la coordinación y una mayor o menor apropiación de las rentas generadas al interior de la cadena; b) las actividades generadoras de encadenamientos intersectoriales, aprovechando las actividades con alto potencial de aprendizaje y que se encuentran en la intersección de distintas cadenas productivas; y c) para identificar y resolver los cuellos de botella y los puntos sensibles, actuales o potenciales, así como la

ausencia de agentes o instituciones articuladores, la concertación de normas y estándares o la resolución de asimetrías de poder económico y regulatorias (Stumpo y Rivas, 2013:13).

Como advierte la ministra Débora Giorgi en la presentación de la publicación antes mencionada, el PEI 2020 se constituía en la "sintonía fina" de las políticas implementadas desde 2003, la cual permitirá defender los logros alcanzados y adaptar las acciones a las cambiantes condiciones del entorno económico, sin perder de vista que el objetivo es consolidar una sociedad inclusiva, con una economía industrializada, diversificada y competitiva a escala internacional (Stumpo y Rivas, 2013:21).

Definidas las prioridades y diagnósticos de las cadenas, se validaron y redefinieron a partir de la convocatoria a once foros o mesas (una por dada cadena) que permitieron especificar las principales fortalezas y debilidades de cada cadena con el sector productivo. En dichos foros participaron representantes de los distintos ministerios nacionales, provinciales, organismos de ciencia y tecnología, y de los sectores académicos vinculados a la producción como las universidades nacionales y tecnológicas. El enfoque del plan tuvo un claro fundamento en la idea de articulación público-privada consistente con el enfoque y las bases conceptuales propuesta por la CEPAL (CEPAL, 2012, 2015).

Como ya hemos mencionado en otro momento, el paso del diseño a la implementación del PEI 2020 involucró en diciembre de 2011 la creación de la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial (SPEI) en el ámbito del MI a fin de coordinar el funcionamiento de las once mesas de implementación anuales con los actores del sector privado y la participación de otros ministerios e instituciones vinculadas a cada cadena en particular.

Ahora bien, partiendo de esta resumida descripción y de la información suministrada en las entrevistas realizadas, fue posible advertir algunos elementos críticos que resultan del análisis dado su objetivo y su carácter estratégico como ordenador y articulador de la instancia ministerial para alcanzarlo. Se debe recordar que le MI lanza el plan en el marco del ahuecamiento que hemos señalado anteriormente y frente a una acuciante caída de reservas internacionales que imprimían premura hacia un fuerte proceso de sustitución de importaciones.

En primer lugar, un aspecto reiterado en las entrevistas refiere a que la implementación del PEI 2020 y las actividades de las mesas de las cadenas estuvo atravesado por las tensiones que se suscitaron con la pérdida de la cartera de gestión del comercio exterior

y el rígido control de las importaciones sobre el total de los productos importados.[114] En un marco donde el PEI 2020 propuso resolver los "cuellos de botellas" de las distintas cadenas, el cierre repentino y casi total de las posiciones arancelarias en enero de 2012 encontró al MI con sus competencias reducidas para resolver uno de los cuellos de botella más problemáticos en término de sus impactos en la estructura.

El bajo dinamismo de las exportaciones a causa de la caída de los precios internacionales y la falta de la recuperación de la demanda externa en términos de cantidades contrastó con los diagnósticos positivos planteados en el PEI 2020. Uno de los entrevistados asegura que "Hubo un error de diagnóstico en el plan. Se creía que la demanda externa se iba a recuperar, pero no fue así. Si ves la tendencia a futuro de todas las cadenas en el plan, todas dan signo positivo" (entrevista a Secretario de Planeamiento Estratégico Industrial).

En este marco, el desacoplamiento de las propuestas del plan con la cartera de comercio exterior empeoró el escenario. Se derivó en que las discusiones en las mesas de las cadenas estuviesen dominadas por los problemas causados desde la administración y control de las importaciones y la consecuente parálisis de algunas cadenas productivas a causa de la falta de insumos. A excepción del sector automotriz y de electrónicos que poseen regímenes especiales, en mayor medida los sectores más afectados involucraban en sus filas a las pymes.

Así, entre el acérrimo control de las importaciones implementado por influencia del Secretario de Comercio Interno y las dificultades de la ministra para ablandarlos y coordinarlos con los objetivos del PEI 2020, llevó a la SPEI a recurrir a los instrumentos y programas existentes como forma de realizar avances en el plan. En este sentido, las acciones de dicha secretaría se redujeron a constituirse en una instancia ya no de implementación del PEI 2020 en todo su sentido (más allá de las críticas que este podría suscitar en cuanto a su composición), sino más bien a coordinar y trasladar las distintas necesidades planteadas en las mesas o foros de cada cadena para ser resueltas por los instrumentos disponibles en los ministerios involucrados. No obstante, a pesar de que los márgenes de acción de la SPEI se redujeron, los entrevistados involucrados en el plan señalan que las mesas se constituyeron en un espacio para presentar las ofertas de los

[114] Cabe recordar que la secretaría encargada de implementar el plan fue creada en el mismo decreto donde se trasladaba la Subsecretaría de Gestión y Política Comercial Externa al área de economía bajo la influencia de Guillermo Moreno. La cartera antes citada fue creada en economía como Secretaría de Comercio Exterior y fue dirigida inicialmente por Beatríz Paglieri, una funcionaria vinculada al secretario de comercio Moreno y disidente de la ministra Giorgi.

programas que implementaba el MI en general y, de alguna forma, se constituyó en una coordinación "de hecho" de los mismos. Es decir, en las ocasiones que se realizaban las reuniones de las mesas, los funcionarios de la SPEI convocaban a los responsables o coordinadores de los programas para que los acompañaran en dichas reuniones. Pero, esta dinámica quedaba a criterio de los coordinadores de las mesas y al conocimiento de los programas, fruto de las relaciones informales que se habían construido previamente.

De este modo, si bien las acciones de la SPEI reducidas a esta modalidad de articulación, se derivaron en "ofertar" los distintos instrumentos disponibles en MI u otro ministerio, también jugó desdibujando el papel del PEI 2020 como el de las mesas en particular. Las demandas y críticas suscitadas por la administración del comercio pretendían ser resueltas con los programas existentes. Claramente, había un problema de medios y fines para responder a los objetivos del desarrollo industrial.

Por otra parte, desde el punto de vista de los recursos involucrados en la implementación del PEI 2020, es importante señalar que mientras poseía la misma jerarquía que la Sepyme o la Secretaría de Industria, la SPEI no contaba con financiamiento adicional al respectivo crédito para su funcionamiento operativo. Es decir, el éxito de la SPEI se reducía y descansaba en el conocimiento y capacidad operativa de articulación y coordinación de los funcionarios y el personal implicado que la llevaba adelante. Respecto a estos últimos, cabe recordar que la supresión del área de comercio exterior implicó el recorte de 177 cargos para sumar solo 2 cargos con la creación de la SPEI. Esta, solo incluía los 2 cargos jerárquicos y, de acuerdo con las entrevistas, contaba con aproximadamente entre 12 y 15 personas contratadas para la coordinación de las actividades de las mesas de articulación.

Debido a esta falencia de recursos institucionales como a la falta de criterios de selectividad del PEI 2020, las dinámicas y actividades de las mesas que permitían especificar los cuellos de botella y dieron lugar a planes de acción, fueron posible gracias a las características, experiencia e interés de los actores productivos involucrados. Es decir, el éxito de una u otra mesa dependió de la composición y fortaleza de la institucionalidad del sector privado destacándose los casos de la industria de maquinaria agrícola y el de la industria farmacéutica, en los que el peso de las empresas locales en la estructura de la industria posibilitó definir estrategias más claras (Lavarello, 2017; Lavarello y Sarabia, 2015).

En síntesis, dado este marco del esfuerzo institucional de articulación público-privada para establecer prioridades estratégicas de "sintonía fina" para el desarrollo industrial, es

evidente que no se dispusieron los recursos, la jerarquía ni las competencias necesarias para constituirse efectivamente en una instancia que establezca prioridad interna al MI, así como externas hacia otros ministerios. Si bien, el tema de la planificación estratégica en general, y del PEI 2020 en particular, como experiencias recientes y novedosas en Argentina requieren mayor profundización empírica como teórica, es dable sugerir que, si los organismos estatales no cuentan con recursos, competencias y una impetuosa aspiración de comandar o dirigir la articulación con los actores privados, el camino por recorrer es incierto.

Conclusiones

En este capítulo nos propusimos indagar las características institucionales asumidas por MI para constituirse en una instancia articuladora del proceso de desarrollo industrial en la experiencia argentina reciente. Para ello, utilizamos el herramental construido en el Capítulo IV que proveyó un enfoque teórico-metodológico compuesto por cuatro dimensiones de análisis.

El análisis realizado en este capítulo viene a colación de la necesidad de constatar la fisonomía del Estado y su regresado al primer plano en la escena del desarrollo nacional, frente a la dinámica e incidencia de la lógica neoliberal de utilizarlo como instancia de su reproducción. Es decir, en qué medida el Estado había logrado construir una sólida estructura para establecer una resistencia a la dinámica neoliberal y así articular una implicación orientada al desarrollo industrial más endógeno, articulado y dinámico.

A través del análisis fue posible advertir que la experiencia de jerarquización del MI se constituyó en un acontecimiento histórico, replicado en pocos momentos de la histórica argentina, y presentó una trayectoria plagada por la inestabilidad institucional. Mientras tanto, la cartera de las pymes tuvo su origen en la década de 1990 junto a la implementación de programas asociados al financiamiento internacional, y no por ello menos inestable.

No obstante, la jerarquización del MI se dio en el marco del desmembramiento del "super ministerio" de producción que culminó en la creación de agricultura, turismo e industria, en orden cronológico. Resaltamos que luego de esa tardía jerarquización se dio el primer ahuecamiento, en el cual perdió control sobre el área estratégica de la administración y gestión del comercio exterior que pasó a ser acaparada por el área de economía.

A ese primer ahuecamiento se sumó un segundo ahuecamiento, desde el punto de vista de los recursos y la capacidad de financiamiento de la cartera industrial para direccionar el proceso de desarrollo. Si bien el gasto público de carácter económico fue el que más aumentó, mostramos que la finalidad industria tuvo una participación exigua, y por ende también el MI.

Al mismo tiempo, marcamos que ese ahuecamiento se vio agravado por la multiplicidad de instrumentos acumulados "geológicamente", en donde planteamos una especie de división funcional entre la Secretaría de Industria y la Sepyme. La primera, enfocada exclusivamente en el sector industrial y en los beneficios impositivos y fiscales con los grandes actores y sectores ensambladores como principales interlocutores; y la segunda, heredera de los programas de financiamientos y modernización empresarial con una mirada dominante de "fallas de mercado", orientada a las pymes pero sin un criterio sectorial específico. A raíz de esta división, el financiamiento de la Sepyme tendió a estar fondeado por los créditos o cooperación que proveen los organismos internacionales, mientras la cartera industrial compuesta por los gastos fiscales endógenos.

Un tercer ahuecamiento fue percibido desde el punto de vista del personal. El MI fue el organismo estatal de menor tamaño de la estructura estatal que sufrió un pronunciado recorte de su personal permanente a fines de 2011 con el traslado de la cartera de comercio exterior. Al mismo tiempo, además de que no se realizaron concursos públicos para el ingreso del personal durante toda su trayectoria, tuvo un notable avance del personal contratado que lo ubicó como el ministerio con el índice de flexibilidad más alto. A su vez, conforme su jerarquización, las instancias de apoyo y actividades de investigación y producción de información (CEP y MAPA PYME) ocuparon un papel secundario en la escena del MI.

En este marco, resultaba poco probable que el MI se posicionara como instancia estratégica en el contexto de la estructura estatal, internamente como en relación con otras instancias ministeriales. Sin embargo, acudimos a revisar la experiencia del PEI 2020 y la creación de la SPEI a fines de 2011 para observar cómo fue su evolución como instancias que aspiraban a articular en "sintonía fina" la estrategia de desarrollo. En su análisis, no solo notamos que sus márgenes de acción se vieron acotados por la pérdida del área de comercio exterior y los inconvenientes que ello causó en la agenda del plan, sino que señalamos que fue un área no dotada de recursos financieros ni humanos.

En general, en el escenario planteado de articulación público-privado, la SPEI redujo sus actividades a la coordinación y articulación de las necesidades de los actores productivos a la oferta de programas existentes en el MI, sin aportar una articulación de los mismos ni establecer dirección al proceso de desarrollo.

De este modo, el regreso del Estado en la experiencia argentina reciente muestra rasgos de una configuración estatal débil en el área industrial-pyme con escasa capacidad de articular una estrategia integral y coherente de desarrollo. En buena medida, la reproducción de la estructura económica dominada por los grandes actores centrados en las industrias dinámicas de ensamblaje y con escasa articulación doméstica puede asociarse a la configuración estatal desarrollada en este capítulo.

Ahora bien, en este marco descrito anteriormente, el propósito del siguiente es indagar con mayor atención los programas vinculados a los organismos internacionales para cómo estos fundamentan la fragmentación de la estructura estatal al tiempo que operan reproduciendo el ahuecamiento general.

CAPÍTULO VI. DEL AHUECAMIENTO A LA (RE)FRAGMENTACIÓN ESTATAL

Introducción

En el capítulo precedente se mostró que el MI presentó una marginalidad notable en cuanto a los recursos financieros y humanos para constituirse en la instancia estatal estratégica para elaborar e implementar una política industrial integral y orientada a alterar la dinámica del desarrollo. Además, en lo que respecta a su modalidad de implicación en el ámbito pyme, basó su accionar en una plataforma institucional ahuecada de instancias de apoyo y producción de información y datos, e incapaz de dar coherencia estructural y coordinar los instrumentos de política pública acumulados geológicamente.

Sin embargo, dicho escenario no fue contradictorio sino coherente con la naturaleza de los programas implementados, tanto con aquellos orientados a cubrir las "fallas de mercado" (financiamiento) como con aquellos que brindaban asistencia técnica, capacitación y formación de *clusters* de empresas. La profundización de ese esquema de programas reprodujo, al interior del MI, la debilidad estatal que retroalimentó su fragmentación, desarticulación y descoordinación.

Esto, puede observarse en la fisonomía institucional que forjaron políticas y programas vinculados a los organismos internacionales, en su mayoría concentrados en la Sepyme, los cuales encontraron congruencia con la idea de las políticas como dispositivos de poder que planteamos en el Capítulo III. La incorporación de programas con ideas y esquemas conceptuales compatibles con la profundización de la dinámica global de acumulación, así como la introducción de una configuración fragmentadas y desarticuladas que habilitan la formación de una dotación de recursos humanos de profesionales desvinculados con las estructuras de carrera, son expresión de ello.

El objetivo de este capítulo es mostrar con mayor detalle estos aspectos. Recuperando los aspectos teóricos desarrollados, profundizamos el análisis en dos programas vinculados a los organismos internacionales ejecutados por la Sepyme. En primer lugar, el Programa de Reconversión Empresaria (PRE) y su continuidad en el Programa de Competitividad y Acceso al Crédito (PACC). En sus dos versiones, este programa fue financiado con préstamos externos del BID, y surgió una tercera negociación aprobada en 2014 como Programa de Apoyo a la Competitividad, pero no forma parte del análisis que realizamos aquí. En segundo lugar, nos centramos en el Programa Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional que tuvo continuidad en el Programa

Sistemas Productivos Locales (SPL) que, a diferencia del primero que es financiado por crédito externo, este último cuenta con la cooperación técnica del PNUD pero, es financiado con fondos del Tesoro Nacional.

Concretamente, en el marco de la débil organización y ahuecamiento del MI, el análisis de estos dos programas permite observar el modo en que, a pesar de los puntos compatibles que contienen entre sí, la lógica prefigurada de funcionamiento opera abonando una configuración estructuralmente fragmentada y descentralizadora de unidades ejecutoras aisladas y autosuficientes.

El análisis sugiere que la modalidad de programas de este tipo cimienta una gran masa de recursos humanos con alto nivel de calificación centrada en el papel de los "expertos" y los profesionales, pero al mismo tiempo volátil y segmentada en compartimientos estancos de acuerdo con el funcionamiento de los programas y los objetivos programáticos-operativos de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, el reclutamiento del personal tiende a darse subordinado a mecanismos no solo informales para vincularlos al Estado a través de los contratos, sino también acotados al criterio del conocimiento de los enfoques y marcos teóricos contenidos en los programas que aseguran su implementación.

Las debilidades institucionales del MI presentadas en el capítulo anterior pueden explicar parte de la falta de articulación y coordinación de las políticas y acciones en materia industrial-pyme, debido a un proceso más general de descomposición del área ministerial. Pero, la desarticulación y/o competencia entre las agencias, sus tensiones, superposiciones, no necesariamente o solo se resumen a dicha debilidad, sino que también son producto de las propias condiciones de funcionamiento y proliferación de los programas que el PEI 2020 "ofertaba" y propuso coordinar.

El capítulo se organiza en cuatro partes y la conclusión. La primera se encarga de enmarcar los programas analizados. La segunda muestra las evidencias de las condicionalidades establecidas en los programas para organizarlos en unidades aisladas mediante la instalación de las unidades ejecutoras. La tercera parte, presenta los condicionantes propios para el personal que las compone y la dinámica que ello toma en su interior. La cuarta parte se encarga de señalar los esquemas conceptuales que contemplan estos programas y la compatibilidad con el esquema dominante de desarrollo que no contempla la escala nacional. Al final, se presenta una breve conclusión.

La dimensión pyme en el contexto del MI

Como se señaló en el Capítulo III y en el Capítulo V, la modalidad de implicación hacia las pymes que se monta sobre una configuración institucional emergente durante la década de 1990, tuvo su continuidad durante el período de análisis que abordó esta investigación.

Si bien los flujos presupuestarios, los recursos humanos destinados y los componentes de apoyo del MI fueron exiguos, tal como se mostró en el Capítulo V, allí señalamos que no fueron pocos los instrumentos destinados a las pymes. Diversos trabajos han mostrado que la proliferación de instrumentos para las pymes estuvo centrada en cubrir la necesidad de financiamiento de las empresas, un aspecto crítico para las empresas de menor tamaño. En este marco, el cual permiten a las pymes financiarse o facilitar su acceso, también tuvieron lugar programas que tenían un carácter de mayor complejidad orientados a abordar otras falencias de las pymes, como son sus capacidades técnicas, sus problemas de gestión, asistencias en aspectos técnicos puntuales a la producción, etc. (Goldstein y Kulfas, 2011; Lavarello y Sarabia, 2015; Sztulwark, 2010).

Inicialmente, en el marco de la década de 1990, el financiamiento para modernizar la estructura de las empresas y lograr adaptarse a la globalización era el tópico que dirigía la lógica de los programas y las políticas hacia las pyme (Baruj y Porta, 2006). De allí que programas como el PRE, PACC o el SPL se consolidaran como estrategias más complejas que solo la provisión de créditos o financiamiento ya que, además de ser incentivos no reembolsables, incentivaban el asociativismo, la formación de *clusters,* así como la articulación público-privada reconocida como el requisito fundante de una estratégica exitosa de desarrollo de los actores pymes con anclaje territorial.

La profundización y mayor difusión de ese tipo de estratégicas desde los organismos internacionales como BID y PNUD, en donde también CEPAL se constituía en un foco regional, sentó bases sólidas para que dichas formas de implicación tuviesen un papel central en la reemergencia estatal de principio de siglo (Dini y Stumpo, 2004; Fernández *et al*., 2008). Como ya hemos señalado, en la agenda de los organismos como el BID, por ejemplo, la idea de *clusters* y la reconversión de las empresas para insertarse competitivamente fundamentó la agenda de sus programas productivos (BID, 2003, 2005). Así mismo, la constante cooperación entre dicho organismo y el PNUD en la ayuda a gestionar los proyectos y programas, dio lugar a numerosas intervenciones en

programas hacia pymes en la Argentina, de los cuales el PRE y el PACC son ejemplo de esas articulaciones.

Además, se debe destacar que este conjunto de políticas tuvo un papel central, junto a la experiencia de programas de similar tenor en otros ministerios (por ejemplo, el FONTAR y FONSOFT en la cartera de ciencia y tecnología; el PROSAP en el ámbito de agricultura, entre otros), al brindar soluciones técnicas y de gestión empresarial, de innovación y desarrollo, e instrumentar los aportes no reintegrables que superan la forma de provisión de financiamiento. Así mismo, de las numerosas políticas implementadas por el MI o por otros ministerios, las analizadas aquí sobresalen porque se han destinado a apoyar un cambio estructural y construcción de capacidades de las empresas o *clusters*, es decir, superando la visión de cubrir las "fallas del mercado" (Barletta *et al*., 2014; Goldstein y Kulfas, 2011; Lavarello y Sarabia, 2015; Sztulwark, 2010).

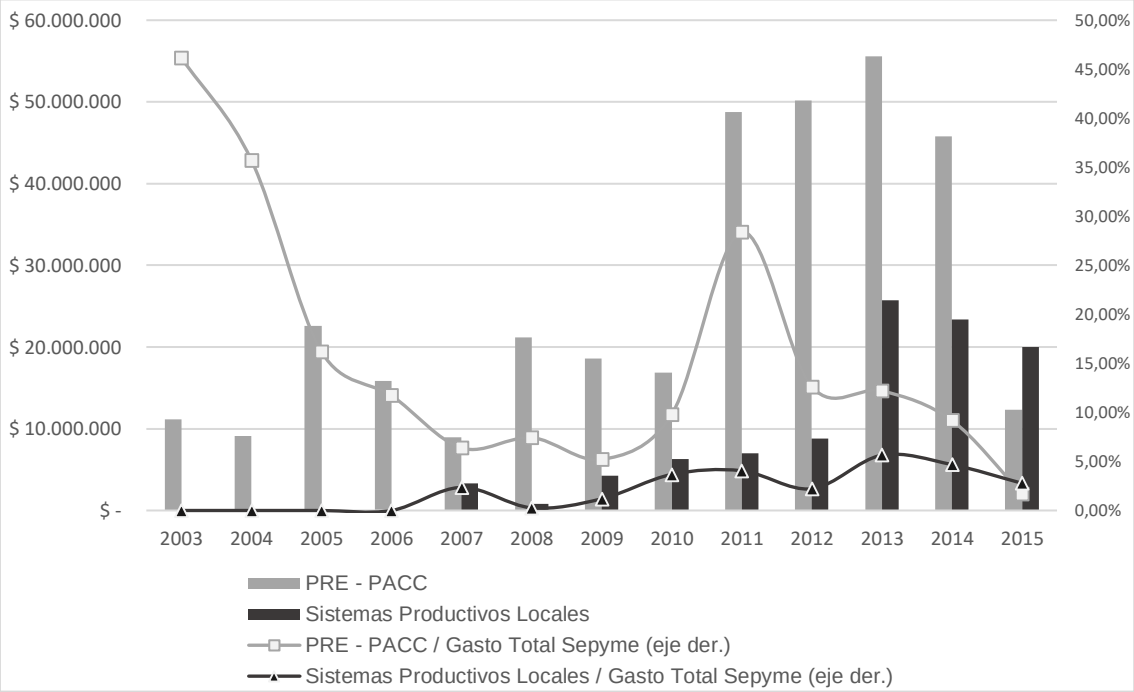
Ahora, si bien estas características hicieron de estos programas sus elementos distintivos, también se destaca en ellos un escaso nivel de financiamiento destinado a estimular a las pymes a través de sus actividades (ver Gráfica 22). Tanto el PRE-PACC como el SPL, a pesar de aumentar sus volúmenes no alteran su participación en el gasto de la Sepyme. Por el contrario, esto puede entenderse como expresión de la proliferación de herramientas y programas que en muchos aspectos se superponen y compiten entre sí, a costa de niveles marginales de financiamiento.

Además, cabe recordar que este tipo de programas (como la mayoría de la oferta programática de la Sepyme) poseen un carácter sectorial y territorialmente amplio, que implica abarcar todos los sectores y las distintas provincias, con lo cual los impactos estructurales se ven reducidos. Por ejemplo, en el caso del SPL es posible observar que de un análisis muestral realizado para el período 2007-2012, el 37% de los proyectos se relacionan con actividades primarias (agricultura, ganadería, pesca, y explotación de minas y canteras), la industria manufacturera, por su parte, concentra el 30% de los proyectos, y el restante 33% se refiere a actividades relacionadas con servicios (Naclerio y Trucco, 2015).

Si bien, es necesario realizar un abordaje más amplio y sistemático que indague integralmente distintos aspectos del conglomerado de los programas implementados desde la Sepyme (así como la superposición con otros ministerios), los aspectos señalados anteriormente presentan ciertos elementos críticos que ponen reparos al carácter alternativo de los programas para constituirse en opciones viables para sustentar sobre

ellos el cambio de la matriz productiva a la luz de los elementos que hemos señalado en los capítulos precedentes.

Gráfica 22. Gasto de PRE–PACC y Sistemas Productivos Locales, montos absolutos y relativos al gasto de la Sepyme (2003-2015), en pesos corrientes y porcentaje.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Sin embargo, lo más característico que hemos hallado al analizar este tipo de programas son los efectos que produce su implementación al interior de las instancias estatales. Como mencionamos, si bien no presentan un volumen de financiamiento sobresalientes, adquieren importancia en nuestro análisis independientemente de él por el modo en que estructuran y configuran la modalidad de implicación y la organización estructural de la Sepyme en particular. También, puede extraerse de aquí una muestra de lo que sucede en otras instancias estatales donde se implementan programas vinculados a los organismos internacionales de similares características.

Configurando la forma de organización interna de la estructura estatal

En este apartado, presentamos los dos programas mencionados anteriormente y analizamos la condicionalidad que, desde su creación, se interpone desde los organismos internacionales sobre la configuración de la organización interna de la Sepyme al momento de su implemenación.

El Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PACC), fue un programa implementado por la Sepyme que financiaba a través de aportes no reintegrables (ANR) los proyectos de asistencia técnica y empresarial llevados a cabo por las empresas para mejorar su competitividad. El PACC[115] es un programa implementado entre 2008 y 2014,[116] y es la continuidad del Programa de Reconversión Empresaria implementado entre el año 1997 y 2007.[117] Por esta razón, los tomaremos como un solo programa.

El PRE y el PACC (por momentos, en adelante los mencionaremos como PRE-PACC) siguieron un mismo lineamiento organizado en tres componentes centrales: (i) asistencia técnica a empresas y grupos productivos; (ii) acceso a créditos de mediano y largo plazo para inversión y cofinanciamiento de las asistencia y apoyo técnico; y (iii) fortalecimiento institucional. Como se menciona en uno de los documentos oficiales del préstamo, se requiere el "fortalecimiento del entorno institucional para planificación, articulación y *delivery* de políticas, programas e instrumentos públicos y privados de apoyo a las MiPyME".[118]

En este programa, el fortalecimiento institucional consistía básicamente en generar una estructura descentralizada de ejecución donde las instancias intermedias y el sector privado adquirían notable relevancia. El Reglamento Operativo de Programa (ROP) del PRE (aprobado en 2005) y del PACC (aprobado en 2009) establecían que la participación del Estado se debía limitar a llevar a cabo la administración y la coordinación general del programa, quedando en manos del sector privado y/o de las instancias intermedias la elaboración y ejecución de los proyectos de fortalecimiento de las pymes.

Desde el inicio, la implementación del PRE-PACC requería contar con una UEP adecuada y la implementación de un Programa de Fortalecimiento Institucional que consistía en fortalecer y descentrar la ejecución en las instancias intermedias sub-nacionales y/o territoriales (Agencias de Desarrollo Regional/local y/o Cámaras pyme especializadas,

[115]El PACC fue financiado por un préstamo del BID (BID 1884/OC-AR).

[116] El PACC tiene continuidad desde 2014 a través del PAC (Programa de Apoyo a la Competitividad de MiPyMEs) también financiado por el BID (BID 2923/OC-AR). Este último, sigue los lineamientos de su antecesor.

[117] En la implementación del PRE participan dos organismos externos: el BID y el PNUD. El BID es el organismo con quien se elabora el proyecto para su financiamiento (Préstamo 989/OC-AR) y el PNUD es el que brinda asesoramiento para gestionar su implementación (PNUD ARG 97/013 –primera fase- y PNUD ARG 04/044 –segunda fase-). Para más información sobre este programa (Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi, 2014).

[118] Para mayor información de ambos programas, puede consultarse Barletta *et al.* (2014) y Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi (2014).

entre otras) que pasarían a cumplir el rol de *Ventanillas pymes* (o Ventanillas PREFI -el nombre del programa y las siglas de Fortalecimiento Institucional-)[119]. Estas debían mediar entre las pymes, el programa y los consultores expertos encargados de la asistencia técnica y capacitación.

Para el caso del PRE, el acuerdo marco del Estado con el BID abría la posibilidad de que el programa fuese gestionado por instituciones privadas especializadas. Este fue el caso de la primera fase de implementación (1997-2001), en la que, a través de un proceso de licitación, dos consultoras privadas cumplieron esa función. Esta primera fase contó con el apoyo de un proyecto de cooperación del PNUD (ARG 97/013) que operaba dando viabilidad al préstamo BID. Luego de la crisis de 2001-2002, y frente a la ausencia de fondos BID para la operación del programa y el cambio del rol estatal, el programa pasó a ser gestionado por la Sepyme desde 2002 a 2007 cuando finalizó. Este último período se computó como una segunda fase del mismo.[120]

A través del análisis de los documentos del préstamo externo, se evidencia que el BID ha insistido al Estado para que fortalezca institucionalmente los organismos vinculados al ámbito pyme como un aspecto central para mejorar la implementación de los programas (más recientemente, la adecuación de las instancias a los marcos teóricos ha sido destacado por Angelelli *et al.* (2006)). Esta insistencia, fue hecha tanto al calor de las transformaciones más radicales de las estructuras del Estado (en 1992/1994 en la implementación del Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa más conocido como MiPyMEs), y a finales de 1990 con la implementación del PRE.

También, durante el período de nuestro análisis, con la continuidad del PRE y la implementación del PACC, la insistencia continuó a través de los documentos oficiales de los préstamos y los ROP, donde se remarca explícitamente la necesidad de "profundizar y consolidar la modernización del Estado".[121] De hecho, al aprobarse los contratos de préstamo de los programas (PRE-PACC), su implementación se encontraba

[119]Las Ventanillas Pymes cumplen un rol central en estos programas. Son instituciones privadas o mixtas (con representación del sector público) regionales/locales sin fines de lucro relacionadas con el entorno pyme encargadas de realizar actividades de promoción de los programas, información y asesoramiento a las pyme, y de recepción y pre-evaluación de proyectos de inversión. Para ello, debían contar con cierta capacidad para recibir y administrar fondos conforme a los objetivos específicos de los programas.

[120] También, en esa fase, el PNUD prestó ayuda para la gestión del programa a través del Proyecto ARG 04/044.

[121] Es de destacar cómo la idea de *reforma y modernización del Estado* ha sido un guión sin pausas que ha atravesado los distintos "climas de época" durante las últimas tres décadas, desde el neoliberalismo al neodesarrollismo, y avivado en el actual cambio paradigmático del Presidente Mauricio Macri.

sujeta al cumplimiento de algunas condiciones previas por parte de la instancia institucional ejecutora (en este caso la Sepyme). Entre esas condiciones se encontraba el compromiso de crear/implantar una adecuada UEP para iniciar el desembolso de financiamiento; y por otro lado, el cumplimiento y seguimiento de los requerimientos establecidos por el BID en cuanto a las políticas y lineamientos de contratación y adquisición de bienes y servicios (referido principalmente a la contratación de consultores).

A pesar de que el PNUD no es un organismo de financiamiento, la normativa establecida en cuanto a la contratación de bienes y servicios, así como la lógica organización para la implementación de los programas, no difiere a la de BID. En estos lineamientos, como describiremos con mayor detalle a continuación, se encuentran pautados los perfiles, condiciones y obligaciones del personal encargado de la UEP e implementación del programa.

Por su parte, el programa SPL fue elaborado e implementado desde 2006 por la Sepyme en colaboración con el PNUD. El programa SPL, tuvo una primera fase que arranca en el año 2006 hasta el año 2011 bajo la denominación de *Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional* (Proyecto PNUD ARG/05/024), y la segunda fase comienza en 2012, denominándose *Programa de fortalecimiento de sistemas productivos locales* (Proyecto PNUD ARG/12/005). A diferencia del PRE-PACC, el SPL cuenta con la cooperación técnica del PNUD, pero es financiado desde el Tesoro Nacional, lo cual marca una distinción respecto al primero.

Desde un primer momento, el SPL es un programa orientado a fortalecer el desarrollo desde una perspectiva federal y con un enfoque de desarrollo local, utilizado por el MI como una herramienta para actuar en torno al fortalecimiento de las pymes y el desarrollo regional.[122] A diferencia del PRE-PAC, el SPL está orientado exclusivamente al fortalecimiento de *clusters*[123], redes productivas o sistemas productivos locales (como es denominado actualmente) a través de identificar, constituir y fortalecer Grupos Asociativos (GA) de pyme. A través de este formato, tiene el propósito de disminuir las desigualdades inter-regionales.

[122] El MI ha dado un fuerte apoyo y visibilidad al programa organizando el Evento Anual del Programa Sistema Productivos Locales para generar un espacio en el que los diversos actores participantes del programa compartían experiencias, aprendizaje, intercambio, etc.

[123] El SPL es una de los tantos programas con un enfoque de *clusters* que, a partir de 2004/2005, comenzaron a implementarse desde distintos ministerios.

Los componentes centrales del programa constan de: a) asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas a la gestión de Grupos Asociativos empresarios; y b) apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos.[124]

En la entrevista con uno de sus coordinadores advierte que el programa inicialmente había sido elaborado bajo el enfoque teórico de *clusters*, "como aparece en la teoría". Sin embargo, inmediatamente a su aprobación, sufrió cambios que reflejaban la incorporación de aspectos más realistas a la situación de nuestra estructura productiva, tales como el asesoramiento para construir confianza entre los empresarios.

Tanto el secretario de la Sepyme de ese momento, como los coordinadores señalan que "es una maravilla" trabajar con el PNUD en cuanto al apoyo que les brinda y la posibilidad de trabajo que les permite llevar a cabo (entrevista con un de los coordinadores del programa). Esto difiere respecto al manejo que había con el BID, con quien las modificaciones requieren un camino más complejo.

No obstante la flexibilidad que brinda el PNUD en su cooperación, al igual que su participación con el PRE-PACC, la ejecución del programa SPL estaba sujeta a la constitución de una UEP encargada de llevar adelante su implementación. La condicionalidad de la creación de una UEP, si bien no refiere a una condicionalidad por tratarse de un crédito externo, es parte de un acuerdo más general entre el Estado argentino y PNUD en el marco del proceso de cooperación con dicho organismo en la reforma y modernización estatal.[125]

En el capítulo anterior, cuando nos referimos al proyecto MAPA PYME, señalamos que la participación del PNUD permitía "saltar" a las instancias burocráticas y eso daba operatividad al proyecto. En el caso del SPL, los entrevistados señalan que no solo brindan operatividad, sino también la transparencia que no sería otorgada por las instancias burocráticas de la Sepyme.

La mayor operatividad que brinda la construcción de una UEP se basa en que, partiendo de los diagnósticos señalados en el Capítulo III, los programas se constituyen en instancias paralelas a los aparatos burocráticos. Debido a que regularmente requieren rendir cuentas de las actividades que realizan, las unidades (UEP) cuentan con personal

[124]Para mayor información de este programa, puede consultarse Moori Koenig (2010), Naclerio (2010, 2011) y Naclerio y Trucco (2015).

[125]Dicha condicionalidad surge del convenio aprobado entre el Estado argentino y el PNUD (Ley 23.396) en el año 1987. El convenio establece que las asistencias y colaboraciones con origen en el PNUD están sujetos a ser gestionados por un organismo ejecutor (UEP) y sin su presencia -entre otras condicionalidades dentro del acuerdo- los proyectos son sujetos a suspensión.

especializado que realiza los controles, asistencias y preparación legal de las rendiciones, así como también de personal calificado en cuestiones técnicas de los proyectos. Pero, veremos esto más adelante. Solo cabe señalar aquí que las unidades replican las funciones existentes en las instancias jerárquicas superiores (la Sepyme), o las instancias ubicadas en su misma jerarquía.

Por otra parte, a diferencia del PRE-PACC, el SPL involucra un número mayor de actores para llevar a cabo su ejecución. Apoyado en una modalidad con mayor grado de descentralización y empoderamiento de otros actores, involucra a universidades, centros de desarrollo e innovación, u otras agencias estatales y/o privadas instaladas en el territorio (p. ej. el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI-). Así mismo, a raíz de que el programa apoya a las pymes a través de los GA, el programa incorpora la figura del "Coordinador de los Proyectos de Asociativos y/o de Fortalecimiento de la Asociatividad" (encargado territorial de la ejecución de los proyectos que asiste el programa) que amplía el abanico de actores intervinientes.

Ahora bien, el primer elemento que sugiere el análisis en combinación con el análisis que desarrollamos en el Capítulo V, es que en buena medida la desarticulación que se presenta en la Sepyme se explica por la naturaleza propia de la organización de los programas. Si tomamos a los programas como instancias capilares o instancias menores del Estado nacional que toman contacto con las empresas (estén o no asociadas o aglomeradas), lo hacen desde una posición fragmentada y desarticuladas de una instancia de igual nivel que brinda prácticamente los mismos incentivos.

Frente a esta configuración, al momento de consultar a los coordinadores sobre la modalidad de articulación de los programas, los entrevistados señalan que las reuniones convocadas por la instancia jerárquica superior eran poco habituales. La mayoría de las veces coordinaban con otros programas de modo informal al acudir a ellos para remitir consultas, o bien en las presentaciones de los programas que se realizaban en el territorio. En este último caso, se daban en el marco del Programa GenIA (Generadoras de Industria Argentina) implementado en 2010 desde el MI, las cuales eran oficinas en las ciudades más importantes del país que operaban como instancias de promoción de la oferta de los programas del ministerio.

Conformación y dinámica del personal de los programas

Asumiendo la idea de dispositivos de poder, los organismos internacionales no sugieren una perspectiva optimista de las estructuras burocráticas. Por el contrario, la idea de instalar las UEP confirma lo contrario. No obstante, la implementación de los programas como los que estamos analizando también implican condicionamientos y directrices respecto a la conformación de dichas unidades, y por tanto la construcción de "burocracias paralelas" (Martínez Nogueira, 2002).

Respecto a lo referido a la conformación del staff y/o del personal de las UEP que implementan ambos programas, ello es delimitado criteriosamente por los documentos anexos a los préstamos externos del BID, como de las especificaciones generales que señalamos anteriormente en cuanto al PNUD. En dichos documentos se especifica que todas las actividades que demanden un trabajo intelectual o de asesoramiento especializado en el marco de la implementación de los programas requieren la "contratación" y adquisición de bienes y servicios bajo los lineamientos del organismo internacional interviniente.

Siguiendo un "manual" (a tono de "manual de procedimientos"), donde se establecen y definen los lineamientos requeridos por los organismos, el Estado debe atenerse para la selección, contratación y supervisión de los consultores cuyos servicios se requieren para la ejecución e implementación de los proyectos/préstamos (sean de BID o PNUD). La disposición de estos criterios y la orientación de los procesos de selección y contratación a que da lugar, responden a criterios de calidad y costo (básicamente seleccionar la mejor oferta a través de un proceso competitivo de las propuestas) y por el tiempo que demande la implementación del programa o proyecto. Este aspecto se constituye en la expresión más clara y patente de los que señalamos en el Capítulo III, donde las políticas y programas operan como dispositivos de poder construyendo al interior del Estado una estructura "flexible" que pueda ser construida, readecuada, así como deconstruida tan rápido como la firma o la baja de un contrato se lleve a cabo.

Desde la perspectiva de los coordinadores, dichos condicionamientos funcionan como un buen pretexto que les permite a los programas operar con niveles de transparencia, al tiempo que "saltan" a las instancias de carrera para llevar adelante sus actividades. No obstante, esto también da lugar a un proceso de reclutamiento que no necesariamente responden a los aspectos formales pautados por los marcos de instalación de las UEP. Al parecer, las formas de reclutar y contratar el personal han tenido cierta flexibilidad en

cuanto a los procedimientos. De hecho, hay un sentido común dentro que señala el trabajo en los programas como el "primer empleo" en el Estado, indicando la porosidad cuando no inexistencia de las barreras formales concretas de ingreso que facilitan el ingreso. Así, el personal puede provenir de otra área del Estado, como de contactos en universidades o del sector privado en el que los coordinadores asisten más frecuentemente.

Sin embargo, esta modalidad flexible de reclutamiento que se da a través de los programas no significa ineficiencia. Por el contrario, al igual que los "bolsones de eficiencia" que señala el trabajo de Lavarello y Saravia (2015) para el caso de algunos programas del MinCyT, estos programas operan con un personal reclutado de nivel educativo promedio de formación de grado y posgrado. Entre economistas, administradores de empresas, ingenieros o diseñadores industriales, el nivel promedio es notablemente superior a las reparticiones estatales de carrera.

A su vez, de los más de 20 profesionales en el SPL y cerca de 50 vinculados al PACC, todos forman parte de la gran masa de personal contratado y ubicados en una variedad de regímenes escalafonarios. El hecho de constituirse en un "contratado" bajo la idea de que el paso por el programa es su "primer empleo" con salarios que no son estimulantes, introduce una tasa de rotación que va de 2 a 5 años en el programa.

En este sentido, en el ámbito de los programas lo que se observa es que las condicionalidades de los programas imprimen cierta tendencia a elevar el promedio medio de educación de la estructura estatal. Pero, lo hace desde una perspectiva en la que ese grupo de personas con determinada experticia profesional desarrolla actividades particulares dentro del Estado, evitando desarrollar y consolidar una carrera dentro de él.

Si bien las formas de reclutamiento no son necesariamente las más formales, da lugar a una dotación con alto nivel de formación profesional que va en consonancia con la necesidad planteada desde los organismos internacionales para brindar los mejores resultados a través de las instancias autónomas y aisladas que no precisan de mayor apoyo que los recursos dispuestos para ello. La forma de organizar la estructura a través de las UEP y un reclutamiento del personal que responde a los coordinadores de los programas, y en la mayoría de las veces independientemente de las lógicas políticas que conviven en las instancias burocráticas, conduce a que la lógica fragmentaria de aquellas se intensifique y que no se permitan cerrar las brechas organizacionales existentes con las instancias de carrera.

De este modo, la lógica de ejecutar más "eficientemente" los recursos de los programas, construye un escenario competitivo entre UEP por "mostrar resultados" y posicionar a los programas de forma individual frente a las instancias políticas superiores. Frente a la escasa articulación de esas instancias, se torna contradictoria como inexistente una estrategia articulada entre las UEP que logre acordar la ejecución conjunta y/o llevar adelante acciones comunes para potenciar los recursos y evitar la superposición de esfuerzos, aun a pesar de la compatibilidad de los esquemas conceptuales.

Desde el punto de vista de la configuración del personal, en este apartado la evidencia que recolectamos da cuenta de que el aspecto estructural es un aspecto crítico cuando se analiza la construcción de una modalidad de implicación estatal que se concentra en reproducir programas que operan como unidades autosuficientes.

Las ideas, aparatos conceptuales y la competitividad correcta

Ahora bien, en este proceso de penetración e incidencia de los programas sobre la organización estructural del Estado y la conformación del staff, los enfoques conceptuales e ideas difundidas por los organismos internacionales también lograron colarse en la configuración de la modalidad de implicación estatal.

Los enfoques conceptuales difundidos, que no parten de la necesidad de alterar la dinámica nacional de desarrollo y la relación de fuerzas dominante en la estructura productiva, han estimulado la construcción y fortalecimiento de islas de competitividad combinadas con formas de fragmentación e inserción rápida de las pymes en las CVG o, en otras palabras, un acoplamiento estratégico de espacios y actores subalternos al dominio transnacional (Fernández, 2015).

De la revisión de los documentos conceptuales de los programas que analizamos, es necesario resaltar que el PRE se proponía morigerar las consecuencias de la apertura y liberalización de la economía llevada a cabo durante el período neoliberal pero, al mismo tiempo, sin cuestionarlos, ya que -sostienen los documentos- ello acarrearía buenos resultados para la estructura económica y el desarrollo.[126] En sus aspectos conceptuales centrales, el PRE-PACC estableció desde un inicio que su implementación se encontraba orientada a la promoción de la competitividad de las pymes en el marco de economía

[126] En buena medida, esta visión positiva de la apertura y liberalización económica es similar a la ya instaurada a través del Programa Global de Crédito para la Pequeña Empresa y la Microempresa (MiPyMEs) implementado en 1994.

abierta y la competencia global donde la dinámica nacional no es una instancia de relevancia económica. Si bien el PRE consideraba que la competitividad se alcanzaría desde el nivel de las firmas individuales o aisladas, el ROP de 2005 y el ROP del PACC en 2009 (cuando se incorpora a las microempresas como beneficiarias del programa), establecieron la importancia de incorporar un enfoque basado en grupos productivos y el asociativismo de las pymes apoyados por las instancias territoriales. Se entendía que una gran parte de la problemática pyme tiene un componente de economías de escala y de inserción en una dirección estratégica común de la cadena productiva, donde se hacía necesario desarrollar una mayor coordinación de actores y enfoques a nivel descentralizado con el fin de establecer un modelo sistemático de apoyo a la competitividad de los *clusters* y cadenas productivas a nivel local.

Ambos ROP planteaban que la necesidad de diseñar y adelantar estrategias colectivas pasa a ser no solamente una posibilidad de desarrollar ventajas competitivas individuales y conjuntas, sino que puede llegar a constituir un requisito básico de sobrevivencia para las pymes. Por tanto, el desafío competitivo consiste en que estas empresas mantengan su flexibilidad y capitalicen las economías de aglomeración sectorial y geográfica superando problemas de escala y dispersión.

El enfoque conceptual contenido en el PRE-PACC encuentra entera compatibilidad con el esquema de ampliación de la dinámica de la globalización y la acumulación a escala global, no solo por aceptar explícitamente las condiciones de libertad y apertura de las economías nacionales en el contexto periférico, sino porque su objetivo central es propiciar la competitividad de las pymes para insertarse en el sector externo sin mediación *nacional*.

Si bien en los documentos analizados o en las entrevistas realizadas no se hace mención explícita para asociar al programa con el enfoque de cadenas de valor global, se puede apreciar claramente que, a pesar de ello, el esquema montado como modalidad de fortalecimiento a las pymes es propicio para que las empresas transnacionales logren articularse (siempre con carácter dominante) con los emprendimientos y aglomeraciones territorializadas (asociados o no) que fomenta estos programas. De este modo, sin estimular formas de articulación alternativas en el ámbito de la escala nacional sobre la que la Sepyme posee mayor capacidad de direccionar a los actores pyme, el objetivo de los programas no refiere a la construcción de encadenamientos que logren articular empresas, grupos, o incorporarlos como proveedores que gradualmente ganen terreno.

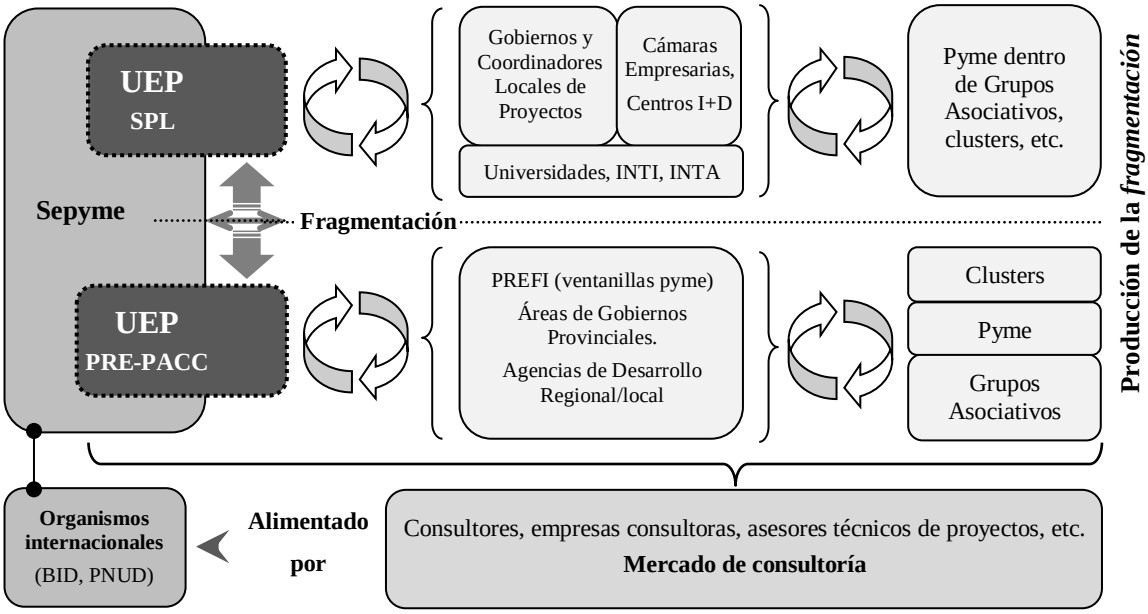
Por su parte, el programa SPL mantuvo el enfoque conceptual aplicado inicialmente. Su prioridad era generar y fortalecer sistemas productivos locales a través de la constitución de GA a nivel local/regional para potenciar el entramado institucional local y hacer surgir economías de aglomeración territorializadas o sistemas productivos locales. La vinculación entre asociativismo-empresario-desarrollo productivo local es el sustento conceptual del SPL (Naclerio, 2010, 2011). Para ello, el programa apunta a intensificar la sinergia de las relaciones entre las firmas y su articulación institucional con distintos ámbitos del sector público y privado, incluyendo los diferentes niveles de gobierno, instituciones académicas, técnicas y empresariales (universidades, INTA, INTI, cámaras empresarias, etc.).

De este modo, la contribución del programa radica en movilizar el crecimiento de la competitividad sistémica en torno a las localidades y regiones en particular y, por defecto, a la economía nacional en general. A pesar de que el programa sea considerado una herramienta de política industrial (Naclerio, 2010), lo cierto es que su implementación invita a construir una dinámica nacional de acumulación repleta de fragmentaciones territorializadas y desarticulaciones promovidas por su actuación territorial. El SPL es el programa con mayor nivel de compatibilidad con el enfoque de cadenas de valor global ya que, como se advierte en los documentos conceptuales, se argumenta que la fragmentación, la externalización y subcontratación que suponen los procesos productivos a nivel global brinda oportunidades y abre espacios a los emprendimiento territorializados y organizados en torno a los *clusters* de pyme (Naclerio, 2010, 2011).

Ahora bien, teniendo en cuenta la idea de que este tipo de políticas y programas se constituyeron en dispositivos de poder y que, además, poseen la capacidad de viajar en el espacio, fue particularmente interesante descubrir en las entrevistas que el programa SPL operaba difundiendo la política de *clusters* desde Argentina. A diferencia del PACC, el SPL forma parte de la cooperación del PNUD. Por tanto, las obligaciones contraídas por el Estado implican participar de la cooperación y asistencia a terceros países en el marco del intercambio de conocimiento y mejores prácticas entre ellos. En este caso, en Argentina esta instancia tomó concreción en el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangulación (FO-AR) en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En este marco, desde 2015 el personal con más experiencia del SPL ha participado de misiones a países del Caribe en las que tienen por objeto difundir el enfoque conceptual

y la experiencia en particular. Sin lugar a duda, este tipo de prácticas debería recibir mayor atención analítica.

Ilustración 11. Esquema de funcionamiento de los programas pyme sobre la estructura estatal



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, de acuerdo a lo que avanzado hasta aquí, el análisis de la implementación de dos programas ilustra el modo en que ellas operaron como dispositivos de poder ajustando la configuración de la estructura estatal a la reproducción de elementos neoliberales.

Conclusión

En este capítulo nos propusimos analizar el modo en que los programas vinculados a organismos internacionales operaron incidiendo la configuración de la implicación y estructura estatal en la experiencia argentina reciente. Advertimos que esta incidencia se dio inevitablemente en el marco del proceso de ahuecamiento y las propiedades del MI presentadas en el Capítulo V.

Inicialmente, señalamos que desde mediados de la década de 1990 se implementó un conjunto de programas orientados a brindar asistencia y/o aportes para modernizar o articular a las pymes y así mejorar su competitividad vinculados a organismos internacionales, de los que el PRE-PACC y SPL se constituyeron en ejemplos de los mismos. Independientemente de la baja incidencia en el financiamiento que recibieron,

estos programas expresaron el modo en que los organismos internacionales como BID o PNUD incidieron la configuración estatal, y de la Sepyme en particular.

Por un lado, mientras los condicionamientos establecidos en la instalación de las UEP y la conformación del staff aseguraba la correcta implementación de los programas, ello también implicó la formación de una estructura estatal fragmentada, constituida por unidades aisladas con vínculo directo a los organismos internacionales. La instalación de estas unidades y una dotación de personal profesional que resultó de formas de reclutamiento diversas y estuvo sujeta a una alta tasa de rotación, tendió a evitar la construcción de vínculos entre ellas, así como también hacia las instancias burocráticas de carrera u otros organismos del MI. La autosuficiencia y prerrogativa de asegurar la implementación de los programas por sobre cualquier otro objetivo institucional desembocó en el aislamiento y superposición de esfuerzos conforme se edifica geológicamente el escenario de múltiples políticas y programas pyme.

Por otro lado, si bien estos programas superaron la visión tradicional de asistir con financiamiento a las pymes para cubrir las "fallas de mercado", notamos que el enfoque utilizado en los programas incorporaba elementos novedosos para enfrentar el cambio estructural de las economías periféricas. Pero, su carácter alternativo se redujo a construir un puente entre las pymes y/o aglomeraciones de empresas para introducirse en la dinámica de acumulación global, reflejando así el imaginario neoliberal de economías abiertas que reproducen el dominio de los actores transnacionales.

Por último, al tiempo que los programas implementados por la Sepyme, y los analizados en este capítulo en particular, no incorporaron criterios de selectividad sectorial, como sí lo hizo la Secretaría de Industria, la trasformación y evolución hacia una estructura industrial-pyme más dinámica, compleja y articulada se vio diluida en la tensión entre las aspiraciones del proyecto nacional de desarrollo y las herramientas y condiciones concretas de construcción estatal construidas en tornos a esos programas.

CONCLUSIONES GENERALES

Cerrando caminos

Este trabajo de investigación se propuso dos grandes objetivos.

Por un lado, un objetivo teórico que estaba referido a indagar el modo en que la configuración de la estructura y la implicación estatal en el desarrollo se veía incidida por la dinámica de las redes políticas globales, y en particular por los organismos internacionales. En la nueva configuración capitalista, como un área donde las reformas neoliberales afectaron con mayor profundidad la dinámica estatal, el ámbito industrial-pyme se presentó como una particular arena de política pública para analizar el carácter disputado de la configuración estatal en donde se expresaban organismos internacionales tales como BM, BID, o PNUD.

Desde el punto de vista de la modalidad de implicación como de la estructura estatal, el papel del Estado en el desarrollo de los países periféricos latinoamericanos se presentó tensionado entre la necesidad de transformar la estructura productiva bajo una dinámica nacional de desarrollo, y la reedición de un papel más acorde a viabilizar la dinámica global de acumulación capitalista surgida con la globalización.

Así, la tensión se expresó en el encuentro, por un lado, de la trayectoria de desimplicación selectiva del Estado del sector productivo durante el Consenso de Washington y la necesidad de reconstrucción estatal, y por otro lado, la preeminente capacidad del neoliberalismo de reconstruir sus estrategias de dominio a escala planetaria. Entonces, en el cambio de siglo, la construcción de autonomía nacional para el desarrollo se encontró circunscripta en el marco de una infraestructura institucional global de carácter neoliberal. En este, los organismos internacionales cumplieron un papel protagónico en la difusión de "políticas rápidas" que incentivaron una inserción irrestricta de las empresas en la economía globalizada, así como la configuración estructural tendiente a flexibilizar las burocracias.

En este marco de condicionalidades externas y trayectoria interna marcadas por el neoliberalismo, también perseguimos otro objetivo. Uno práctico, que tenía como fin examinar la experiencia argentina posterior a la crisis de 2001. A la luz de otras experiencias latinoamericanas de un tenor similar, Argentina había captado la atención de los analistas por el carácter post-neoliberal asumido en los avances sociales y

económicos que mostró en su desenvolvimiento. En este sentido, nos propusimos examinar el regreso del Estado a la escena del desarrollo en una Argentina desbastada por la crisis del modelo neoliberal.

Advirtiendo los avances sociales y económicos resultado de la reconstrucción de un escenario de crecimiento y de inclusión social, inicialmente examinamos en qué medida los gobiernos kirchneristas (Néstor Kirchner y Cristina Fernández) habían avanzado en la alteración de la estructura productiva heredada del proceso de desindustrialización iniciado a fines de los años 1970. Luego, centrando la indagación en torno a la creación del Ministerio de Industria, examinamos la evolución de las propiedades institucionales de la estructura y la implicación estatal que derivamos del enfoque teórico utilizado.

Para concretar estos dos objetivos, el trabajo se organizó en seis capítulos.

En el Capítulo I, el objetivo fue introducir la reflexión del Estado en el marco de la dinámica capitalista, y con particular interés en las condiciones específicas de los procesos de desarrollo de países periféricos. Apelando a diversos cuerpos teóricos, señalamos el papel central e intrínseco del Estado y su papel regulatorio de las propiedades que adquiría la dinámica y estructura de acumulación capitalista. Así mismo, señalamos que el papel estratégico del Estado radicaba en la alteración de la estructura productiva, tanto desde el punto de vista sectorial como actoral, debido a que en ella se encontraban límites objetivos para la evolución de los procesos de desarrollo. La matriz transnacional, concentrada y reprimarizada de las economías latinoamericanas repercutía como restricción inevitable para el desarrollo y, por tanto, se requería construir un vínculo a una forma alternativa de desarrollo centrada en la profundización del dinamismo y complejidad de la estructura industrial, al tiempo que se la dotaba de mayor endogeneidad a través del capital nacional y un mayor protagonismo pyme.

En este capítulo también advertimos emergencia de las redes económicas y políticas globales y cómo estás había alteraron la dinámica del desarrollo y la configuración de la implicación y las estructuras estatales. Estos aspectos fueron desarrollados en mayor detalle en los Capítulos II y Capítulos III, donde nos detuvimos a precisar el marco más general de análisis y la relación entre la implicación y la construcción de las estructuras estatales en ese nuevo contexto.

Se remarcó la importancia de las propiedades institucionales del Estado en cuanto a la calidad de sus estructuras, ya que en ellas se aglutinaban recursos estratégicos (financieros, humanos, organizacionales) que resultaban insumos claves para la

implementación de instrumentos de trasformación industrial. No obstante, debido a que el Estado en su condición de centro de poder en la sociedad capitalista no resulta un entramado monolítico ni homogéneo sino disputado por distintos actores sociales, las propiedades eran el reflejo del complejo posicionamiento del mismo a través de las políticas públicas o el modo en que se implica en la sociedad.

Sin asumir como un proceso lineal, identificamos de forma general las propiedades que han sido reconocidas por la literatura como aspectos que soportan la calidad y capacidad de las estructuras estatales en las experiencias de implicación y transformación industrial. Resaltamos la importancia de instancias estatales jerarquizadas, con un peso significativo de recursos financieros, y una dotación de personal calificada y vinculada a una carrera burocrática, la cual lograra implementar y articular y/o dotar de coherencia las actividades y entramado institucional del Estado en torno a una estrategia de transformación industrial.

Luego, desde el punto de vista del proceso de acumulación, en el Capítulo II nos propusimos analizar la experiencia argentina reciente a la luz de las transformaciones del capitalismo y la dinámica de las redes económicas globales. En este capítulo consideramos que el desarrollo de los países periféricos emergía de la tensión entre una dinámica *global* de acumulación donde las empresas transnacionales se presentan como actores dominantes y organizadores de la producción global, y la dinámica *nacional* de desarrollo en la que sopesa la geometría del proceso interno de acumulación, sus sectores y actores dominantes.

Una lógica global caracterizada por una incorporación subordinada de las estructuras periféricas conforma a la calidad de estas últimas. En la conformación y organización de las redes económicas, la participación de las empresas de países periféricos quedaba sujeta a un ingreso que no redundaban en participar de actividades de alto valor agregado, ya que esas actividades estratégicas permanecían en control de las empresas transnacionales en sus casas matrices. De este modo, de acuerdo con la trayectoria histórica de las estructuras latinoamericanas, el desarrollo transitaba por una incorporación a la economía internacional a través de introducir mayor complejidad y articulación en la dinámica nacional. En esta tarea, el sector industrial y los actores pyme fueron presentados como elementos estratégicos entendiéndolos como una respuesta para alterar la estructura productiva transnacional, concentrada y tendiente a procesar recursos naturales.

Así, emprendimos el análisis de la dinámica y estructura del sector industrial y el desempeño de las pymes. Luego de señalar el histórico período de crecimiento, marcamos las limitantes presentadas en la experiencia en cuanto a la restricción externa. Al mismo tiempo, buscamos los fundamentos estructurales de ello en la estructura y dinámica del sector industrial, el cual mostró un desempeño concentrado, extranjerizado que privilegió a ramas de actividad basadas en recursos naturales y en aquellas dinámicas centradas en la estrategia ensambladora.

En este contexto dominado por los grandes actores, el esquema de desempeño de las pymes se presentó reproduciendo la estructura heredada del neoliberalismo con la excepción de algunos sectores estratégicos que tuvieron un mejor desempeño (software, por ejemplo). No obstante elementos aislados como el señalado anteriormente, en sectores claves como el de bienes de capital y/o de sectores como el autopartista, la dinámica general de las pymes marcó una notable pérdida de terreno en el ámbito interno como externo.

De modo que el escenario de la argentina reciente daba cuenta de escasos avances en materia de transformación de la estructura productiva, tanto desde el punto de vista sectorial como actoral. La dinámica del proceso de acumulación expresaba en mayor medida una configuración atada a la lógica de la acumulación global.

Posteriormente, en el Capítulo III, desde el punto de vista de la estructura regulatoria de la dinámica de acumulación, el propósito fue considerar el papel que las redes políticas globales habían ocupado en viabilizar la configuración de un esquema institucional que hizo posible la ampliación global del capital. En ese capítulo advertimos el carácter neoliberal de las transformaciones y la desarticulación de las estructuras estatales y mecanismos de promoción industrial que fueron estimuladas desde los Estados centrales y donde los organismos internacionales operaron como nodos articuladores en esa materia.

Inicialmente, marcamos la conexión entre el Consenso de Washington y las transformaciones dirigidas por el BM y FMI dentro de una mirada del "Estado como problema" en la que, tras la crisis de la deuda en la década de 1980, los Estados desarticularon las estructuras e instrumentos vinculados a la estrategia sustitutiva. Posteriormente, las consecuencias del desplazamiento del Estado por los mecanismos del mercado en la regulación de la economía, dio lugar a la consideración del "Estado como solución" en la que otro conjunto de organismos (BID, PNUD, por ejemplo) asumieron

protagonismo como difusores de una implicación estatal orientada a fortalecer institucionalmente al Estado para crear las condiciones propicias para los negocios en economías abiertas.

Frente una modalidad de difusión de políticas y programas especialmente orientadas a pyme que se fue consolidando, la cual tomó la forma de políticas rápidas, propusimos observarlas como dispositivos de poder que conllevaban la asunción de ciertas características estructurales en el Estado. El carácter anti-estatal de los programas y políticas difundidas por los organismos internacionales se veía traducido en la construcción de instancias involucradas en la ejecución de los mismos, pero de forma paralela a las estructuras burocráticas de carrera, lo cual se entrelazaba con los procesos de reforma y modernización estatal iniciados en la fase de desarticulación del Consenso de Washington. De este modo, remarcamos que la incidencia de los organismos internacionales implicaba efectos de fragmentación y desarticulación de la estructura estatal, ya que profundizaba una modalidad de implicación de programas que se orientaba a dar soporte institucional (directa o indirectamente) a la dinámica global de acumulación.

En este marco, se presentaba la pertinencia de observar el comportamiento y evolución de las estructuras estatales, los recursos institucionales implicados, así como el carácter alternativo del modo de implicación en el ámbito industrial-pyme en la experiencia argentina reciente.

Desde este punto de vista, en el Capítulo IV desarrollamos en más detalles las dimensiones presentadas al final del Capítulo I. Este capítulo se centró en dar mayor precisión teórica en qué consistía la dimensión jerárquica y competencial, la capacidad financiera, la calidad de los recursos humanos, así como la noción de nodalidad o coherencia estratégica de la estructura estatal.

Al mismo tiempo, contemplamos los aspectos metodológicos y operativos necesarios para analizar la experiencia argentina y centrarnos en la trayectoria de la cartera industria y pyme, y en particular en torno a la creación del Ministerio de Industria. Señalamos las técnicas de recolección y fuentes primarias y secundarias de información, así como las aclaraciones necesarias en cuanto a ciertos avatares en el proceso de trabajo de campo, en particular respecto a la dimensión de los recursos humanos.

Una vez plasmados estos aspectos metodológicos y operativos, en el Capítulo V el objetivo fue centrar la mirada sobre las instancias de industria y pyme. Desde el punto de vista de la investigación, la tesis destacó que el comportamiento del Ministerio de

Industria en su conjunto tuvo dos comportamientos que pudieron ser identificados con cierta claridad. Por un lado, un movimiento de *jerarquización con ahuecamiento*, y por otro lado, la profundización de la *fragmentación*, que analizamos con mayor referencia en el ámbito de la Sepyme.

Luego de haber señalado la creación del MI como un acontecimiento histórico, el análisis nos permitió observar, por un lado, un período de relativa estabilidad institucional entre la salida de la crisis (2002) y 2007/2008 en el "super ministerio" de economía y producción; y, por otro lado, un período generalizado de jerarquizaciones ministeriales en el que se pudo notar que la creación del MI en 2009, junto a la implementación del PEI 2020 en 2011, implicaba paralelamente un proceso de desmantelamiento de instancias y palancas estratégicas.

Destacamos que el desmembramiento del "super ministerio" y la jerarquización del MI, implicó a fines de 2011 la pérdida de control de la cartera de *política y gestión comercial externa* fue relocalizada a la competencia del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las tensiones entre ambos ministerios y concomitante a la implementación del PEI 2020, la descoordinación del ámbito industrial y de comercio exterior fue contraproducente para el momento coyuntural al que se había arribado en ese momento. La lógica de la administración del comercio (en particular de las importaciones) pasó a comprender un sentido disociado de lo productivo, al punto que implicó la parálisis de algunas ramas de actividad.

En el marco de estas condiciones de jerarquización con ahuecamiento de competencias, el ámbito industrial en general, y el MI en particular, tuvo un peso marginal en la asignación de recursos financieros. A pesar de que el gasto público hacia el área económica fue uno de los que mayor atención recibió en el período de análisis, el área industrial no tuvo el mismo aumento de prioridad.

Ante tal escenario, la configuración y distribución del gasto al interior del MI transitó por dos canales con características bastante homogéneas. Por un lado, hacia el sector industrial se apeló a la reproducción de los instrumentos tradicionales de promoción industrial (comúnmente asociados a los grandes proyectos y/o grandes actores económicos; ej.: regímenes de promoción, incentivo fiscal, entre otros) que alimentaron en buena medida la estructura de poder preexistente, con mayor peso en torno a los sectores ensambladores automotrices y electrónicos.

Por otro lado, el ámbito pyme se sustentó en la paulatina profundización de una modalidad de implicación centrada en las políticas y programas (si bien, superando la visión de las "fallas de mercado") para asistir al mejoramiento de las pymes individuales y/o *clusters*. Si bien el enfoque de los instrumentos poseía un criterio claro determinado por el tamaño de las empresas, no sucedía así en cuanto a la selectividad sectorial de los mismos. A diferencia de la cartera de industria, remarcamos que el carácter multisectorial u horizontal de los instrumentos se vinculaba con las fuentes externas de financiamiento a que estaban asociados. Mostramos así que el carácter exógeno del financiamiento movía el vector hacia las prerrogativas de los organismos internacionales de no establecer al sector industrial como prioritario. De este modo, advertíamos ciertos rasgos del modo en que los programas se constituían en *dispositivo de poder*.

El proceso de ahuecamiento también tomó consistencia desde el punto de la dotación del personal y los componentes de apoyo técnicos (áreas de investigación y producción de información sectorial). El primero de esos aspectos, por un lado, en buena medida por la pérdida del área de comercio exterior en 2011, el MI redujo su personal estable a casi la mitad. Por otro lado, frente a dicha reducción, se constituyó el ministerio con el índice más alto de *flexibilidad* de su dotación de personal. Esto equivale a decir que fue el ministerio más pequeño de todos (contemplando los organismos centralizados y descentralizados) y donde la dotación contratada fue notablemente en aumento. A diferencia del área de comercio exterior que hasta 2011 (antes de su recorte) su personal permanente era superior al contratado, las carteras de industria y pyme tuvieron un notable aumento de su masa contratada, a lo que se sumó la ausencia de asignación de recursos a la secretaría del PEI 2020.

Dentro de este marco de desgranamiento de los componentes centrales del MI, la desatención de las áreas de apoyo selló su posicionamiento secundario en la escena del desarrollo. Sumado al recorte del área de estudios de comercio exterior (vinculado a la secretaría homónima), desde 2009 en adelante se constató la desarticulación del proyecto MAPA PYME y del CEP, no obstante constituirse en un proyecto original y centrado en pyme, y ser preexistente a la creación del MI, respectivamente.

En la medida en que el MI en general se vio impedido de presentarse como una instancia que reunía y/o condensaba coherentemente los recursos estratégicos del Estado, propusimos dar atención a la experiencia del PEI 2020, la cual había aspirado a dotar de un giro en la articulación de la política industrial. En ese punto señalamos la participación

de la CEPAL que había brindado apoyo en el proceso de formulación del plan, e introdujo su ordenamiento en torno a la idea de cadena de valor, y concretó la articulación público-privada en las mesas sectoriales de implementación del plan.

Al tiempo que notamos el momento convulsionado de la implementación del plan frente a los reclamos por las medidas de control de importaciones, tanto la asignación de recursos al plan como a la secretaría creada para su implementación fue notablemente exigua. De este modo, el éxito de las mesas sectoriales pasó a depender de la trayectoria y capacidad de organización de los actores participantes y, en menor medida, de los recursos destinados al plan. Las actividades de los funcionarios y personal de apoyo del plan se redujeron a la recolección de las demandas y la articulación con la oferta de los programas existentes en las áreas del ministerio, los cuales no siempre tenían correspondencia con aquellas. En general, operaron incentivando los instrumentos existentes.

En este marco de *jerarquización con ahuecamiento* del MI en general, y de las particularidades que adquirió la Sepyme, en el Capítulo VI nos propusimos analizar la evolución y características de la estructura en torno a dos de los programas vinculados a organismos internacionales e implementados por dicha secretaría. Analizamos el Programa de Competitividad y Acceso al Crédito (PACC) financiado con préstamos del BID, y el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL) implementado en cooperación con el PNUD y financiado con fondos del Tesoro Nacional. Señalamos que ambos programas si bien no tuvieron un significativo peso en la asignación de recursos, sí cumplían la condición de expresar la dinámica de fragmentación y desarticulación de los recursos propia del tipo de programas vinculados a los organismos internacionales.

Retomando la idea del Estado como un entramado institucional que ve diputado sus componentes y no posee una unión natural de los mismo, la dinámica de los programas introdujo una especie de proceso *re*-fragmentador que se sumó a esa fragmentación primaria o natural e intrínseca. Al interior de la Sepyme, inicialmente abonó una organización estructuralmente fragmentada y descentralizada (centrada en las unidades ejecutoras) que viralizó la modalidad del contrato por sobre las estructuras y personal burocrático.

El primer aspecto que remarcamos fue que la implementación de ambos programas implicaba la instalación de una instancia relativamente aislada de las instancias burocráticas. Esta “novedosa” modalidad, fundada en el criterio de eficiencia y la

"correcta implementación" de las políticas significó la creación de instancias "autosuficientes" con funciones para operar independientemente de las instancias burocráticas. De este modo, la creación y profundización de la lógica de programas dentro de la Sepyme promovió un proceso centrífugo y fragmentador que expandía instancias capilares, pero que no estaban albergadas dentro de una proceso o estructura centrípeta que las dotara de coherencia (como vimos, el PEI 2020 no alteró esta dinámica). Este aspecto fue evidente tanto desde el punto de vista de los documentos de los préstamos externos (para el caso del BID) y en los acuerdos de transparencia en la ejecución de los programas (para el caso del PNUD), como desde el punto de vista concreto del funcionamiento de los mismos capturado mediante las entrevistas.

En este marco de condicionamiento del ordenamiento organizacional con un claro sesgo de desconfianza hacia las instancias burocráticas, las unidades ejecutoras de los programas se constituyeron en canales de ingreso de nuevo personal al Estado, en algunas ocasiones asumiendo la forma de "primer empleo". No obstante, esto no implicó una pérdida de capacidad de las unidades en términos del soporte profesional de los programas. En realidad, la instalación de las unidades ejecutoras y la lógica establecida por ella, conformó una base operativa numerosa y profesionalmente calificada de recursos humanos preparada para implementar los programa en particular. Sin embargo, estas instancias permanecierons desvinculadas y autonomizadas en un contexto de ausencia no solo de una estrategia industrial más general que las ordenara (como vimos en el Capítulo V), sino también de un proceso más o menos autónomos (domésticos) de elaboración y -principalmente de- evaluación integral de esas políticas.

En síntesis, la revisión de estos elementos, que podrían analizarse como problemas técnicos-organizacionales, en realidad dan cuenta de un proceso mucho más complejo en el que se pone en juego el poder del Estado (entendido como capacidad). En este proceso de *ahuecamiento* y *fragmentación* queda en entredicho el aparato institucional en el marco del conjunto de relaciones y dinámicas conflictuales propias del proceso de desarrollo en los países periféricos. Siendo que el Estado, basado en su especificidad de centro de poder institucional, no puede ejercer el poder solo porque sea legítimamente reconocido para hacerlo. La condensación de recursos institucionales en sus estructuras se constituye en un elemento crítico para la asunción de una modalidad de implicación que conduzca un proceso de transformación y desarrollo industrial.

A nivel del proceso de acumulación en el que las pymes se encuentran en una posición subalterna y ajustada a las condiciones territoriales en las que concentran sus actividades, se pudo notar que la configuración estatal actuó como un mecanismo que proyectó una implicación contraproducente a su situación. Frente al carácter centralizado y cercano del vínculo que poseen los grandes actores con el Estado, la configuración institucional fragmentada y desarticulada habilitó un escenario en el que las pymes quedaron sujetas a las ventajas que puedan sacar de sus posiciones y propias capacidades en el marco de la estructura productiva concentrada, extranjerizada y tendiente a procesas recursos naturales.

Caminos por abrir

Sin lugar a duda, este trabajo abrió caminos que habían sido inexplorados, de los cuales algunos requieren mayor profundización.

No obstante, teniendo esta investigación como punto de partida, surgen aspectos y vías por las cuales el estudio de las estructuras y la implicación del Estado en el desarrollo podría abordarse y profundizarse en un futuro dentro de una agenda de investigación más amplia.

Por una parte, la construcción de un marco comparativo que profundice la construcción de las estructuras estatales en espacios periféricos en contextos geopolíticos adversos podría ser un camino central para comprender cabalmente las características de la estatidad en otros países de América Latina. En este marco comparativo sería provechoso profundizar en aspectos tales como la planificación, diseño y elaboración de la política industrial para el desarrollo desde el Estado, sus burocracias y expertos. Ello tendría mucho sentido en tanto podrían observarse los esfuerzos, contradicciones y/o fallas sucedidas en las últimas décadas frente a la dinámica de las redes globales de política pública, los actores más importantes que las impulsan, así como el modo en que esas políticas penetran y reconfiguran los imaginarios y construcciones simbólicas en torno a los problemas sociales. Esta forma de continuar la investigación no debería limitarse al campo del desarrollo o de las políticas públicas industriales-pyme en particular, sino que puede ser aprovechada para los estudios en otros organismos y arenas de política pública (sociales, urbanas, transporte, ambiente, etc.).

Por otro lado, podría incorporarse la dimensión espacial para abrir una agenda de investigación muy provechosa sobre la espacialidad estatal en el territorio que debería

indagar el modo en que la articulación nacional reproduce y difunde la configuración estatal y/o qué dinámicas se establecen en los espacios regionales. Esta agenda de indagación y futuras investigaciones podría profundizar en el conocimiento de la construcción estatal en la escala subnacional desde un punto de vista multiescalar, dialéctico y disputado entre nación, provincias y organismos internacionales.

El estudio de las múltiples capilaridades del Estado, así como su espacialidad en el territorio, permitiría alimentar una agenda de indagación que reavive el interés por el desarrollo de los espacios regionales periféricos, espacios olvidados de la periferia latinoamericana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abal Medina, J. M., y Nejamkis, F. P. (2001). Capacidades estatales y régimen de empleo público: el caso argentino, ¿un antes y un después del SINAPA? En *Meeting of the Latin American Studies Association (LASA)*. Washington. Recuperado de http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf

Abrams, P. (1988). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. *Journal of Historical Sociology*, *1*(1), 58–89.

Abrams, P., Gupta, A., y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Economica.

Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Acosta, S. (2010). Las PyMI argentina en el escenario postconvertibilidad. *Boletín Informativo Techint*, (332).

Acuña, C. (2013). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores - Fundación OSDE.

Aggio, C., Cetrángolo, F., y Gatto, F. (2011). Políticas de innovación orientadas a pymes en la Argentina. En M. Dini y G. Stumpo (Eds.), *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Aglietta, M. (1988). *Regulacion y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI.

Aguiar, D., Aristimuño, F., y Magrini, N. (2015). El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, *10* (29), 11–40.

Allen, J. (2003). *Lost Geographies of Power*. Bodmin: Blackwell.

Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17–39). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en la Argentina. *Circus, Revista Argentina de Economía*, *5* (otoño), 31-80.

Amsden, A. (1989). *Asia´s Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.

Amsden, A. (2001). *The rise of "'The Rest'". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Nueva York: Oxford University Press.

Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en la industria de Alta Tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de La CEPAL*, (82), 75–90.

Amsden, A. (2009). Nationality of firm ownership in developing countries: who should "crowd out" whom in imperfect markets? En M. Cimoli, G. Dosi, y J. Stiglitz (Eds.), *Industrial Policy and Development: the Political Economy of Capability Accumulation* (pp. 409–423). Oxford: Oxford University Press.

Amsden, A., y Chu, W. (2003). *Beyond late development: Taiwan's upgrading policies*. Cambridge: MIT Press.

Andrews, M. (2013). *Do International Organizations Really Shape Government Solutions in Developing Countries? HKS Working Paper No. RWP13-032*. Harvard University, John F. Kennedy School of Government. Cambridge. Recuperado de: https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=979

Angelelli, P. J., Moudry, R., y Llisterri, J. J. (2006). *Institutional capacities for small business policy development En Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.

Anlló, G., Bisang, R., y Salvatierra, G. (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: CEPAL.

Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.

Arrighi, G., y Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. *Review (Fernand Braudel Center)*, *10* (1), 9–74.

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. Buenos Aires: FLACSO.

Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Bair, J. (2005). Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward. *Competition y Change*, *9*(2), 153–180.

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*, *17716*.

Baldwin, R. (2013). Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going. En D. Elms y P. Low (Eds.), *Global value chains En a changing world* (pp. 13–59). Geneva: World Trade Organization.

Barletta, F., Moori-Koering, V., y Yoguel, G. (2014). Política e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas. En M. Dini, S. Rovira, y G. Stumpo (Eds.), *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina* (pp. 23–69). Santiago de Chile: CEPAL - GIZ.

Barnett, M. N., y Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, *53*(4), 699–732.

Baruj, G., Kosacoff, B., y Ramos, A. (2009). *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina: principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*. Santiago de Chile: CEPAL.

Baruj, G., y Porta, F. (2006). *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*. Santiago de Chile: CEPAL

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO.

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.

Basualdo, E. (2015). *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres*. Buenos Aires: Editorial La Página.

Bedetti, A., y Seiler, C. (2017). La construcción del Estado en la Argentina neodesarrollista (2008-2015). Explorando el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. En V. R. Fernández y C. Lauxmann (Eds.), *La falla del desarrollo* (p. en edición). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Bekerman, M., y Vázquez, D. (2016). Principales transformaciones de la estructura industrial argentina durante la posconvertibilidad. *Ensayos de Economía*, *26*(48), 35–65.

Bekerman, M., Wiñazky, M., y Moncaut, N. (2013). Políticas productivas para fortalecer la inserción internacional de las empresas PYMES: Los consorcios de exportación en Argentina. *Revista Integración Y Comercio*, *37*(17), 57–73.

Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza Editorial.

Belloni, P., y Wainer, A. (2013). La continuidad de la dependencia bajo nuevas formas: la relación entre la restricción externa y el capital extranjero en la Argentina. *Cuadernos Del CENDES*, (83), 23–51.

Belloni, P., y Wainer, A. (2014). El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. *Revista Problemas Del Desarrollo*, *177*, 45.

Bernazza, C., Comotto, S., y Longo, G. (2015). Evaluando "en clave pública": Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado Y Políticas Públicas, Ciudad*, (4), 17–36.

Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la Provincia de Mendoza. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *1*(17), 7–40.

Bertranou, J. (2013a). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. En *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*.

Bertranou, J. (2013b). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *4*, 11–39.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado Y Políticas Públicas*, *4*, 37–59.

Bianchi, C., Pittaluga, L., y Fuentes, G. (2016). *¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay?* Documentos de Trabajo del BID No. IDB-WP-748. Washington: BID.

BID. (2000). *Apoyo a la pequeña y mediana empresa: Una década de actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (1990-2000)*. Washington: BID.

BID. (2003). *Apoyo del Grupo BID al sector de la pequeña y mediana empresa (1990-2002): Logros, lecciones y desafíos*. Washington: BID.

BID. (2005). *El Grupo BID y la pequeña y mediana empresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo*. Washington: BID.

Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de La CEPAL*, *97*, 173–175.

Block, F. (1981). Beyond relative autonomy: State managers as historical subjects. *New Political Science*, *2*(3), 33–49.

Block, F. (1987). The ruling class does not rule: Notes on the marxist theory of the state. En F. Block (Ed.), *Revising State Theory. Essays En Politics and Postindustrialism* (pp. 51–68). Philadelphia: Temple University Press.

Block, F. (2008). Swimming against the current: The rise of a hidden developmental state En the United States. *Politics y Society*, *36*(2), 169–206.

Blyde, J. (2014). Fábricas Sincronizadas. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.fabricas-sincronizadas.com

Boschi, R., y Gaitán, F. A. (2008). Empresas, capacidades estales y estrategias de desarrollo en Brasil, Argentina y Chile. *Ponto de Vista*, (3).

Botto, M. (2007). Los think tanks en las negociaciones comerciales externas, ¿aconsejan, median o legitiman intereses? Un análisis comparado del Cono Sur. En M. Botto (Ed.), *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (pp. 81–128). Buenos Aires: Prometeo.

Boyer, R. (1989). *La teoría de la regulación: Un análisis crítico*. Buenos Aires: CEIL.

Boyer, R. (1998). *Teoría de la Regulación: Estado actual del conocimiento*. Buenos Aires: EUDEBA.

Brandão, C. (2007). *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp Editora.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.

Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., y Macleod, G. (2003). *State/space: a reader*. New York: John Wiley y Sons.

Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, *7*(3), 327–345.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, *210*, 110–125.

Burchell, G., Gordon, C., y Miller, P. (1991). *The Foucault effect. Studies En governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.

Bustelo, P. (1994). El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *4*, 149–163.

Canelo, P., y Castellani, A. (2016). *Informe de Investigación No1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Buenos Aires. Recuperado de http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf

Canievsky, C. (2006). La negociación de un préstamo con organismos internacionales de crédito: un escenario muy político para actores muy técnicos. *XI Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la politica económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, *19*(76), 453.

Canitrot, A. (1994). Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992). En W. Smith, C. Acuña, y E. Gamarra (Eds.), *Democracy, markets, and structural reform En Latin America : Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Cantamutto, F., y Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, *11*(39), 15–34.

Caravaca, J., y Plotkin, M. (2007). Crisis, ciencias sociales y elites estatales: La constitucion del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935. *Desarrollo Económico*, *47*(187), 401–428.

Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, *7*(2), 7–40.

Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1977). Post scriptum a "Dependencia y desarrollo en América Latina." *Desarrollo Económico*, *17*(66), 273–299.

Carnoy, M., y Castells, M. (2001). Globalization, the knowledge society, and the Network State: Poulantzas at the millennium. *Global Networks*, *1*(1), 1–18.

Carroll, W., y Carson, C. (2003a). Forging a new hegemony? The role of transnational policy groups En the network and discourses of global corporate governance. *Journal of World-Systems Research*, *9*(1), 67–102.

Carroll, W., y Carson, C. (2003b). The network of global corporations and elite policy groups: a structure for transnational capitalist class formation? *Global Networks*, *3*(1), 29–57.

Carstensen, M. B., y Schmidt, V. A. (2016). Power through, over and En ideas: conceptualizing ideational power En discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, *23*(3), 318–337.

Castellani, A., y Gaggero, A. (2012). La retirada heterogénea: estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en la Argentina de la década de 1990. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, *39*(70), 203–238.

Castellani, A., y Schorr, M. (2004). Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico. *Cuadernos Del CENDES*, *21*(57), 29.

Castellani, A., y Serrani, E. (2013). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-Industri@: Revista de Historia de La Industria, Los Servicios Y Las Empresas En América Latina*, (6), 1-31.

Castells, M. (1997). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura (Tomo I)* (Vol. I). Madrid: Alianza.

Castells, M. (2005). *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura (Tomo I)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

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.

Castells, M. J., y Shorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, *1*(2), 49–77.

Castillo, M., y Rivas, D. (2013). La industria del software en la Argentina. En G. Stumpo y D. Rivas (Eds.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 191–220). Santiago: CEPAL.

Castillo, V., Maffioli, A., Rojo, S., y Stucchi, R. (2014). The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages En Argentina. *Small Business Economics*, *42*(2), 387–406.

CEPAL. (2005). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2011). *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las PYMES*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL/OCDE. (2012). *Perspectivas Económicas para América Latina: Políticas de PyMEs para el cambio estructural*. París: OCDE Publishing.

CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina) (2004). Las PYMEX. Una visión de la última década. 1993-2003. Recuperado de http://www.cera.org.ar

CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina) (2013). Las PyMEX argentinas. Mapa Regional. Año 2012. Recuperado de http://www.cera.org.ar

CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina) (2014). Las PyMEX en la década 2004-2013. Recuperado de http://www.cera.org.ar

Cerny, P. (1997). Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, *32*(2), 251–274.

Chang, H.-J. (2009). *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Chang, H.-J. (2010). How to "do" a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. En O. Edigheji (Ed.),

Constructing a democratic developmental state En South Africa: potentials and challenges (pp. 82–96). Cape Town: HSRC Press.

Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmetal State. *American Journal of Sociology*, *107*(4), 951–988.

Chibber, V. (2003). *Locked En place: State-building and late industrialization En India*. Princeton: Princeton University Press.

Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la "Burguesía Nacional." *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *8*(11), 7–34.

Chudnovsky, D., y López, A. (1998). Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa? *Desarrollo Económico*, *38*, 69–103.

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*. Nueva York: Oxford University Press.

Clarke, J., y Newman, J. (1997). *The Managerial State. Power, politics and ideology En the remaking of social welfare*. London: Sage.

Clarke, S. (1991). The state debate. London: Palgrave Macmillan.

Codato, A., y Perissinotto, R. (2001). O Estado como instituição. Uma leitura das obras históricas de Marx. *Crítica Marxista*, *1*(13), 9–28.

Cohen, S. S., y Zysman, J. (1987). *Manufacturing matters: the myth of the post-industrial economy*. Nueva York: Basic Books (AZ).

Costa Filho, A., Kliksberg, B., y Martin, J. (1988). La Democracia frente al reto del Estado eficiente. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cox, K. (2009). "Rescaling the state"in question. *Cambridge Journal of Regions, Economy and*, *2*(1), 107–121.

Cox, R. (1987). *Production, power, and world order: Social forces En the making of history*. New York: Columbia University Press.

Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales: Revista Académica Cuatrimestral de Publicación Electrónica*, (24), 99–116.

Crespo, E., y Muñiz, M. (2017). Una aproximación a las condiciones globales del Desarrollo Económico. *Revista Estado Y Políticas Públicas*, *8*, 21–39.

Dabat, A., Rivera Ríos, M., y Sztulwark, S. (2007). Rentas economicas en el marco de la globalizacon: desarrollo y aprendizaje. *Problemas Del Desarrollo*, *38*(151), 11–36.

de Ávila Gomide, A., y Boschi, R. R. (2016). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Brasilia: IPEA.

de Ávila Gomide, A., y Rocha Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasilia: IPEA.

de Matos, M., y Arroio, A. (2011). Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas en Brasil: avances recientes y perspectivas. En C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 77–164). Santiago de Chile: CEPAL/AECID .

Deyo, F. (1987). The political economy of the new Asian industrialism. Ithaca: Cornell University Press.

Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 25–47.

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.

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

du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI.

Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, (34), 1–11.

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

Estévez, A., y Blutman, G. (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? *Revista Venezolana de Gerencia*, *9*(25), 1–25.

Etchemendy, S. (2001). Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, *40*(160), 675–706.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 529–562.

Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental. *Nueva Sociedad*, *155*, 142–156.

Evans, P. (2007). El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 97–129). Bogotá: Publicaciones ILSA.

Evans, P. (2008). En search of the 21st century developmental state. *Working Paper No. 4*. The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, UK. Recuperado

de: https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359

Evans, P., y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, (5), 748–765.

Evans, P., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press.

Fajnzylber, F. (1972). La empresa internacional en la industrialización en América Latina. *Comercio Exterior*, *22*(4), 324–338.

Fajnzylber, F. (1983a). Intervención, autodeterminación e industrialización en América Latina. *El Trimestre Económico*, *50*(197), 307–328.

Fajnzylber, F. (1983b). *La Industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: 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.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago: CEPAL.

Faletto, E. (2014). La especificidad del Estado en América latina. *Revista Estudios*, *31*, 205–236.

Féliz, M. (2013). Sin clase. Neodesarrollismo y neoestructuralismo en Argentina (2002-2011). *Século XXI–Revista de Ciências Sociais*, *2*(2), 9–43.

Féliz, M. (2014). Neo-developmentalism, Accumulation by Dispossession and International Rent. Argentina, 2003–2013. *International Critical Thought*, *4*(4), 499–509.

Féliz, M. (2015). Limits and Barriers of Neodevelopmentalism Lessons from the Argentinean Experience, 2003-2011. *Review of Radical Political Economics*, *47*(1), 70–89.

Fernández, V. R. (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global.* Santa Fe: Ediciones UNL.

Fernández, V. R. (2002). Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. *EURE*, *28*(82), 43–63.

Fernández, V. R. (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? En V. R. Fernández y C. Brandão (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 En Global Political Networks: Tool For Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, *47*(2), 209–230.

Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la Periferia*. Barcelona: Anthropos.

Fernández, V. R., y Alfaro, M. B. (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (120), 57–99.

Fernández, V. R., Alfaro, M. B., y Brasca, F. (2011). Políticas para PyMEs en el sistema social de producción argentino post-crisis. ¿Re-colocando al Estado en el primer plano? *Semestre Económico*, *14*(30), 13–36.

Fernández, V. R., Alfaro, M. B., y Davies, C. L. (2009). Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. *Revista Economía, Sociedad Y Territorio*, *9*(31).

Fernández, V. R., Amin, A., y Vigil, J. I. (2008). Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. En V. R. Fernández, A. Amin, y J. I. Vigil (Eds.), *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana.* (pp. 19–61). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández, V. R., y Brandão, C. (Eds.). (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández, V. R., y Cardozo, L. G. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*, *14*, 11–33.

Fernández, V. R., y Comba, D. A. (2012). Estado e Innovación en la Periferia: ¿ por qué y cómo (re) pensar el rol del Estado y las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina? *Desenvolvimento Em Questão*, *10*(19), 4–42.

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

Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., y Vigil, J. I. (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y desafíos para América Latina.* Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., y Vigil, J. I. (2006). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problemas Del Desarrollo*, *37*(144), 33–71.

Fernández, V. R., y Lauxmann, C. (2014). ¿Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano. *Cuadernos Del Cendes*, *31*(86), 49–72.

Fernández, V. R., Tealdo, J. C., y Villalba, M. L. (2005). *Industria, Estado y Territorio en la Argentina de los' 90: Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

Fernández, V. R., y Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *Dados*, *58*(2), 499–536.

Fernández, V. R., y Vigil, J. I. (2007). Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Economía, Sociedad Y Territorio*, *6*(24), 859–912.

Fernández, V. R., y Vigil, J. I. (2008). Clusters y desarrollo regional en America Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández, V. R., y Vigil, J. I. (2010). El Estado al Primer Plano del Desarrollo (Regional): Capacidades Estatales al Nivel Meso-Regional en la Argentina. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *1*(15), 43–90.

Fernández, V. R., y Vigil, J. I. (2011). *Gobernanza y dinámicas productivas regionales: Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*. Santa Fe: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.

Fernández, V. R., Vigil, J. I., y Güemes, M. C. (2006). Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana. *Desenvolvimento Em Questão*, *4*(8), 35–73.

Ferrando, A. (2013). Las Cadenas Globales de Valor, los Países en Desarrollo y sus PYMES. México, DF: CEPAL.

Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, *41*(2), 165–182.

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

Ferraro, C. (2011). *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ferraro, C., y Stumpo, G. (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago, Chile: CEPAL.

Ferrer, A. (2013). La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización. *Problemas Del Desarrollo*, *44*(173), 163–174.

Ffrench-Davis, R. (2000). The great Latin American debt crisis: a decade of asymmetric adjustment. En *Reforming the Reforms En Latin America* (pp. 69–100). London: Palgrave Macmillan.

Fiani, R. (2011). *Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Finnemore, M., y Goldstein, J. (2013). *Back to basics: State power En a contemporary world*. New York: Oxford University Press.

Fiori, J. L. (2015). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Editorial Boitempo.

Fiorito, A. (2015). Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en la argentina. *Documento de Trabajo N° 70*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR).

Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, *50*(3), 3–20.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Furtado, C. (1974). *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Gaggero, A. (2012). La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 229–254.

Gaggero, J., Rua, M., y Gaggero, A. (2013). Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. *Documento de Trabajo N° 52*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR).

Gaitán, F., y Boschi, R. (2016). Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. En A. de Ávila Gomide y R. Boschi (Eds.), *Capacidades estatais em países emergentes: Brasil em perspectiva comparada* (pp. 473–506). Brasilia: IPEA.

García Delgado, D., y Chojo Ortíz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo: Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, (7), 119–152.

García Puente, M. J. (2016). *Transformaciones del Estado, capacidades estatales y desarrollo productivo industrial. El caso de la provincia de Santa Fe en el período 2000-2013*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Gereffi, G. (1989). Rethinking development theory: Insights from East Asia and Latin America. *Sociological Forum*, *4*(4), 505–533.

Gereffi, G. (1995). State policies and industrial upgrading En East Asia. *Revue D'économie Industrielle*, *71*(1), 79–90.

Gereffi, G. (2014). Global value chains En a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, *21*(1), 9–37.

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

Gereffi, G., y Wyman, D. (1987). Determinants of development strategies En Latin America and East Asia. *Pacific Focus*, *2*(1), 5–33.

Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Investigación Económica*, *28*(111–112), 141–165.

Gill, S. (1995). Globalisation, market civilization and disciplinary neoliberalism. *Millennium - Journal of International Studies*, *24*(3), 399–423.

Gill, S. (1997). Gramsci, modernity and globalization. Prepared for the Conference*:* "*Gramsci and the Twentieth Century*", Istituto Fondazione Gramsci, Sardinia, Italy. *15-18* April, 1997. Recuperado de: http://www.internationalgramscisociety.org/resources/online_articles/articles/gill01.shtml

Gill, S. (1998). New constitutionalism, democratisation and global political economy. *Global Change, Peace y Security*, *10*(1), 23–38.

Gill, S. (2012). Towards a Radical Concept of Praxis: Imperial "common sense" Versus the Post-modern Prince. *Millennium: Journal of International Studies*, *40*(3), 505–524.

Gill, S., y Law, D. (1989). Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, *33*(4), 475–499.

Giuliani, E., Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (2005). Upgrading En global value chains: lessons from Latin American clusters. *World Development*, *33*(4), 549–573.

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 C. Ferraro (Ed.), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (pp. 429–490). Santiago: CEPAL.

Gómez Cárdenas, C. W. (2011). Reformas administrativas y sus marcos congnitivos. Entre el burocratismo, el posburocratismo, la responsabilización o la hibridez. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, (17), 41–80.

González, M., y Manzanelli, P. (2012). La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor. *Documento de Trabajo*, (25). Buenos Aires: FLACSO.

Gordon, C. (Ed.). (1980). *Power/knowledge : selected interviews and other writings, 1972-1977. By Michel Foucault*. New York: Pantheon Books.

Gourevitch, P. (2007). La "segunda imagen invertida": orígenes internacionales de las políticas domésticas. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 473–504). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación.

Graciarena, J. (1976). El problema del poder en los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *El Trimestre Económico*, *43*(172), 1077–1101.

Graciarena, J. (1984). Pensamiento iberoamericano. *Pensamiento Iberoamericano*, *5*(enero-junio), 39–74.

Grugel, J., y Riggirozzi, M. P. (2007). The Return of the State En Argentina. *International Affairs*, *83*(1), 87–107.

Grugel, J., y Riggirozzi, M. P. (2012). Post-neoliberalism En Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, *43*(1), 1–21.

Guenther, L. (1988). Economic Policy Making and State Capacity. *Studies En Political Economy*, *26*, 149–172.

Haggard, S. (1998). La reforma del Estado en América Latina. *Revista Del CALD Reforma Y Democracia*, (11), 1–28.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking En Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275–296.

Hall, P., y Taylor, R. (1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936–957.

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

Harvey, D. (2001). Globalization and the "Spatial Fix". *Geographische Revue*, *2*, 23–30.

Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposeción. *Social Register*, *40*, 99–129.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Heilmann, S., y Shih, L. (2013). The rise of industrial policy En China, 1978-2012. *Harvard-Yenching Institute Working Paper*.

Herrera, A. (2015). *Ciencia y política en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional y Programa de Estudios sobre el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED).

Hikino, T., Amsden, A., y Wolfson, L. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico*, *35*(137), 3–34.

Hira, A. (2007). *An East Asian model for Latin American success: the new path*. Aldershot: Ashgate.

Hirschman, A. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, *35*(140(4)), 625–658.

Hood, C. (2011). Una nueva gestión pública para todo momento. En G. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión Pública* (pp. 48–74). México: Siglo XXI.

Hood, C., y Dixon, R. (2015a). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change En UK central government*. New York: Oxford University Press.

Hood, C., y Dixon, R. (2015b). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*, *28*(3), 265–267.

Hood, C., y Jackson, M. (1991). The new public management: a recipe for disaster? *Canberra Bullletin of Public Administration*, (64), 16–24.

Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, *43*(4), 412–431.

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

Iacoviello, M., y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas Y Debates*, *21*(33), 91–105.

Iazzetta, O. M. (1997). Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. *Desarrollo Económico*, *37*(146), 263.

Isuani, F. J. (2012). Intrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *12*(19), 51–74.

Jaguaribe, H. (1966). Inversiones extranjeras y desarrollo nacional. *Desarrollo Económico*, *6*(22/23), 273–293.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, *12*(46), 91–130.

Jenkins, R. (1991). The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries. *Development and Change*, *22*(2), 197–231.

Jessop, B. (1990). *State theory: putting the capitalist state En its place*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies En Political Economy*, *40*(1), 7–39.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *6*(7), 7–44.

Jessop, B. (2008). Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio- Temporal Fixes. En N. Castree y D. Gregory (Eds.), *David Harvey: A Critical Reader* (pp. 142–166). Oxford: Blackwell Publishing

Jessop, B. (2013). The Developmental State En an Era of Finance-dominated Accumulation. En V. V AA. (Ed.), *Geo-political Economies of East Asia. Re-locating East Asian Developmental States En their Transnational and Local Contexts* (pp. 40–72). Seul, Korea: SNU Asia Center.

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía Y Praxis Latinoamericana*, *19*(66), 19–35.

Jessop, B. (2015). The course, contradictions, and consequences of extending competition as a mode of (meta-) governance: towards a sociology of competition and its limits. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, *16*(2), 167–185.

Jessop, B., y Sum, N.-L. (2006). *Beyond the regulation approach: Putting capitalist economies En their place*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Kaplan, M. (1968). Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina. *Estudios Internacionales*, *2*(2 (6), 179–213.

Kaplan, M. (1971). Aspectos políticos de la planificación en América Latina. *Problemas Del Desarrollo*, *2*(6), 19–40. https://doi.org/10.2307/43905918

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

Kaufman, H. (1981). Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic. *Public Administration Review*, *41*(1), 9.

Kaufman, R. (1985). Cambio Industrial y gobierno autoritario en América Latina: un análisis concreto del modelo burocrático-autoritario. En *El nuevo autoritarismo en América Latina,* (pp. 169–258). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Kay, C. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? *Debate Agrario*, *34*, 45–94.

Klijn, E. (1998). Policy Netwroks: An Overview. En W. Kickert y J. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. Londons: SAGE.

Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization En the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kohli, A. (2009). Estado y desarrollo económico. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *9*(12), 7–29.

Krasner, S. (1978). *Defending the national interest: Raw materials investments and US foreign policy*. Princeton University Press.

Krasner, S. (1984). Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, *16*(2), 223–246.

Kulfas, M. (2009). *Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas*. Buenos Aires: CEPAL.

Kulfas, M. (2016). *Los tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Kulfas, M., Goldstein, E., y Burgos, M. (2014). Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013.

Lardone, M. (2010). The new public management policy norm on the ground: a comparative analysis of the World Bank's experience En Chile and Argentina. En S. Park y A. Vetterlein (Eds.), *Owning Development: Creating Policy Norms En the IMF and the World Bank* (pp. 204–280). Cambridge: Cambridge University Press.

Lattuada, M., y Nogueira, M. E. (2012). Estudios Rurales. Estudios Rurales, 1(1), 30-54.

Lavarello, P. (2017). El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: el caso de Argentina 2003-2015. *Problemas Del Desarrollo*, *48*(190), 109–135.

Lavarello, P., y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Buenos Aires: CEPAL.

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

Lipietz, A. (1986). Carácter secular y coyuntural de la intervención económica del Estado. *Lecturas de Economía*, *21*(4), 9–32.

Llord-Reason, L., y Mughan, T. (2006). Removing Barriers to SME Access to International Markets. *OECD Conference on Removing Barriers to SME Access to International Markets*. Athens, Greece, 6-8 November 2006: OECD-APEC. Recuperado de http://www.oecd.org/cfe/smes/37818332.pdf

López, A., y Zeller, N. (2016). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (8), 27–47.

Mahon, R. (1984). *The politics of industrial restructuring: Canadian textiles*. Toronto: University of Toronto Press.

Mancini, M. (2016). Inserción en cadenas de valor globales y patrones de innovación de empresas de países en desarrollo: las pymes de Argentina. *Economía: Teoría Y Práctica*, *45*(jul-dic), 5–37.

Mancini, M., y Lavarello, P. (2013). Heterogeneidad estructural: origen y evolución del concepto frente a los nuevos desafíos en el contexto de la mundialización del capital. *Entrelíneas de La Política Económica*, *6* (37), 28-34.

Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55–78). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Manzanelli, P. (2016). Grandes empresas y estrategias de inversión en la Argentina 2002-2012. *Desarrollo Económico*, *56*(218), 33–58.

Manzanelli, P., y Schorr, M. (2012). Extranjerización y poder económico industrial en Argentina. *Problemas Del Desarrollo*, *43*(170), 39–67.

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista Del CLAD. Reforma Y Democracia*, *24*.

Martínez Nogueira, R. (2013). La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuanto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina* (pp. 71–120). Buenos Aires: Siglo XXI Editories y OSDE.

Masiero, G., y Coelho, D. B. (2014). The Chinese industrial policy as determinant of its "going global" strategy. *Brazilian Journal of Political Economy*, *34*(1), 139–157.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

Meier, K., y O'Toole, L. (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*, *66*(2), 177–192.

Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estado fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Migdal, J., Kohli, A., y Shue, V. (1994). *State power and social forces: domination and transformation En the Third World*. New York: Cambridge University Press.

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

Moori Koenig, V. (2010). Políticas de articulación productiva en Argentina: análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas. En C. Ferraro (Ed.), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina* (pp. 39–71). Santiago: CEPAL.

Murdoch, J. (2006). *Post-structuralist geography: a guide to relational space*. London: SAGE.

Murdoch, J., y Ward, N. (1997). Governmentality and territoriality: The statistical manufacture of Britain's "national farm." *Political Geography*, *16*(4), 307–324.

Naclerio, A. (2010). *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Naclerio, A. (2011). La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPYME. *Documento de Trabajo No 1*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Naclerio, A., y Trucco, P. (2015). Construir el desarrollo con políticas públicas: Asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *15*(24), 33–65.

Neilson, J. (2014). Value chains, neoliberalism and development practice: The Indonesian experience. *Review of International Political Economy*, *21*(1), 38–69.

Nelson, R. R. (1995). Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. *Journal of Economic Literature*, *33*(1), 48–90.

Neumann, I., y Sending, O. (2010). *Governing the Global Polity. Practice, Mentality, Rationality*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Newman, J., y Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação y Realidade, 37*(2), 353–381.

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

North, D. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, *2*(4), 355–367.

O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies En South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

OCDE. (2004a). *Promoting entrepreneurship and innovative smes En a global economy. Towards a more responsible and inclusive globalisation*. París: OCDE.

OCDE. (2004b). *Promoting smes for development. The enabling environment and trade and investment capacity building*. Paris: OCDE Publishing.

Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: The rise of regional economies*. Glasgow: Harper Collins Publisher.

Olivera Lozano, G. (2008). *Micro y pequeña industria. Un panorama mundial, nacional, urbano y de política*. Cuernavaca: CRIM (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias), UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

Osborne, D., y Gaebler, T. (2002). *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Mexicana de Sociología*, *40*(3), 881–926.

Oszlak, O. (1999a). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, *160*, 81–100.

Oszlak, O. (1999b). Quemar las naves, o cómo lograr reformas estatales irreversibles. *Aportes Para El Estado Y La Administración Gubernamental*, *6*(14), 73–99.

Oszlak, O. (2006). Burocracias estatales: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión Y Análisis Político*, *11*, 11–56.

Oszlak, O., y O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, *2*(4), 99–128.

Oszlak, O., y Orellana, E. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En O. Oszlak y L. C. Bresser-Pereira (Eds.), *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD-FCE.

Painter, M., y Pierre, J. (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. (M. Painter y J. Pierre, Eds.). New York: Palgrave Macmillan.

Park, B.-G., Hill, R. C., y Saito, A. (2012). *Locating neoliberalism En East Asia: Neoliberalizing spaces En developmental states*. Malden: Wiley Blackwell.

Park, S., y Vetterlein, A. (2010). Owning development. Creating policy norms En the IMF and the World Bank. New York: Cambridge University Press.

Peck, J. (2004). Geography and public policy: constructions of neoliberalism. *Progress En Human Geography*, *28*(3), 392–405.

Peck, J. (2010). Economías políticas de escalas: políticas rápidas, relaciones interescalares y workfare neoliberal. En V. R. Fernández y C. Brandao (Eds.), *Escalas y Políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 77–120). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Peck, J. (2011). Global policy models, globalizing poverty management: International convergence or fast-policy integration? *Geography Compass*, *5*(4), 165–181.

Peck, J. (2012). Neoliberalismo y crisis actual. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *12*(19), 7–27.

Peck, J., Theodore, N., y Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. *South Atlantic Quarterly*, *111*(2), 265–288.

Peck, J., y Tickell, A. (1994). Jungle law breaks out: neoliberalism and global-local disorder. *Area*, *26*, 317–326.

PEI (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Presidencia de la Nación – Programa de Nacional Unidas para el Desarrollo.

Peirano, F. (2013). El complejo productivo de bienes de capital. En G. Stumpo y D. Rivas (Eds.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 61–99). Santiago: CEPAL.

Pempel, T. J. (1999). The developmental regime En a changing world economy. En M. Woo-Cummings (Ed.), *The developmental state* (pp. 137–181). Ithaca and London: Cornell University Press.

Pereira, M., Barletta, M. F., y Yoguel, G. (2016). El desempeño del sector de software y servicios informáticos en la Argentina: evidencia microeconométrica sobre los programas públicos de apoyo. *Revista de La CEPAL*, *120*, 181–199.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.

Peres, W., y Primi, A. (2009). *Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience*. Santiago: CEPAL.

Pérez, C. (2010). Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, *34*(1), 185–202.

Perissinotto, R., Dantas, E., Codato, A., y Fillipi, T. (2015). Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964). *Anuario Del CEEED*, *7*(7), 57–102.

Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, *8*(4), 449–478.

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

Pietrobelli, C., y Rabellotti, R. (2011). Global Value Chains meet Innovation Systems: Are there learning opportunities for developing countries? *World Development*, *39*(7), 1261–1269.

Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, *37*(145(1)), 83–100.

Pinto, A. (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (1), 97–128.

Piore, M. J., y Sabel, C. F. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Alianza Editorial.

Plehwe, D. (2011). Transnational discourse coalitions and monetary policy: Argentina and the limited powers of the "Washington Consensus." *Critical Policy Studies*, *5*(2), 127–148.

Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time* (2da.). Boston: Beacon Press.

Porta, F., y Bugna, C. (2012). La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambio estructural. En PNUD (Ed.), *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural* (pp. 85–125). Buenos Aires: PNUD.

Porta, F., y Fernández Bugna, C. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En B. Kosacoff (Ed.), *Crisis, Recuperación y Nuevos Dilemas. La Economía Argentina, 2002-2007* (p. 63-105). Buenos Aires: CEPAL.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, *39*(2), 531–565.

Portes, A. (2004). *El desarrollo futuro de América Latina: neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo*. Bogotá: Ediciones Antropos.

Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo Veintiuno.

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

Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, *26*(103), 479–502.

Prebisch, R. (2008). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de La CEPAL*, *96*, 27–71.

Prince, R. (2012). Policy transfer, consultants and the geographies of governance. *Progress En Human Geography*, *36*(2), 188–203.

Rauch, J. E., y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance En less developed countries. *Journal of Public Economics*, *75*(1), 49–71.

Ravenhill, J. (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, *21*(1), 264–274.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documento de Trabajo del INDES No. I-52*. Washington: BID.

Repetto, F., y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Buenos Aires. Recuperado de http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Repetto-Nejamkis.pdf

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estabilidad. *Revista Estado Y Políticas Públicas*, (2), 115–139.

Rhodes, R. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service En Britain. *The Political Quarterly*, *65*(2), 138–151.

Rhodes, R. (1997). "Shackling the Leader?": Coherence, Capacity and the Hollow Crown. En P. Weller, H. Bakvis, y R. Rhodes (Ed.) *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*, (p. 198-223). New York: St. Martin´s Press.

Rial, O. (2001). *La dictadura económica*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Robert, V., y Yoguel, G. (2010). La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, *50*(199), 423–453.

Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

Robinson, W. (2008). *Latin America and global capitalism: a critical globalization perspective*. Baltimore: Johns Hopking University Press.

Rodríguez, O. (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la CEPAL, 10*, 315-321.

Rose, N., y Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, *43*(2), 173–205.

Rougier, M., y Odisio, J. (2016). *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.

Rourke, F. (1993). The 1993 John Gaus Lecture: Whose bureaucracy is this, anyway? Congress, the President and Public Administration. *PS: Political Science and Politics*, *26*(4), 687–692.

Ruckert, A., Macdonald, L., y Proulx, K. (2017). Post-neoliberalism En Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, *38*(7), 1583–1602.

Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (1996). *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*. Princeton: Princeton University Press.

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

Salama, P. (2006). Deudas y dependencia financiera del Estado en América Latina. En CLACSO (Ed.), *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina* (pp. 101–122). Buenos Aires: CLACSO.

Salas, E., y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Santarcángelo, J., Fal, J., y Pinazo, G. (2011). Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades. *Investigación Económica*, *70*(275), 93–114.

Sassen, S. (2010a). Global inter-city networks and commodity chains: any intersections? *Global Networks*, *10*(1), 150–163.

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

Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity En the Global Economy*. Cambridge y London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Schapiro, M. (2014). Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. En A. de Ávila GOMIDE y R. R. PIRES (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 239–266). Brasilia: IPEA.

Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The explanatory power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, *11*, 303–326.

Schmitter, P. (1985). Neocorporativismo y Estado. *ReiS*, *31*, 47–77.

Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, *39*(153), 45–75.

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

Schorr, M., y Porcelli, L. (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. *Documentos de Investigación Social*, (26).

Schorr, M., y Wainer, A. (2013). Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos. En M. Schorr (Ed.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?* (pp. 117–144). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Schteingart, D., Santarcángelo, J., y Porta, F. (2017). La Inserción Argentina en las Cadenas Globales de Valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, *30*(3), 45–82.

Schvarzer, J. (1996). Una elite empresaria en la Argentina: la Unión Industrial Argentina. *Ensaios FEE*, *17*(2), 123–151.

Seiler, C. R., y Fernández, V. R. (2015). Las PyMEs en la era neodesarrollista y (¿) las herramientas para el desarrollo (?) Contribución crítica desde la experiencia argentina reciente. *Pymes, Innovación Y Desarrollo*, *3*(1), 30–53.

SELA. (2012). Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Serafinoff, V. (2012). Estrategias de articulación y asociación con el Estado: Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en la Argentina. *Realidad Económica*, *266*, 137–157.

Shapiro, H., y Moreno-Brid, J. (2014). Alice Amsden's impact on Latin America. *Revista de Economia Política*, *34*(2), 187–197.

Sharma, A., y Gupta, A. (2006). The anthropology of the state: a reader. Oxford: Blackwell.

Sheppard, E., y Leitner, H. (2010). Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus. *Geoforum*, *41*(2), 185–194.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, *32*(128), 544–574.

Sikkink, K. (2011). *Ideas and institutions: developmentalism En Brazil and Argentina*. Ithaca.

Simmons, B., Dobbin, F., y Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? *Annual Review of Sociology*, *33*, 449–472.

Skocpol, T. (2008a). Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect The 2007 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, *31*(2), 109–124.

Skocpol, T. (2008b). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. New York: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (2011). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169–202). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Smith, N. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. Athens: The University of Georgia Press.

Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.

SouthCentre. (2013). Global value chains (GVCs) from a development perspective. Recuperado de: http://www.southcentre.org/

Spiller, P., y Tommasi, M. (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics, y Organization*, *19*(2), 281–306.

Spiller, P., y Tommasi, M. (2007). *The institutional foundations of public policy En Argentina. A transactions cost approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spiller, P., y Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 75–115). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol Ediciones.

Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform En Latin America. En C. Bresser Pereira y P. Spink (Eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration En Latin America* (pp. 91–114). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

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

Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, *36*(1), 19–38.

Strange, S. (1998). *The retreat of the state: The diffusion of power En the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stumpo, G., y Rivas, D. (Eds.). (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago: CEPAL.

Sum, N.-L., y Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy. Putting culture En its place En political economy*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

Sunkel, O. (1971a). Capitailismo transnacional y desintegración nacional. *Estudios Internacionales*, *4*(16), 3–61.

Sunkel, O. (1971b). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *Investigación Económica*, *31*(121), 23–77.

Sunkel, O. (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. *Revista Mexicana de Sociología*, *53*(1), 3–42.

Suzigan, W., y Furtado, J. (2010). Política industrial e desenvolvimento. *Revista de La CEPAL*, (Num. Esp. em portugués), 193–208.

Svampa, M. (2004). Movimientos sociales y nuevas prácticas políticas en Argentina. Las organizaciones piqueteras. *Nómadas (Col)*, *20*, 112–126.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, *244*, 30–46.

Sztulwark, S. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina. En G. Stumpo (Ed.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina* (pp. 45–96). Santiago, Chile: CEPAL.

Thwaites Rey, M. (1999). Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Realidad Económica*, (160–161), 76–109.

Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, *11*(27), 19–43.

Tilly, C. (1986). Space for Capital, Space for States. *Theory and Society*, *15*(1/2), 301–309.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza.

UNCTAD. (2010). Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains. Geneba: UNCTAD.

Vellinga, M. (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

Vigil, J. I. (2013). Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. *DRd-Desenvolvimento Regional Em Debate*, *3*(1), 52–78.

Wade, R. (1999). *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Wade, R. (2006). Asfixia al Sur. *New Left Review (español)*, (38), 101–114.

Wainer, A., y Schorr, M. (2014). Concentración y extranjerización del capital en la Argentina Reciente: ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia? *Latin American Research Review*, *49*(3), 103–125.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Weir, M., y Skocpol, T. (1983). State Structures and Social Keynesianism Responses to the Great Depression En Sweden and the United States. *International Journal of Comparative Sociology*, *24*(1–2), 4–29.

Weir, M., y Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, *63/64*, 74–154.

Weiss, L. (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review*, (225), 3–27.

Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

Weiss, L. (2003). States En the global economy: Bringing domestic institutions back in. Cambridge: Cambridge University Press.

Weiss, L. (2005). Gobernanza Global, Estrategias Nacionales: cómo los estados hacen espacio para desenvolverse bajo la OMC. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, *1*(4), 7–40.

Weller, P., y Bakvis, H. (1997). The hollow crown: Coherence and capacity in central government. En P. Weller, H. Bakvis, y R. Rhodes (Eds.), *The Hollow Crown. Countervailing Trends En Core Executives* (pp. 1–15). Basingtoke: Palgrave Macmillan.

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.

Woo-Cumings, M. (1999). *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.

Wood, R. E. (1980). Foreign aid and the capitalist state En underdeveloped countries. *Politics y Society*, *10*(1), 1–34.

World-Bank. (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Oxford: World Bank and Oxford University Press.

World-Bank. (1997). *World Development Report 1997. The State En a changing world*. New York: World Bank and Oxford University Press.

Wylde, C. (2012). *Latin America after neoliberalism: developmental regimes En post-crisis states*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wylde, C. (2016). Post-neoliberal developmental regimes En Latin America: Argentina under Cristina Fernandez de Kirchner. *New Political Economy*, *21*(3), 322–341.

Yoguel, G. (1998). El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las pymes. *Desarrollo Económico*, *38*(152), 177–198.

Yoguel, G., Barletta, F., y Kataishi, R. (2013). La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa. En G. Stumpo y D. Rivas (Eds.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (pp. 159–190). Santiago: CEPAL.

Yoguel, G., y Moori-Koenig, V. (Eds.). (1999). *Los problemas del entorno de negocios. Desarrollo competitivo de las pymes argentinas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Fundes Argentina.

Zimmermann, E. (2017). Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional. *Estudios Sociales Del Estado*, *3*(5), 12–30.

ANEXOS

Anexos Capítulo II

Tabla 12. Empresas exportadoras por tamaño de empresa, cantidad y volumen exportado (1994-2015), en millones de dólares FOB.

	Cantidad de Empresas			Valor U$S				Volúmen promedio por firma	
	Grandes	PyMEx		Grandes	PyMEx	Total exportaciones Industriales	Part. PyMEx	Grandes	PyMEx
1994	642	3353		9251	1971	**11293**	17,5%	14,41	0,59
1995	717	3945		12635	2474	**15192**	16,3%	17,62	0,63
1996	709	4038		13885	2494	**16464**	15,1%	19,58	0,62
1997	733	4149		16328	2602	**18991**	13,7%	22,28	0,63
1998	720	4061		15810	2533	**18424**	13,7%	21,96	0,62
1999	715	3689		13921	2137	**16058**	13,3%	19,47	0,58
2000	683	3735		14908	2203	**17111**	12,9%	21,83	0,59
2001	673	3855		15363	2296	**17659**	13,0%	22,83	0,60
2002	645	3670		15160	2123	**17283**	12,3%	23,50	0,58
2003	632	3938		17337	2325	**19662**	11,8%	27,43	0,59
2004	649	4416		21026	2802	**23828**	11,8%	32,40	0,63
2005	669	5059		24231	3322	**27553**	12,1%	36,22	0,66
2006	703	5493		28682	3816	**32498**	11,7%	40,80	0,69
2007	743	5863		34611	4429	**39040**	11,3%	46,58	0,76
2008	799	6122		42451	4856	**47307**	10,3%	53,13	0,79
2009	739	5656		35403	4406	**39809**	11,1%	47,91	0,78
2010	779	6384		42719	5089	**47808**	10,6%	54,84	0,80
2011	837	6610		52261	5456	**57717**	9,5%	62,44	0,83
2012	809	6461		49948	5195	**55143**	9,4%	61,74	0,80
2013	782	5759		48917	4959	**53876**	9,2%	62,55	0,86
2014	707	4997		48642	4512	**53154**	8,5%	68,80	0,90
2015	640	4400		37255	3701	**40956**	9,0%	58,21	0,84
2016	637	4239		37358	3701	**41059**	9,0%	58,65	0,87

Fuente: Elaboración propia en base a varios informes de la Cámara de Exportadores de la Republica Argentina (CERA). Disponibles en (www.cera.org.ar).

Tabla 13. Volumen de las pyme exportadoras (Pymex) en los grandes sectores industriales (2002-2016) en millones de dólares FOB.

Sectores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alimentos, Bebidas y Tabaco PyMex	593	776	888	1145	1325	1512	1711	1615	1648	2053	1909	1808	1602	1398
Total	**7018**	**8800**	**10485**	**11676**	**13604**	**17492**	**20839**	**18959**	**17819**	**24203**	**24434**	**26695**	**26141**	**21438**
Cueros y Calzado PyMex	116	93	102	121	123	132	123	98	108	127	141	177	114	74
Total	**765**	**810**	**946**	**965**	**1041**	**1140**	**997**	**714**	**1061**	**1001**	**927**	**1073**	**1163**	**889**
Madera y papel PyMex	128	137	187	189	240	245	255	186	194	241	211	197	184	138
Total	**474**	**585**	**749**	**765**	**882**	**933**	**923**	**779**	**951**	**955**	**704**	**716**	**670**	**511**
Metalmecánica PyMex	829	743	898	1057	1200	1452	1598	1412	1568	1844	1748	1651	1381	1060
Total	**4705**	**5000**	**5215**	**6971**	**8913**	**11493**	**14440**	**12122**	**16867**	**19517**	**18599**	**20082**	**15974**	**11541**
Químicos y Plásticos PyMex	468	448	553	606	704	819	892	839	936	1050	1078	1178	1042	891
Total	**4038**	**4600**	**5989**	**6704**	**7599**	**8334**	**10174**	**7405**	**8616**	**10062**	**9472**	**8971**	**8697**	**11541**
Textil y vestimenta PyMex	85	94	144	123	128	177	167	169	206	235	212	195	142	99
Total	**331**	**300**	**412**	**453**	**310**	**524**	**516**	**413**	**595**	**872**	**613**	**477**	**439**	**310**
Resto PyMex	26	32	45	55	67	61	70	60	74	87	88	63	48	41
Total	**39**	**45**	**55**	**83**	**104**	**102**	**97**	**79**	**96**	**110**	**245**	**170**	**139**	**130**
Total PyMEx	**2296**	**2325**	**2802**	**3313**	**3787**	**4398**	**4817**	**4380**	**4735**	**5641**	**5387**	**5269**	**4512**	**3701**

Total Exportaciones Industriales	**17371**	**19758**	**23928**	**27553**	**32498**	**39040**	**47307**	**39809**	**47808**	**57717**	**55143**	**53876**	**53154**	**40956**

Fuente: Elaboración propia en base a varios informes de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA). Disponibles en (www.cera.org.ar)

.

Anexo Capítulo V

Tabla 14. Entrevistados por cargos desempeñados

• Coordinación del Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad - Empresa - Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional - Ministerio de Industria (2008-actual)
• Coordinación Proyecto MAPA PYME (2006-2009)
• Coordinación Sistema Productivos Locales (2006-2007)
• Coordinación Sistema Productivos Locales (2008-actual)
• Dirección General - Secretaría de Industria - Ministerio de Industria (2009-actual)
• Dirección Centro Estudio para la Producción - Secretaría de Industria - Ministerio de Industria (2007-2011)
• Dirección Centro Estudio para la Producción (2000-2009)
• Dirección Nacional de Programas y Proyectos - Subsecretaría de Política y Gestión PyME - Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional - Ministerio de Industria (2008-2015)
• Dirección Nacional Pyme, Evaluación y Promoción Industrial - Subsecretaría de Industria - Ministerio de Industria (2010-2012)
• Secretaría de Industria - Ministerio de Industria (2012-2015)
• Secretaría de Industria y Comercio - Ministerio de Industria (2009-2012)
• Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional - Ministerio de Industria (2009-2015)
• Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial - Ministerio de Industria (2012-2015)
• Subsecretaría de Industria - Ministerio de Industria (2013-2015)
• Subsecretaría de la Pyme y Desarrollo Regional - Secretaría de Industria, Comercio y Pyme - Ministerio de Economía y Producción (2003-2006)
• Subsecretaría de la Pyme y Desarrollo Regional - Secretaría de Industria, Comercio y Pyme - Ministerio de Economía y Producción (2006-2007)
• Subsecretaría de Planeamiento Estratégico Industrial - Ministerio de Industria (2012-2013)
• Subsecretaría de Planeamiento Estratégico Industrial - Ministerio de Industria (2014-2015)
• Subsecretaría de Política y Gestión Comercial - Ministerio de Producción (2008-2009)
• Subsecretaría de Comercio Exterior - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013-2015)
• Técnico en el Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (2008-actual)
• Técnico en el Programa Sistema Productivos Locales (2008-actual)
• Técnico en el Programa Sistema Productivos Locales (2008-actual)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 15. Políticas y programas para la industria y las pyme implementadas desde el Ministerio de Industria de la Nación en el año 2014.

Nombre del Programa	Año de creación	Secretaría
Exención de Gravámenes. Bienes importados con destino a la enseñanza, la investigación y salubridad	1972	Secretaría de Industria
Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley N° 19.640)	1972	Secretaría de Industria
Registro industrial de la Nación - RIN	1972	Secretaría de Industria
MiPyMES I y II	1992	Secretaría de Industria
Régimen de importación del sector editorial (Decreto N° 635/1992) - RISE	1992	Sepyme
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME) (Ley Nº 24467)	1995	Sepyme
Régimen de Bonicación de Tasas (Ley Nº 24467)	1995	Sepyme
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) (Ley Nº 24467)	1996	Sepyme
Importación de productos destinados a la rehabilitación, al tratamiento y la capacitación de personas con discapacidad	1997	Secretaría de Industria

PRE-PACC/PAC Empresas	1997	Sepyme
Crédito Fiscal para Capacitación (Pyme)	1999	Secretaría de Industria
Régimen Automotriz MERCOSUR	1999	Sepyme
Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión (Resolución Ex Me Nº 256/2000, Resolución Nº 204/2000)	2000	Secretaría de Industria
Devolución del Saldo Técnico del IVA para Fabricantes de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones (Resolución Nº 72/2001)	2001	Secretaría de Industria
Régimen de Incentivo a la Producción de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones (Decreto N° 379/2001)	2001	Secretaría de Industria
Compre argentino - Régimen de compra del Estado Nacional y concesionarios de servicios públicos (Leyes N° 18.875 y 25.551, Decretos Nº 5.340/1963 y 1.600/2002)	2002	Secretaría de Industria
Plan Nacional de Diseño	2003	Sepyme
Régimen de la industria naval	2004	Secretaría de Industria
Régimen de promoción a la industria del software y servicios informáticos (Leyes N° 25.922 y 26.692)	2004	Secretaría de Industria
Régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales (Decreto N° 774/2005)	2005	Secretaría de Industria
Programa Mi PC	2006	Sepyme
Sistemas Productivos Locales (SPL)	2006	Sepyme
Ley de promoción del desarrollo y producción de biotecnología moderna (Ley N° 26.270)	2007	Secretaría de Industria
Programa Nacional de Capacitación	2007	Sepyme
Ley de Promoción de Inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (Ley N° 26.360)	2008	Secretaría de Industria
PACC/PAC Grupos Asociativos	2008	Secretaría de Industria
Proyecto de Desarrollo Industrial Sostenible (DIS) (PNUD ARG/08/001)	2008	Secretaría de Industria
Régimen de consolidación de la producción nacional de motores y cajas de transmisión (Ley Nº 26.393)	2008	Sepyme
Régimen de fortalecimiento del autopartismo argentino	2008	Sepyme
Programa de Fomento Financiero para jóvenes empresarios - (Empresas Madrinas)	2009	Secretaría de Industria
Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes (Ley Nº 26.457 y Resolución N° 11/2010)	2009	Sepyme
Crédito fiscal para Instituciones (ADR, parques industriales y universidades)	2010	Secretaría de Industria
Expertos PyME (Programa de Asistencia a Empresas)	2010	Sepyme
Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario	2010	Sepyme
Programa Nacional para el desarrollo de Parques Industriales públicos en el Bicentenario (Aportes no reintegrables para obras intra y extramuros)	2010	Secretaría de Industria
Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI)	2010	Unidad de Desarrollo Industrial Local
Sello de Buen Diseño (Plan Nacional de Diseño)	2011	Sepyme
FONAPyME / FONDyF	2012	Secretaría de Industria
Mi Galpón	2012	Sepyme
Programa Aprendiendo a Emprender - Formación para Jóvenes Empresarios	2012	Sepyme
Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota	2012	Sepyme
Programa para el desarrollo de jóvenes emprendedores - Capital Semilla	2012	Sepyme
Programa Mi PC Móvil	2013	Sepyme
Incubar	2014	Sepyme
PAC Emprendedores	2014	Sepyme
Programa de Cooperación Industrial Internacional	2014	Sepyme

Fuente: elaboración propia.

Tabla 16. Gasto Público Consolidado Estado Nacional por Finalidad y Función, en millones de pesos corrientes (1996-2015).

FINALIDAD / FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GASTO PÚBLICO TOTAL	**43.997**	**46.753**	**47.321**	**49.870**	**49.587**	**48.740**	**46.878**	**58.302**	**64.015**	**84.378**	**103.472**	**151.230**	**209.602**	**269.648**	**349.761**	**483.379**	**612.582**	**805.180**	**1.195.672**	**1.544.438**
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	**6.726**	**6.723**	**6.866**	**7.878**	**6.931**	**6.250**	**6.816**	**8.531**	**9.717**	**11.429**	**13.945**	**18.347**	**23.482**	**32.184**	**43.227**	**53.571**	**66.311**	**88.370**	**122.865**	**162.315**
I.1. Administración general	2.452	2.433	2.499	3.352	2.631	2.103	2.323	3.188	3.633	4.298	5.392	7.781	10.019	14.059	18.346	22.877	27.456	36.204	46.934	61.882
I.2. Justicia	693	759	783	801	807	791	809	852	1.053	1.317	1.618	2.006	2.767	3.543	4.694	6.505	8.545	11.530	15.796	22.320
I.3. Defensa y seguridad	3.580	3.531	3.584	3.725	3.494	3.356	3.685	4.490	5.031	5.815	6.935	8.559	10.696	14.581	20.188	24.190	30.310	40.636	60.135	78.113
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	**30.326**	**31.223**	**31.529**	**31.620**	**31.034**	**29.441**	**32.072**	**37.824**	**42.871**	**49.610**	**63.313**	**91.404**	**121.740**	**164.256**	**212.665**	**290.162**	**383.351**	**513.513**	**700.232**	**980.004**
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	2.759	3.010	3.158	2.944	2.813	2.625	2.785	3.363	3.813	5.094	7.193	9.526	12.662	17.093	21.512	31.530	37.625	52.092	74.694	99.220
II.1.1. Educación básica	294	410	396	240	153	107	272	201	343	448	803	884	1.134	1.548	1.570	5.201	3.337	7.068	9.261	9.477
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.762	1.780	1.905	1.897	1.937	1.880	1.851	2.262	2.403	3.264	4.561	6.157	8.327	11.255	14.491	19.163	24.585	31.563	44.209	58.796
II.1.3. Ciencia y técnica	498	610	653	607	551	480	508	708	852	1.125	1.501	2.023	2.624	3.441	4.232	5.591	7.360	10.002	14.068	17.886
II.1.4. Cultura	145	166	163	145	140	125	128	155	175	206	263	349	473	697	1.011	1.315	1.931	2.853	4.086	5.180
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	60	44	41	56	31	32	27	38	40	51	65	112	104	152	208	261	411	606	3.070	7.882
II.2. Salud	6.520	6.880	6.962	7.240	6.939	6.347	6.667	7.499	8.941	10.857	13.446	17.806	25.538	38.107	49.231	66.616	88.035	113.448	159.840	220.370
II.2.1. Atención pública de la salud	636	740	844	895	827	695	887	1.229	1.448	1.564	1.881	2.502	3.484	5.379	6.389	8.684	11.312	15.248	21.784	36.210
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	3.485	3.729	3.816	3.913	3.880	3.531	3.740	4.140	5.085	6.432	7.932	10.223	14.765	22.156	28.893	40.310	53.894	68.912	89.938	122.710
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	2.399	2.411	2.303	2.432	2.232	2.121	2.040	2.130	2.407	2.860	3.633	5.081	7.290	10.571	13.948	17.623	22.828	29.289	48.118	61.450
II.3. Agua potable y alcantarillado	49	84	101	68	42	32	23	41	85	94	575	722	1.453	2.369	3.324	5.216	6.579	8.628	11.337	14.602
II.4. Vivienda y urbanismo	7	8	8	4	6	5	5	10	20	46	56	70	58	57	95	118	165	6.227	10.396	9.859
II.5. Promoción y asistencia social	838	924	958	885	843	843	927	1.387	1.831	2.311	3.088	4.264	6.230	8.144	10.171	14.224	18.581	23.098	26.363	34.468
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	200	241	290	248	230	216	387	711	1.010	1.123	1.548	2.254	3.300	4.247	5.225	5.737	7.532	9.858	14.935	19.262
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	325	327	309	288	282	359	288	334	386	459	533	682	932	1.439	1.887	2.648	3.561	4.580	6.013	8.252
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	314	356	358	348	332	268	252	342	436	729	1.007	1.328	1.998	2.459	3.059	5.839	7.487	8.660	5.415	6.954
II.6. Previsión social	17.716	17.910	18.011	17.950	17.971	17.199	17.219	19.564	22.236	24.845	32.272	51.441	66.394	86.369	110.295	148.796	205.855	274.479	368.710	533.203
II.7. Trabajo	2.437	2.407	2.331	2.528	2.421	2.391	4.445	5.962	5.945	6.364	6.683	7.575	9.405	12.118	18.038	23.661	26.511	35.540	48.892	68.281
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	681	688	614	627	547	578	2.852	4.211	4.000	3.640	3.448	2.998	2.978	3.519	2.932	3.605	3.710	4.074	4.666	6.565
II.7.2. Asignaciones familiares	1.756	1.719	1.717	1.901	1.874	1.813	1.593	1.751	1.946	2.724	3.235	4.577	6.427	8.599	15.106	20.056	22.801	31.466	44.226	61.716
II.8. Otros servicios urbanos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	**2.012**	**2.114**	**2.155**	**1.784**	**1.479**	**1.309**	**1.338**	**4.779**	**5.539**	**11.289**	**14.055**	**24.226**	**42.709**	**47.105**	**70.100**	**98.176**	**114.913**	**158.498**	**285.558**	**292.506**
III.1. Producción primaria	264	252	284	250	204	247	268	295	395	493	665	2.121	5.104	4.432	5.800	5.479	5.503	6.609	7.094	8.986
III.2. Energía y combustible	447	309	242	214	238	192	296	303	2.459	3.021	4.612	10.152	19.014	18.553	29.477	43.385	55.263	88.213	192.062	173.639
III.3. Industria	109	96	111	99	85	71	81	106	110	376	319	822	455	562	724	941	1.505	2.138	3.334	6.275
III.4. Servicios	1.045	1.306	1.397	1.119	869	721	607	993	1.968	3.964	6.720	10.673	17.741	23.066	32.870	47.285	51.416	59.954	80.722	98.813
III.4.1. Transporte	935	1.103	1.244	1.008	811	625	510	874	1.823	3.754	6.391	10.227	17.152	21.968	29.624	42.661	45.727	52.176	70.232	85.943
III.4.2. Comunicaciones	110	203	152	112	58	97	97	120	145	210	328	447	588	1.099	3.246	4.624	5.689	7.779	10.491	12.870
III.5. Otros gastos en servicios económicos	148	151	121	102	83	78	86	3.082	607	3.435	1.740	458	395	493	1.229	1.086	1.226	1.584	2.346	4.792
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	**4.933**	**6.693**	**6.771**	**8.588**	**10.142**	**11.739**	**6.651**	**7.168**	**5.888**	**12.050**	**12.159**	**17.253**	**21.670**	**26.103**	**23.769**	**41.470**	**48.007**	**44.798**	**87.016**	**109.613**

Fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Hacienda.

Tabla 17. Gasto Público Consolidado Estado Nacional por Finalidad y Función, como porcentaje de PBI (2004-2015).

FINALIDAD / FUNCION	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GASTO PÚBLICO TOTAL	**13,20**	**14,48**	**14,45**	**16,86**	**18,23**	**21,61**	**21,05**	**22,18**	**23,22**	**24,05**	**26,11**	**26,43**
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	**2,00**	**1,96**	**1,95**	**2,05**	**2,04**	**2,58**	**2,60**	**2,46**	**2,51**	**2,64**	**2,68**	**2,78**
I.1. Administración general	0,75	0,74	0,75	0,87	0,87	1,13	1,10	1,05	1,04	1,08	1,02	1,06
I.2. Justicia	0,22	0,23	0,23	0,22	0,24	0,28	0,28	0,30	0,32	0,34	0,34	0,38
I.3. Defensa y seguridad	1,04	1,00	0,97	0,95	0,93	1,17	1,21	1,11	1,15	1,21	1,31	1,34
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	**8,84**	**8,52**	**8,84**	**10,19**	**10,59**	**13,16**	**12,80**	**13,32**	**14,53**	**15,34**	**15,29**	**16,77**
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	0,79	0,87	1,00	1,06	1,10	1,37	1,29	1,45	1,43	1,56	1,63	1,70
II.1.1. Educación básica	0,07	0,08	0,11	0,10	0,10	0,12	0,09	0,24	0,13	0,21	0,20	0,16
II.1.2. Educación superior y universitaria	0,50	0,56	0,64	0,69	0,72	0,90	0,87	0,88	0,93	0,94	0,97	1,01
II.1.3. Ciencia y técnica	0,18	0,19	0,21	0,23	0,23	0,28	0,25	0,26	0,28	0,30	0,31	0,31
II.1.4. Cultura	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,06	0,06	0,06	0,07	0,09	0,09	0,09
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,07	0,13
II.2. Salud	1,84	1,86	1,88	1,99	2,22	3,05	2,96	3,06	3,34	3,39	3,49	3,77
II.2.1. Atención pública de la salud	0,30	0,27	0,26	0,28	0,30	0,43	0,38	0,40	0,43	0,46	0,48	0,62
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	1,05	1,10	1,11	1,14	1,28	1,78	1,74	1,85	2,04	2,06	1,96	2,10
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	0,50	0,49	0,51	0,57	0,63	0,85	0,84	0,81	0,87	0,87	1,05	1,05
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,02	0,02	0,08	0,08	0,13	0,19	0,20	0,24	0,25	0,26	0,25	0,25
II.4. Vivienda y urbanismo	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,19	0,23	0,17
II.5. Promoción y asistencia social	0,38	0,40	0,43	0,48	0,54	0,65	0,61	0,65	0,70	0,69	0,58	0,59
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	0,21	0,19	0,22	0,25	0,29	0,34	0,31	0,26	0,29	0,29	0,33	0,33
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,12	0,11	0,12	0,13	0,14	0,13	0,14
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,09	0,13	0,14	0,15	0,17	0,20	0,18	0,27	0,28	0,26	0,12	0,12
II.6. Previsión social	4,58	4,26	4,51	5,73	5,78	6,92	6,64	6,83	7,80	8,20	8,05	9,13
II.7. Trabajo	1,23	1,09	0,93	0,84	0,82	0,97	1,09	1,09	1,01	1,06	1,07	1,17
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,82	0,62	0,48	0,33	0,26	0,28	0,18	0,17	0,14	0,12	0,10	0,11
II.7.2. Asignaciones familiares	0,40	0,47	0,45	0,51	0,56	0,69	0,91	0,92	0,86	0,94	0,97	1,06
II.8. Otros servicios urbanos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	**1,14**	**1,94**	**1,96**	**2,70**	**3,71**	**3,77**	**4,22**	**4,51**	**4,36**	**4,73**	**6,24**	**5,01**
III.1. Producción primaria	0,08	0,08	0,09	0,24	0,44	0,36	0,35	0,25	0,21	0,20	0,15	0,15
III.2. Energía y combustible	0,51	0,52	0,64	1,13	1,65	1,49	1,77	1,99	2,09	2,63	4,19	2,97
III.3. Industria	0,02	0,06	0,04	0,09	0,04	0,05	0,04	0,04	0,06	0,06	0,07	0,11
III.4. Servicios	0,41	0,68	0,94	1,19	1,54	1,85	1,98	2,17	1,95	1,79	1,76	1,69
III.4.1. Transporte	0,38	0,64	0,89	1,14	1,49	1,76	1,78	1,96	1,73	1,56	1,53	1,47
III.4.2. Comunicaciones	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,09	0,20	0,21	0,22	0,23	0,23	0,22
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0,13	0,59	0,24	0,05	0,03	0,04	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0,08
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	**1,21**	**2,07**	**1,70**	**1,92**	**1,88**	**2,09**	**1,43**	**1,90**	**1,82**	**1,34**	**1,90**	**1,88**

Fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio Hacienda.

Tabla 18. Gasto Público Administración Pública Nacional, por Jurisdicción y Carácter Institucional, en millones de pesos corrientes (2003-2015).

Jurisdicción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	**56.805**	**64.275**	**86.839**	**105.893**	**142.421**	**192.974**	**249.914**	**329.034**	**450.548**	**561.833**	**628.713**	**859.582**	**1.251.675**
Poder Legislativo Nacional	**465**	**460**	**546**	**667**	**790**	**1.066**	**1.375**	**1.879**	**2.690**	**3.959**	**4.247**	**5.885**	**8.153**
Poder Judicial de la Nación	**677**	**825**	**1.045**	**1.265**	**1.545**	**2.114**	**2.668**	**3.464**	**4.798**	**6.259**	**7.126**	**9.197**	**12.843**
Ministerio Público	**153**	**203**	**246**	**308**	**394**	**554**	**698**	**958**	**1.340**	**1.822**	**2.082**	**2.822**	**4.235**
PRESIDENCIA DE LA NACION	**633**	**583**	**706**	**889**	**1.088**	**1.425**	**1.325**	**1.759**	**2.136**	**2.798**	**3.424**	**4.375**	**3.954**
- Administración Central	411	476	533	627	706	945	1.110	1.361	1.461	1.967	2.426	3.074	2.789
- Organismos Descentralizados	222	106	172	262	382	480	215	399	675	831	998	1.301	1.165
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	**51**	**205**	**227**	**315**	**565**	**952**	**1.921**	**2.189**	**3.586**	**3.755**	**4.557**	**5.496**	**7.854**
- Administración Central	49	182	228	312	625	765	1.116	2.325	3.070	3.534	4.454	5.373	7.668
- Organismos Descentralizados	1	22	-2	3	-60	188	804	-136	516	221	102	123	186
MINISTERIO DEL INTERIOR (y TRANSPORTE 2008-2015) (5)	**611**	**2.662**	**4.169**	**4.736**	**6.207**	**639**	**1.309**	**1.527**	**3.237**	**14.343**	**25.886**	**29.501**	**44.102**
- Administración Central	174	2.486	3.002	3.469	4.277	344	587	473	1.398	860	22.148	25.179	38.127
- Organismos Descentralizados	438	176	1.167	1.267	1.930	295	722	1.054	1.838	13.483	3.738	4.322	5.975
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional) Y CULTO (1)	**646**	**710**	**782**	**939**	**1.153**	**1.318**	**1.503**	**2.020**	**2.374**	**2.899**	**2.879**	**3.576**	**5.536**
- Administración Central	617	603	686	758	916	1.126	1.357	1.701	1.880	2.242	2.879	3.576	5.536
- Organismos Descentralizados	28	108	96	181	237	192	146	319	493	657	0	0	
MIN. DE JUSTICIA (SEGURIDAD 2008-2010) Y DERECHOS HUMANOS (10)	**3.332**	**1.257**	**534**	**709**	**824**	**8.113**	**11.658**	**17.834**	**3.488**	**4.425**	**5.460**	**6.701**	**9.008**
-Administración Centra	2.228	455	577	638	809	6.160	8.031	11.187	2.873	4.149	5.380	6.542	8.795
- Organismos Descentralizados	1.104	802	-44	70	16	1.953	3.626	6.647	615	276	79	160	213
MINISTERIO DE SEGURIDAD									**18.451**	**23.543**	**25.806**	**36.294**	**54.890**
- Administración Central									13.836	17.681	19.851	28.803	45.391
- Organismos Descentralizados									4.615	5.862	5.955	7.491	9.499
MINISTERIO DE DEFENSA	**4.373**	**4.719**	**5.324**	**6.018**	**7.421**	**9.098**	**11.391**	**13.792**	**16.849**	**21.561**	**26.312**	**35.103**	**50.384**
- Administración Central	2.972	3.022	3.559	4.214	4.984	6.315	8.473	10.118	12.121	15.650	20.323	25.353	35.734
- Organismos Descentralizados	1.402	1.697	1.765	1.804	2.437	2.783	2.918	3.674	4.729	5.912	5.989	9.750	14.650
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**830**	**938**	**1.219**	**1.718**	**3.506**	**6.367**	**903**	**1.672**	**2.481**	**3.025**	**3.993**	**9.017**	**28.567**
- Administración Central	426	670	788	909	1.347	1.207	1.005	1.265	1.308	4.550	3.678	8.615	28.026
- Organismos Descentralizados	404	268	431	808	2.159	5.161	-102	407	1.174	-1.524	315	401	540
MINISTERIO DE LA PRODUCCION (6)							**5.175**						
-Administración Central							1.207						
- Organismos Descentralizados							3.969						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010) (3)								**1.035**	**670**	**1.080**	**1.544**	**1.809**	**2.430**
- Administración Central								487	337	894	1.006	1.092	1.330
- Organismos Descentralizados								548	333	186	539	717	1.099
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA								**5.696**	**4.334**	**5.772**	**6.995**	**8.727**	**11.428**
- Administración Central								591	863	2.760	3.189	3.945	4.986
- Organismos Descentralizados								5.105	3.470	3.012	3.806	4.782	6.442

MINISTERIO DE TURISMO								**0**	**767**	**988**	**1.353**	**1.743**	**2.329**
- Administración Central								0	243	384	510	688	897
- Organismos Descentralizados								0	524	604	843	1.055	1.432
MIN. DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (Infraestructura y Vivienda hasta 2002) (+) (-)	**2.131**	**5.179**	**9.472**	**16.481**	**24.260**	**35.015**	**41.300**	**56.014**	**79.076**	**72.817**	**57.936**	**83.379**	**153.226**
- Administración Central	1.110	2.215	5.313	7.393	9.680	15.986	25.564	28.015	44.550	58.035	38.501	58.749	120.622
- Organismos Descentralizados	1.021	2.965	4.160	9.088	14.579	19.029	15.736	27.999	34.527	14.782	19.435	24.630	32.604
MINISTERIO DE (Cultura y) EDUCACION	**3.237**	**4.166**	**5.313**	**7.192**	**10.326**	**11.576**	**14.679**	**17.893**	**24.186**	**30.739**	**34.462**	**45.670**	**60.697**
- Administración Central	2.862	3.447	4.489	5.920	7.723	9.281	12.650	15.564	19.900	27.298	34.348	45.527	60.495
- Organismos Descentralizados	375	720	824	1.272	2.604	2.295	2.029	2.329	4.286	3.441	114	143	202
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)						**1.125**	**1.677**	**2.020**	**2.758**	**3.594**	**4.119**	**5.578**	**7.920**
- Administración Central						446	781	856	994	1.028	1.237	1.739	2.681
- Organismos Descentralizados						679	896	1.164	1.764	2.565	2.882	3.839	5.239
MINISTERIO DE CULTURA													**2.084**
- Administración Central													1.509
- Organismos Descentralizados													575
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	**22.880**	**25.661**	**29.135**	**35.773**	**54.088**	**69.764**	**91.592**	**119.548**	**161.638**	**211.306**	**253.555**	**340.990**	**456.284**
- Administración Central	3.798	3.800	3.769	3.360	2.976	2.713	2.695	2.797	2.567	3.194	3.849	4.388	5.711
- Organismos Descentralizados	19.083	21.861	25.366	32.412	51.112	67.050	88.898	116.751	159.071	208.112	249.706	336.602	450.572
MINISTERIO DE SALUD (y AMBIENTE)	**1.269**	**1.689**	**1.734**	**2.162**	**2.798**	**3.728**	**5.603**	**6.825**	**8.673**	**10.932**	**12.737**	**16.307**	**24.796**
- Administración Central	1.015	1.096	1.201	1.379	1.521	2.134	2.936	3.667	5.139	7.309	9.446	12.050	18.402
- Organismos Descentralizados	254	593	534	783	1.277	1.594	2.667	3.158	3.534	3.623	3.291	4.257	6.394
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (y Medio Ambiente) (7)	**1.616**	**2.436**	**3.018**	**4.035**	**6.150**	**8.685**	**12.613**	**18.115**	**23.261**	**32.807**	**35.879**	**48.822**	**69.349**
- Administración Central	1.567	2.427	3.035	3.357	5.389	7.548	10.195	14.289	19.564	27.112	35.220	47.963	68.242
- Organismos Descentralizados	49	9	-17	678	761	1.137	2.418	3.826	3.697	5.695	659	860	1.106
Servicios de Deuda	**7.019**	**5.758**	**11.907**	**12.032**	**17.135**	**21.530**	**26.008**	**23.670**	**41.378**	**47.879**	**55.495**	**77.212**	**96.272**
Obligaciones a Cargo del Tesoro	**6.888**	**6.823**	**11.463**	**10.653**	**4.171**	**9.905**	**16.514**	**31.125**	**42.378**	**55.530**	**52.866**	**81.378**	**135.334**

Fuente: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio Hacienda.

Tabla 19. Clasificación Económica del Gasto del Ministerio de Industria, en pesos corrientes (2010-2015).

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos Corrientes	**SUBTOTAL Gasto Corrientes**	**586.491.884**	**422.215.897**	**952.712.658**	**1.076.179.271**	**1.262.351.198**	**1.549.990.402**
	Gastos de Consumo	286.420.034	169.406.932	205.648.261	253.472.999	353.211.500	407.033.500
	Remuneraciones	134.270.782	113.511.783	120.546.000	147.837.444	185.123.500	194.491.000
	Bienes y Servicios	152.148.952	55.895.149	85.102.261	105.635.555	168.088.000	212.542.500
	Transferencias Corrientes	46.347.909	96.421.629	488.728.000	600.392.272	581.450.129	574.080.000
	Al Sector Privado	18.785.000	51.999.740	424.668.000	417.620.512	533.867.129	522.630.000
	Al Sector Público	1.200.000	23.947.410	40.060.000	142.571.760	7.383.000	11.450.000
	Al Sector Externo	26.362.909	20.474.479	24.000.000	40.200.000	40.200.000	40.000.000
	Gastos Figurativos para Transacciones Corrientes	253.723.941	156.387.336	258.336.397	222.314.000	327.689.569	568.876.902
	A la Administración Nacional	253.723.941	156.387.336	258.336.397	222.314.000	327.689.569	568.876.902
Gastos de Capital	**SUBTOTAL Gasto Capital**	**247.371.025**	**71.305.065**	**199.732.430**	**153.977.228**	**165.838.371**	**357.493.958**
	Inversión Real Directa	11.153.425	3.332.065	1.235.304	2.519.086	2.629.000	4.858.958
	Formación Bruta de Capital Fijo	11.136.225	3.284.927	1.197.804	2.466.009	2.573.437	4.795.578
	Activos Intangibles	17.200	47.138	37.500	53.077	55.563	63.380
	Transferencias de Capital	26.835.600	12.650.000	36.797.650	59.278.142	55.064.371	194.490.000
	Al Sector Privado	25.135.600	12.650.000	36.797.650	59.278.142	21.242.500	19.490.000
	Al Sector Público	1.700.000			90.003.000	33.821.871	175.000.000
	Inversión Financiera	116.580.000	55.280.000	161.667.476	90.003.000	100.000.000	150.000.000
	Concesión de Préstamos de Largo Plazo	116.580.000	55.280.000	161.667.476	2.177.000	100.000.000	150.000.000
	Gastos Figurativos para Transacciones de Capital	92.802.000	43.000	32.000	2.177.000	8.145.000	8.145.000
	A la Administración Nacional	92.802.000	43.000	32.000	8.145.000	8.145.000	8.145.000

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Tabla 20. Fuente de Financiamiento de las Actividades Específicas de la Sepyme (2003-2015), en pesos corrientes.

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promoción de la PyME - FONPLATA	7.543.784	6.505.566	6.297.293	7.967.105	72.318.265	63.167.471	65.453.621	24.888.856	32.498.945	40.180.185	105.660.864	93.166.009	217.402.421
Programa de Reconversión Empresaria / Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (BID)	11.161.715	9.148.241	22.573.420	15.889.000	8.946.600	21.146.500	18.580.700	20.118.400	53.433.979	55.991.282	55.563.136	45.824.144	12.350.000
Apoyo a la Competitividad para la MiPyMEs (BID)											12.267.500	79.081.007	
Asistencia Técnica Financiera para Microemprendimientos MIyPEs (BID)	2.084.580	3.620.000	105.028.120	105.619.000	50.913.000	196.250.000	301.250.000	117.843.000	56.543.000				145.993.000
Apoyo a la Internacionalización las PyMEs Argentinas (FONPLATA)						3.336.000	3.524.000						
Apoyo a la Reconversión Empresarial para las Exportaciones	5.396.157	6.333.690	5.402.000	6.050.000	4.900.000								
Fortalecimiento del Tejido PyMEs Regional SPL (PNUD)					3.304.675	774.675	4.234.675	6.330.730	10.059.403	8.800.000	25.700.000	23.374.813	20.000.000
Capacitación y Asistencia Técnica para MiPyMEs								3.000.000	8.380.000	43.166.533	88.959.760	122.880.156	114.394.919
Apoyo a PyMEs mediante Subsidio de Tasas (Ley Nº 24.467)									37.351.000	79.923.000	76.677.512	33.962.013	47.705.081
Apoyo a PyMEs mediante Subsidio									673.000	673.000			

de Tasas (Decreto 699/98)													
Asistencia Técnica Financiera para MiPyMEs										162.564.476	90.900.000	101.036.000	151.141.000
Programa Nacional de Integración Productiva para PyMEs										6.332.000			
Financiamiento externo	9.939.491	13.759.000	126.500.000	121.997.000	61.388.600	214.017.000	320.251.000	117.300.000	88.236.679	52.880.000	63.055.000	120.000.000	151.243.000
Financiamiento interno	14.234.724	11.848.497	12.800.833	13.528.105	78.993.940	70.657.646	36.596.706	54.880.986	83.451.854	344.750.476	392.673.772	379.314.142	568.835.921

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Tabla 21. Cantidad de Personal Ocupado por el Poder ejecutivo Nacional, Otros Entes del Sector Público No Financiero, Empresas y Sociedades del Estado. Periodo 4to. Trimestre 2001 al 4to. Trimestre 2015.

Trimestres	Poder Ejecutivo Nacional			Otros Entes del Sector Público No Financiero			SUBTOTAL	Empresas y Sociedades del Estado			TOTAL GENERAL
	PERMANENTE Y TRANSITORIO	CONTRATADO	**TOTAL**	PERMANENTE Y TRANSITORIO	CONTRATADO	**TOTAL**		PERMANENTE Y TRANSITORIO	CONTRATADO	**TOTAL**	
IV- 2001 (octubre)	244.362	16.674	**261.036**				**261.036**				**261.036**
I - 2002 (enero)	224.522	15.715	**240.237**	17.209	225	**17.434**	**257.671**				**257.671**
II - 2002 (abril)	224.892	15.661	**240.553**	17.854	510	**18.364**	**258.917**				**258.917**
III - 2002 (julio)	228.172	15.800	**243.972**	18.482	489	**18.971**	**262.943**				**262.943**
IV- 2002 (octubre)	227.242	15.891	**243.133**	18.978	622	**19.600**	**262.733**				**262.733**
I - 2003 (enero)	226.250	15.133	**241.383**	19.330	376	**19.706**	**261.089**				**261.089**
II - 2003 (abril)	227.291	16.122	**243.413**	19.303	373	**19.676**	**263.089**				**263.089**
III - 2003 (julio)	230.012	15.354	**245.366**	19.444	530	**19.974**	**265.340**				**265.340**
IV- 2003 (octubre)	227.704	17.242	**244.946**	19.405	565	**19.970**	**264.916**				**264.916**
I - 2004 (enero)	225.641	17.538	**243.179**	19.515	591	**20.106**	**263.285**				**263.285**
II - 2004 (abril)	225.961	18.115	**244.076**	19.476	728	**20.204**	**264.280**				**264.280**
III - 2004 (julio)	228.993	18.352	**247.345**	19.625	561	**20.186**	**267.531**				**267.531**
IV - 2004 (octubre)	229.767	18.278	**248.045**	20.224	622	**20.846**	**268.891**				**268.891**
I - 2005 (enero)	230.198	18.734	**248.932**	20.852	417	**21.269**	**270.201**				**270.201**
II - 2005 (abril)	231.737	20.138	**251.875**	20.976	425	**21.401**	**273.276**				**273.276**
III - 2005 (julio)	237.395	21.230	**258.625**	21.071	364	**21.435**	**280.060**				**280.060**
IV - 2005 (octubre)	238.200	22.082	**260.282**	21.143	409	**21.552**	**281.834**				**281.834**
I - 2006 (enero)	236.393	22.882	**259.275**	20.830	259	**21.089**	**280.364**	8.741	776	**9.517**	**289.881**
II - 2006 (abril)	238.652	23.676	**262.328**	20.820	285	**21.105**	**283.433**	8.718	810	**9.528**	**292.961**
III - 2006 (julio)	241.158	24.898	**266.056**	20.842	265	**21.107**	**287.163**	8.663	903	**9.566**	**296.729**
IV-2006 (octubre)	239.505	26.441	**265.946**	20.793	301	**21.094**	**287.040**	8.762	887	**9.649**	**296.689**
I - 2007 (Enero)	239.457	28.083	**267.540**	20.912	271	**21.183**	**288.723**	9.733	921	**10.654**	**299.377**
II - 2007 (Abril)	241.041	29.555	**270.596**	21.060	283	**21.343**	**291.939**	10.018	838	**10.856**	**302.795**
III - 2007 (Julio)	240.177	30.524	**270.701**	21.221	266	**21.487**	**292.188**	9.892	937	**10.829**	**303.017**
IV - 2007 (Octubre)	247.299	31.770	**279.069**	21.340	273	**21.613**	**300.682**	10.321	1.037	**11.358**	**312.040**
I - 2008 (Enero)	247.432	33.758	**281.190**	21.453	195	**21.648**	**302.838**	14.648	1.113	**15.761**	**318.599**
II - 2008 (Abril)	249.185	34.746	**283.931**	21.564	251	**21.815**	**305.746**	14.898	1.356	**16.254**	**322.000**
III - 2008 (Julio)	251.759	35.625	**287.384**	21.746	200	**21.946**	**309.330**	19.991	1.342	**21.333**	**330.663**
IV - 2008 (Octubre)	251.148	35.922	**287.070**	21.791	265	**22.056**	**309.126**	20.085	1.361	**21.446**	**330.572**
I - 2009 (Enero)	252.177	37.414	**289.591**	21.133	277	**21.410**	**311.001**	20.628	1.394	**22.022**	**333.023**
II - 2009 (Abril)	257.919	36.091	**294.010**	23.171	345	**23.516**	**317.526**	20.984	1.345	**22.329**	**339.855**
III - 2009 (Julio)	263.647	38.018	**301.665**	23.175	399	**23.574**	**325.239**	20.807	1.446	**22.253**	**347.492**
IV- 2009 (Octubre)	263.759	39.737	**303.496**	23.136	476	**23.612**	**327.108**	20.818	1.283	**22.101**	**349.209**
I -2010 (Enero)	266.240	39.353	**305.593**	23.128	340	**23.468**	**329.061**	14.819	1.428	**16.247**	**345.308**
II -2010 (Abril)	267.676	40.960	**308.636**	23.099	418	**23.517**	**332.153**	14.973	1.452	**16.425**	**348.578**
III -2010 (Julio)	267.532	42.442	**309.974**	23.036	447	**23.483**	**333.457**	15.449	1.144	**16.593**	**350.050**

IV -2010 (Octubre)	266.862	43.973	**310.835**	22.995	456	**23.451**	**334.286**	15.577	1.281	**16.858**	**351.144**
I -2011 (Enero)	269.432	45.489	**314.921**	22.940	439	**23.379**	**338.300**	16.775	1.256	**18.031**	**356.331**
II -2011 (Abril)	269.527	47.294	**316.821**	22.884	372	**23.256**	**340.077**	19.918	1.493	**21.411**	**361.488**
III -2011 (Julio)	272.891	49.024	**321.915**	22.783	424	**23.207**	**345.122**	19.878	1.491	**21.369**	**366.491**
IV -2011 (Octubre)	273.057	50.765	**323.822**	22.746	450	**23.196**	**347.018**	20.175	1.803	**21.978**	**368.996**
I -2012 (Enero)	275.899	49.113	**325.012**	22.663	417	**23.080**	**348.092**	20.862	1.916	**22.778**	**370.870**
II -2012 (Abril)	277.416	49.847	**327.263**	22.534	420	**22.954**	**350.217**	21.022	2.032	**23.054**	**373.271**
III -2012 (Julio)	277.193	51.396	**328.589**	22.435	396	**22.831**	**351.420**	21.460	2.018	**23.478**	**374.898**
IV -2012 (Octubre)	279.435	53.342	**332.777**	22.283	398	**22.681**	**355.458**	21.998	1.882	**23.880**	**379.338**
I -2013 (Enero)	282.020	55.238	**337.258**	22.141	391	**22.532**	**359.790**	21.885	2.001	**23.886**	**383.676**
II -2013 (Abril)	285.158	56.531	**341.689**	22.026	396	**22.422**	**364.111**	22.036	2.042	**24.078**	**388.189**
III -2013 (Julio)	284.274	58.693	**342.967**	22.070	450	**22.520**	**365.487**	22.272	2.211	**24.483**	**389.970**
IV -2013 (Octubre)	287.498	61.166	**348.664**	22.280	215	**22.495**	**371.159**	22.745	2.234	**24.979**	**396.138**
I -2014 (Enero)	287.703	63.077	**350.780**	22.184	169	**22.353**	**373.133**	23.194	2.093	**25.287**	**398.420**
II -2014 (Abril)	290.636	64.221	**354.857**	22.028	200	**22.228**	**377.085**	23.618	2.152	**25.770**	**402.855**
III -2014 (Julio)	292.990	65.501	**358.491**	22.072	231	**22.303**	**380.794**	23.980	2.171	**26.151**	**406.945**
IV -2014 (Octubre)	294.263	67.658	**361.921**	22.214	484	**22.698**	**384.619**	24.378	2.048	**26.426**	**411.045**
I -2015 (Enero)	297.365	69.000	**366.365**	22.260	389	**22.649**	**389.014**	25.851	2.138	**27.989**	**417.003**
II -2015 (Abril)	299.847	70.791	**370.638**	22.403	380	**22.783**	**393.421**	26.335	2.153	**28.488**	**421.909**
III -2015 (Julio)	304.975	70.159	**375.134**	22.429	409	22.838	397.972	26.918	2.206	**29.124**	**427.096**
IV -2015 (Octubre)	309.390	72.034	**381.424**	22.406	420	22.826	404.250	27.882	2.194	**30.076**	**434.326**

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones periódicas del Boletín Fiscal, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Finanzas Públicas de la Nación Argentina. La información sobre el personal ocupado del Boletín Fiscal se elabora en base a las liquidaciones de haberes entregadas al Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU, Decreto No. 645/1995).

Tabla 22. Cantidad Total de Personal Ocupado por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado".

Jurisdicción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	**258.872**	**250.789**	**240.553**	**243.413**	**244.076**	**251.875**	**262.328**	**270.596**	**283.931**	**294.010**	**308.636**	**316.821**	**327.263**	**341.689**	**354.807**	**370.638**
PRESIDENCIA DE LA NACION	**14.487**	**13.518**	**78.917**	**12.032**	**5.778**	**5.940**	**6.334**	**6.635**	**7.184**	**6.393**	**5.151**	**5.366**	**5.878**	**7.303**	**8.016**	**5.063**
-Administración Central	4.046	3.626	70.700	4.315	3.231	3.298	3.561	3.732	3.942	3.398	3.484	3.672	4.027	4.285	4.714	2.901
- Organismos Descentralizados	10.441	9.892	8.038	7.717	2.547	2.642	2.773	2.903	3.242	2.995	1.667	1.694	1.851	3.018	3.302	2.162
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	**973**	**890**	**823**	**893**	**1.127**	**1.244**	**1.307**	**1.985**	**2.119**	**2.919**	**3.262**	**3.492**	**3.670**	**3.271**	**3.352**	**3.508**
-Administración Central	810	706	823	893	1.127	1.244	1.307	1.985	2.119	2.367	2.590	2.709	2.815	3.074	3.155	3.225
- Organismos Descentralizados	163	184								552	672	783	855	197	197	283
MINISTERIO DEL INTERIOR (y TRANSPORTE 2008-2015) (5)	**70.843**	**619**	**3.990**	**3.888**	**3.904**	**77.728**	**84.569**	**86.399**	**4.489**	**5.041**	**5.788**	**6.525**	**7.166**	**13.389**	**14.970**	**15.584**
- Administración Central	68.980	299	1.071	920	848	74.398	81.098	82.781	911	941	968	1.005	1.025	2.226	2.230	2.439
- Organismos Descentralizados	1.683	320	2.919	2.968	3.056	3.165	3.315	3.430	3.578	4.100	4.820	5.520	6.141	11.163	12.740	13.145
- Instituciones de Seguridad Social	180					165	156	188								
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional) Y CULTO	**2.099**	**2.123**	**2.045**	**2.082**	**2.315**	**2.209**	**2.348**	**2.325**	**2.496**	**2.594**	**2.697**	**2.741**	**2.887**	**3.069**	**2.980**	**3.063**
-Administración Central	1.978	2.008	1.894	1.941	2.173	2.059	2.207	2.188	2.366	2.458	2.555	2.590	2.720	2.892	2.980	3.063
- Organismos Descentralizados	121	115	151	141	142	150	141	137	130	136	142	151	167	177		
MIN. DE JUSTICIA (SEGURIDAD 2008-2010) Y DERECHOS HUMANOS (10)	**8.959**	**8.553**	**9.011**	**77.353**	**78.877**	**9.880**	**10.018**	**10.819**	**96.043**	**97.636**	**100.218**	**13.563**	**14.167**	**14.063**	**14.966**	**16.065**
-Administración Centra	8.959	8.553	9.011	77.179	78.711	9.880	9.977	10.770	95.781	97.345	99.934	13.406	13.990	13.858	14.509	15.547
- Organismos Descentralizados				174	166		41	49	81	111	106	157	177	205	457	518
- Instituciones de Seguridad Social									181	180	178					
MINISTERIO DE SEGURIDAD												**89.189**	**91.737**	**98.123**	**102.670**	**107.485**
-Administración Central												89.028	91.585	97.983	102.485	107.303
- Instituciones de Seguridad Social												161	152	140	185	182
MINISTERIO DE DEFENSA	**100.938**	**99.870**	**97.947**	**100.206**	**98.050**	**98.707**	**98.858**	**98.894**	**98.714**	**100.164**	**104.007**	**101.156**	**102.054**	**103.553**	**107.220**	**110.087**
-Administración Central	100.451	99.417	97.517	99.795	97.645	98.300	98.451	98.483	97.901	99.271	103.086	100.228	101.090	102.421	104.007	106.651
- Organismos Descentralizados	244	228	213	210	211	208	215	218	616	701	720	735	774	945	3.034	3.262
- Instituciones de Seguridad Social	243	225	217	201	194	199	192	193	197	192	201	193	190	187	179	148
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**36.830**	**33.160**	**6.883**	**6.639**	**15.667**	**16.229**	**16.640**	**16.440**	**19.112**	**5.312**	**5.788**	**6.021**	**6.357**	**6.385**	**6.429**	**6.941**
-Administración Central	4.904	4.907	3.983	3.824	4.667	4.692	4.641	5.046	5.680	4.661	5.115	5.191	5.476	5.453	5.429	5.760
- Organismos Descentralizados	31.926	28.253	2.900	2.815	11.000	11.537	11.999	11.394	13.432	651	673	830	881	932	1.000	1.181
MINISTERIO DE LA PRODUCCION (6)			**11.915**	**11.752**						**15.244**						
-Administración Central			2.308	2.379						1.748						
- Organismos Descentralizados			9.607	9.373						13.496						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010)											**16.415**	**2.148**	**1.874**	**1.847**	**1.797**	**1.711**
-Administración Central											1.527	988	742	731	677	635
- Organismos Descentralizados											14.888	1.160	1.132	1.116	1.120	1.076
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA											**501**	**13.736**	**15.307**	**16.394**	**16.563**	**16.715**
-Administración Central											501	1.532	2.782	3.659	3.968	4.108
- Organismos Descentralizados												12.204	12.525	12.735	12.595	12.607
MINISTERIO DE TURISMO												**2.239**	**2.338**	**2.517**	**2.519**	**2.574**
-Administración Central												637	650	679	682	688

- Organismos Descentralizados												1.602	1.688	1.838	1.837	1.886
MIN. DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (Infraestructura y Vivienda hasta 2002)	**6.658**	**6.270**			**8.883**	**9.244**	**9.362**	**11.585**	**12.359**	**12.850**	**14.838**	**17.673**	**18.748**	**14.510**	**13.399**	**14.137**
-Administración Central	1.892	2.232			2.119	2.123	2.193	2.292	2.349	2.465	2.471	2.400	2.563	1.386	1.556	1.819
- Organismos Descentralizados	4.766	4.038			6.764	7.121	7.169	9.293	10.010	10.385	12.367	15.273	16.185	13.124	11.843	12.318
MINISTERIO DE (CULTURA y, 2008-2014) EDUCACION (CIENCIA y TECNOLOGÍA, 2002-2007)	**1.136**	**1.029**	**7.892**	**7.957**	**7.887**	**8.355**	**9.113**	**9.331**	**1.888**	**2.080**	**2.072**	**1.993**	**2.071**	**2.181**	**2.186**	**2.299**
-Administración Central	1.093	993	1.973	2.025	1.938	1.980	1.922	1.741	1.601	1.783	1.771	1.699	1.711	1.775	1.762	1.836
- Organismos Descentralizados	43	36	5.919	5.932	5.949	6.375	7.191	7.590	287	297	301	294	360	406	424	463
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)									**7.804**	**8.639**	**9.265**	**9.778**	**10.320**	**11.107**	**12.334**	**13.239**
-Administración Central									132	155	214	321	335	447	693	731
- Organismos Descentralizados									7.672	8.484	9.051	9.457	9.985	10.660	11.641	12.508
MINISTERIO DE CULTURA (1)																**3.887**
-Administración Central																2.552
- Organismos Descentralizados																1.335
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	**7.317**	**7.048**	**9.142**	**8.887**	**8.580**	**9.221**	**10.049**	**11.724**	**12.938**	**15.629**	**17.869**	**19.154**	**19.546**	**19.557**	**19.886**	**21.077**
-Administración Central	1.543	1.530	1.433	1.320	1.236	1.665	1.998	2.558	2.939	3.226	3.471	3.714	3.761	3.848	4.162	4.263
- Organismos Descentralizados	124	132	234	244	202	198	185	311	311	305	291	301	318	334	384	458
- Instituciones de Seguridad Social	5.650	5.386	7.475	7.323	7.142	7.358	7.866	8.855	9.688	12.098	14.107	15.139	15.467	15.375	15.340	16.356
MINISTERIO DE SALUD (y AMBIENTE, 2005)	**6.417**	**6.478**	**8.240**	**8.365**	**8.682**	**8.446**	**8.911**	**9.141**	**12.280**	**12.746**	**13.507**	**13.955**	**14.431**	**14.964**	**15.826**	**17.115**
-Administración Central	3.498	3.607	4.444	4.520	4.762	4.405	4.629	4.556	4.257	4.431	4.735	4.971	5.091	5.361	5.497	5.727
- Organismos Descentralizados	2.919	2.871	3.796	3.845	3.920	4.041	4.282	4.585	8.023	8.315	8.772	8.984	9.340	9.603	10.329	11.388
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	**2.215**	**2.128**	**3.702**	**3.359**	**4.326**	**4.672**	**4.819**	**5.318**	**6.505**	**6.763**	**7.258**	**8.092**	**8.712**	**9.225**	**9.694**	**10.088**
-Administración Central	849	770	1.888	1.941	1.505	1.842	2.035	5.074	6.142	6.410	6.890	7.682	8.267	8.702	8.993	9.310
- Organismos Descentralizados	1.366	1.358	1.814	1.418	2.821	2.830	2.784	244	363	353	368	410	445	523	701	778

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones periódicas del Boletín Fiscal, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Finanzas Públicas de la Nación Argentina. La información del personal ocupado se elabora en base a las liquidaciones de haberes entregadas al Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU, Decreto No. 645/1995).

Tabla 23. Cantidad de Personal Ocupado Permanente y Transitorio por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado".

Jurisdicción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	**254.442**	**245.626**	**224.892**	**227.291**	**225.961**	**231.737**	**238.652**	**241.041**	**249.185**	**257.919**	**267.676**	**269.527**	**277.416**	**285.158**	**290.274**	**299.847**
PRESIDENCIA DE LA NACION	**13.828**	**13.214**	**76.939**	**9.866**	**4.146**	**4.308**	**4.248**	**4.257**	**4.446**	**3.994**	**2.940**	**2.869**	**2.835**	**3.059**	**3.186**	**1.912**
- Administración Central	3.803	3.612	69.931	3.277	2.426	2.525	2.496	2.469	2.457	2.192	2.205	2.187	2.178	2.119	2.110	1.045
- Organismos Descentralizados	10.025	9.602	6.835	6.589	1.720	1.783	1.752	1.788	1.989	1.802	735	682	657	940	1.076	867
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	**846**	**707**	**690**	**712**	**882**	**869**	**857**	**1.122**	**972**	**1.228**	**1.273**	**1.254**	**1.232**	**1.182**	**1.159**	**1.337**
- Administración Central	683	575	690	712	882	869	857	1.122	972	978	1.020	1.000	986	1.031	1.003	1.186
- Organismos Descentralizados	163	132								250	253	254	246	151	156	151
MINISTERIO DEL INTERIOR (y TRANSPORTE 2008-2015) (5)	**70.449**		**2.095**	**1.938**	**1.918**	**75.508**	**82.133**	**83.575**	**2.142**	**2.815**	**2.789**	**2.788**	**2.829**	**7.417**	**7.610**	**7.804**
- Administración Central	68.825		719	567	557	73.994	80.635	82.076	588	587	570	569	538	1.502	1.480	1.375
- Organismos Descentralizados	1.444		1.376	1.371	1.361	1.356	1.350	1.346	1.554	2.228	2.219	2.219	2.291	5.915	6.130	6.429
- Instituciones de Seguridad Social	180					158	148	153								
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional) Y CULTO (1)	**1.599**	**1.606**	**1.583**	**1.613**	**1.788**	**1.736**	**1.740**	**1.728**	**1.699**	**1.713**	**1.812**	**1.804**	**1.828**	**1.826**	**1.661**	**1.826**
- Administración Central	1.478	1.491	1.471	1.503	1679	1.617	1.626	1.616	1.590	1.597	1.688	1.677	1.684	1.674	1.661	1.826
- Organismos Descentralizados	121	115	112	110	109	119	114	112	109	116	124	127	144	152		
MIN. DE JUSTICIA (SEGURIDAD 2008-2010) Y DERECHOS HUMANOS (10)	**8.931**	**8.553**	**9.011**	**77.302**	**78.802**	**9.873**	**9.967**	**10.756**	**95.703**	**97.237**	**99.884**	**13.221**	**13.828**	**13.718**	**14.552**	**15.506**
-Administración Centra	8.931	8.553	9.011	77.134	78.641	9.873	9.965	10.754	95.478	96.983	99.642	13.067	13.654	13.515	14.112	15.021
- Organismos Descentralizados				168	161		2	2	76	109	104	154	174	203	440	485
- Instituciones de Seguridad Social									149	145	138					
MINISTERIO DE SEGURIDAD												**89.121**	**91.579**	**97.874**	**102.239**	**107.025**
- Administración Central												88.993	91.460	97.767	102.142	106.933
- Instituciones de Seguridad Social												128	119	107	97	92
MINISTERIO DE DEFENSA	**100.894**	**99.824**	**97.947**	**100.137**	**97.942**	**98.622**	**98.751**	**98.786**	**98.557**	**99.897**	**103.685**	**100.716**	**101.457**	**102.736**	**103.872**	**106.740**
- Administración Central	100.407	99.371	97.517	99.737	97.554	98.234	98.380	98.417	97.799	99.071	102.844	99.872	100.784	102.089	102.707	105.647
- Organismos Descentralizados	244	228	213	199	194	189	179	176	561	634	640	651	483	460	986	945
- Instituciones de Seguridad Social	243	225	217	201	194	199	192	193	197	192	201	193	190	187	179	148
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2004-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**35.050**	**30.934**	**4.712**	**4.486**	**12.473**	**12.751**	**12.550**	**11.758**	**12.798**	**2.814**	**2.651**	**2.528**	**2.541**	**2.453**	**2.369**	**2.372**
- Administración Central	3.884	3.571	2.743	2.588	3.267	3.269	3.164	3.087	2.993	2.344	2.177	2.066	2.092	2.009	1.931	1.943
- Organismos Descentralizados	31.166	27.363	1.969	1.898	9.206	9.482	9.386	8.671	9.805	470	474	462	449	444	438	429
MINISTERIO DE LA PRODUCCION (6)			**10.233**	**10.167**						**11.211**						
-Administración Central			1.919	1.978						832						
- Organismos Descentralizados			8.314	8.189						10.379						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010) (3)											**11.966**	**1.260**	**1.125**	**1.085**	**1.004**	**960**
- Administración Central (*)		393	365	344	343	375	335	332	329	331	580	289	185	163	115	124
- Organismos Descentralizados											11.386	971	940	922	889	836
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA											**296**	**9.527**	**9.827**	**10.114**	**10.135**	**10.029**
- Administración Central											296	408	425	457	459	457
- Organismos Descentralizados												9.119	9.402	9.657	9.676	9.572
MINISTERIO DE TURISMO												**1.508**	**1.549**	**1.562**	**1.545**	**1.553**
- Administración Central												283	275	261	257	259
- Organismos Descentralizados												1.225	1.274	1.301	1.288	1.294

MIN. DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (Infraestructura y Vivienda hasta 2002) (+)	**6.242**	**5.826**			**7.258**	**7.125**	**6.922**	**7.525**	**7.993**	**7.610**	**8.412**	**10.824**	**10.841**	**6.033**	**5.428**	**5.344**
- Administración Central	1.661	2.001			1.727	1.686	1.641	1.607	1.579	1.468	1.405	1.486	1.451	322	306	307
- Organismos Descentralizados	4.581	3.825			5.531	5.439	5.281	5.918	6.414	6.142	7.007	9.338	9.390	5.711	5.122	5.037
MINISTERIO DE (CULTURA y, 2008-2014) EDUCACION (CIENCIA y TECNOLOGÍA, 2002-2007)	**1.126**	**1.022**	**6.858**	**6.860**	**6.820**	**7.199**	**7.961**	**8.280**	**1.048**	**1.013**	**1.026**	**1.002**	**1.069**	**1.076**	**1.054**	**1.097**
- Administración Central	1.093	993	1.063	1.079	1019	976	938	911	797	760	765	741	740	812	779	809
- Organismos Descentralizados	33	29	5.795	5.781	5801	6.223	7.023	7.369	251	253	261	261	329	264	275	288
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)									**7.499**	**8.210**	**8.636**	**8.944**	**9.331**	**9.850**	**10.637**	**11.358**
- Administración Central		129	114	114	114	114	114	114	104	104	108	106	105	110	117	165
- Organismos Descentralizados									7.395	8.106	8.528	8.838	9.226	9.740	10.520	11.193
MINISTERIO DE CULTURA																**1.165**
- Administración Central																994
- Organismos Descentralizados																171
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	**7.025**	**6.685**	**6.629**	**6.488**	**6.330**	**6.213**	**6.116**	**6.051**	**6.000**	**9.877**	**11.795**	**11.626**	**15.190**	**14.867**	**14.501**	**14.975**
- Administración Central	1.251	1.167	1.107	1.070	1.052	1.020	984	978	972	979	971	947	1.148	1.127	1.058	1.108
- Organismos Descentralizados	124	132	135	136	125	127	127	132	116	110	99	99	241	257	265	355
- Instituciones de Seguridad Social	5.650	5.386	5.387	5.282	5.153	5.066	5.005	4.941	4.912	8.788	10.725	10.580	13.801	13.483	13.178	13.512
MINISTERIO DE SALUD (y AMBIENTE)	**6.243**	**6.034**	**5.872**	**5.787**	**5.947**	**5.910**	**5.829**	**5.684**	**8.762**	**8.753**	**8.988**	**9.031**	**8.902**	**8.980**	**7.966**	**7.555**
- Administración Central	3.482	3.479	3.336	3.298	3.502	3.528	3.520	3.418	3.420	3.417	3.564	3.638	3.657	3.849	3.863	3.911
- Organismos Descentralizados	2.761	2.555	2.536	2.489	2.445	2.382	2.309	2.266	5.342	5.336	5.424	5.393	5.245	5.131	4.103	3.644
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (y Medio Ambiente) (7)	**2.209**	**2.118**	**2.323**	**1.935**	**1.655**	**1.623**	**1.578**	**1.519**	**1.566**	**1.547**	**1.523**	**1.504**	**1.453**	**1.418**	**1.356**	**1.289**
- Administración Central	849	770	676	675	420	422	420	1.392	1.443	1.427	1.400	1.384	1.333	1.298	1.240	1.177
- Organismos Descentralizados	1.360	1.348	1.647	1.260	1.235	1.201	1.158	127	123	120	123	120	120	120	116	112

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones periódicas del Boletín Fiscal, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Finanzas Públicas de la Nación Argentina. La información del personal ocupado se elabora en base a las liquidaciones de haberes entregadas al Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU, Decreto No. 645/1995). Disponible en http://www.mecon.gov.ar/onp/html/

Notas:

- El cómputo del personal se realizó en base a las liquidaciones de haberes con base en la SIRHU debido a que las programaciones presupuestarias no reflejan con fidelidad la ejecución del gasto.

(*) Frente a la imposibilidad de acceder a información desagregada con base en el SIRHU para el nivel de secretarías que inicialmente componía el Ministerio de Industria en 2010, optamos por completar la serie histórica con datos provenientes de la programación presupuestaria para los organismos de Administración Central de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Del mismo modo, completamos los datos correspondientes a los años previos a la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el organismo de la administración centralizada encargado de la función de ciencia y tecnología en los Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002-2007) y la Secretaría General de Presidencia de la Nación (2001). Estos datos se encuentran computados en la Ley de Presupuesto, disponible en la Oficina Nacional de Presupuesto (http://www.mecon.gov.ar/onp/html/).

Tabla 24. Cantidad de Personal Ocupado Contratado por Jurisdicción y Carácter Institucional del Poder Ejecutivo Nacional al 2do. Trimestre (abril). Se excluye a "Otros Entes del Sistema Público No Financiero" y "Empresas y Sociedades del Estado".

Jurisdicción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	**4.430**	**5.163**	**15.661**	**16.122**	**18.115**	**20.138**	**23.676**	**29.555**	**34.746**	**36.091**	**40.960**	**47.294**	**49.847**	**56.531**	**64.533**	**70.791**
PRESIDENCIA DE LA NACION	**659**	**304**	**1.978**	**2.166**	**1.632**	**1.632**	**2.086**	**2.378**	**2.738**	**2.399**	**2.211**	**2.497**	**3.043**	**4.244**	**4.830**	**3.151**
-Administración Central	243	14	769	1.038	805	773	1.065	1.263	1.485	1.206	1.279	1485	1.849	2.166	2.604	1.856
- Organismos Descentralizados	416	290	1.203	1.128	827	859	1.021	1.115	1.253	1.193	932	1012	1.194	2.078	2.226	1.295
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	**127**	**183**	**133**	**181**	**245**	**375**	**450**	**863**	**1.147**	**1.691**	**1.989**	**2.238**	**2.438**	**2.089**	**2.193**	**2.171**
-Administración Central	127	131	133	181	245	375	450	863	1.147	1.389	1.570	1709	1.829	2.043	2.152	2.039
- Organismos Descentralizados		52								302	419	529	609	46	41	132
MINISTERIO DEL INTERIOR (y TRANSPORTE 2008-2015) (5)	**394**	**619**	**1.895**	**1.950**	**1.986**	**2.220**	**2.436**	**2.824**	**2.347**	**2.226**	**2.999**	**3.737**	**4.337**	**5.972**	**7.360**	**7.780**
- Administración Central	155	299	352	353	291	404	463	705	323	354	398	436	487	724	750	1.064
- Organismos Descentralizados	239	320	1.543	1.597	1.695	1.809	1.965	2.084	2.024	1.872	2.601	3301	3.850	5.248	6.610	6.716
- Instituciones de Seguridad Social						7	8	35								
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional) Y CULTO	**500**	**517**	**462**	**469**	**527**	**473**	**608**	**597**	**797**	**881**	**885**	**937**	**1.059**	**1.243**	**1.319**	**1.237**
-Administración Central	500	517	423	438	494	442	581	572	776	861	867	913	1.036	1.218	1.319	1.237
- Organismos Descentralizados			39	31	33	31	27	25	21	20	18	24	23	25	0	0
MIN. DE JUSTICIA (SEGURIDAD 2008-2010) Y DERECHOS HUMANOS (10)	**28**		**0**	**51**	**75**	**7**	**51**	**63**	**340**	**399**	**334**	**342**	**339**	**345**	**414**	**559**
-Administración Centra	28		0	45	70	7	12	16	303	362	292	339	336	343	397	526
- Organismos Descentralizados			0	6	5		39	47	5	2	2	3	3	2	17	33
- Instituciones de Seguridad Social									32	35	40					
MINISTERIO DE SEGURIDAD												**68**	**158**	**249**	**431**	**460**
-Administración Central												35	125	216	343	370
- Instituciones de Seguridad Social												33	33	33	88	90
MINISTERIO DE DEFENSA	**44**	**46**		**69**	**108**	**85**	**107**	**108**	**157**	**267**	**322**	**440**	**597**	**817**	**3.348**	**3.347**
-Administración Central	44	46		58	91	66	71	66	102	200	242	356	306	332	1.300	1.004
- Organismos Descentralizados				11	17	19	36	42	55	67	80	84	291	485	2.048	2.317
- Instituciones de Seguridad Social																
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**1.780**	**2.226**	**2.171**	**2.153**	**3.194**	**3.478**	**4.090**	**4.682**	**6.314**	**2.498**	**3.137**	**3.493**	**3.816**	**3.932**	**4.060**	**4.569**
-Administración Central	1.020	1.336	1.240	1.236	1.400	1.423	1.477	1.959	2.687	2.317	2.938	3125	3.384	3.444	3.498	3.817
- Organismos Descentralizados	760	890	931	917	1.794	2.055	2.613	2.723	3.627	181	199	368	432	488	562	752
MINISTERIO DE LA PRODUCCION (6)			**1.682**	**1.585**						**4.033**						
-Administración Central			389	401						916						
- Organismos Descentralizados			1.293	1.184						3.117						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo 2010)											**4.449**	**888**	**749**	**762**	**793**	**751**
-Administración Central											947	699	557	568	562	511
- Organismos Descentralizados											3.502	189	192	194	231	240
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA											**205**	**4.209**	**5.480**	**6.280**	**6.428**	**6.686**
-Administración Central											205	1124	2.357	3.202	3.509	3.651
- Organismos Descentralizados												3085	3.123	3.078	2.919	3.035
MINISTERIO DE TURISMO												**731**	**789**	**955**	**974**	**1.021**
-Administración Central												354	375	418	425	429
- Organismos Descentralizados												377	414	537	549	592

MIN. DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (Infraestructura y Vivienda hasta 2002)	**416**	**444**			**1.625**	**2.119**	**2.440**	**4.060**	**4.366**	**5.240**	**6.426**	**6.849**	**7.907**	**8.477**	**7.971**	**8.793**
-Administración Central	231	231			392	437	552	685	770	997	1.066	914	1.112	1.064	1.250	1.512
- Organismos Descentralizados	185	213			1233	1.682	1.888	3.375	3.596	4.243	5.360	5935	6.795	7.413	6.721	7.281
MINISTERIO DE (CULTURA y, 2008-2014) EDUCACION (CIENCIA y TECNOLOGÍA, 2002-2007)	**10**	**7**	**1.034**	**1.097**	**1.067**	**1.156**	**1.152**	**1.051**	**840**	**1.067**	**1.046**	**991**	**1.002**	**1.105**	**1.132**	**1.202**
-Administración Central			910	946	919	1.004	984	830	804	1.023	1.006	958	971	963	983	1.027
- Organismos Descentralizados	10	7	124	151	148	152	168	221	36	44	40	33	31	142	149	175
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)									**305**	**429**	**629**	**834**	**989**	**1.257**	**1.697**	**1.881**
-Administración Central									28	51	106	215	230	337	576	566
- Organismos Descentralizados									277	378	523	619	759	920	1.121	1.315
MINISTERIO DE CULTURA (1)																**2.722**
-Administración Central																1.558
- Organismos Descentralizados																1.164
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	**292**	**363**	**2.513**	**2.399**	**2.250**	**3.008**	**3.933**	**5.673**	**6.938**	**5.752**	**6.074**	**7.528**	**4.356**	**4.690**	**5.385**	**6.102**
-Administración Central	292	363	326	250	184	645	1.014	1.580	1.967	2.247	2.500	2767	2.613	2.721	3.104	3.155
- Organismos Descentralizados			99	108	77	71	58	179	195	195	192	202	77	77	119	103
- Instituciones de Seguridad Social			2.088	2.041	1.989	2.292	2.861	3.914	4.776	3.310	3.382	4559	1.666	1.892	2.162	2.844
MINISTERIO DE SALUD (y AMBIENTE, 2005)	**174**	**444**	**2.368**	**2.578**	**2.735**	**2.536**	**3.082**	**3.457**	**3.518**	**3.993**	**4.519**	**4.924**	**5.529**	**5.984**	**7.860**	**9.560**
-Administración Central	16	128	1.108	1.222	1.260	877	1.109	1.138	837	1.014	1.171	1333	1.434	1.512	1.634	1.816
- Organismos Descentralizados	158	316	1.260	1.356	1.475	1.659	1.973	2.319	2.681	2.979	3.348	3591	4.095	4.472	6.226	7.744
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	**6**	**10**	**1.379**	**1.424**	**2.671**	**3.049**	**3.241**	**3.799**	**4.939**	**5.216**	**5.735**	**6.588**	**7.259**	**7.807**	**8.338**	**8.799**
-Administración Central			1.212	1.266	1.085	1.420	1.615	3.682	4.699	4.983	5.490	6298	6.934	7.404	7.753	8.133
- Organismos Descentralizados	6	10	167	158	1.586	1.629	1.626	117	240	233	245	290	325	403	585	666

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones periódicas del Boletín Fiscal, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Finanzas Públicas de la Nación Argentina. La información del personal ocupado se elabora en base a las liquidaciones de haberes entregadas al Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU, Decreto No. 645/1995).

Tabla 25. Índice de flexibilidad estatal de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina (2000-2015).

Jurisdicción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRESIDENCIA DE LA NACION	**117,43**	**234,30**	**1.276,086**	**22,515**	**6,014**	**6,225**	**4,917**	**4,389**	**4,109**	**3,620**	**2,219**	**1,946**	**1,673**	**1,541**	**1,490**	**0,829**
- Administración Central	24,46	373,03	2.672,711	5,596	3,989	4,277	3,181	2,696	2,297	2,101	1,946	1,707	1,449	1,227	1,076	0,441
- Organismos Descentralizados	97,20	130,60	18,985	18,519	2,170	2,177	1,814	1,720	1,813	1,539	0,426	0,360	0,311	0,400	0,450	0,391
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	**2,50**	**1,37**	**1,775**	**1,443**	**1,662**	**1,145**	**0,949**	**0,954**	**0,632**	**0,721**	**0,676**	**0,618**	**0,567**	**0,542**	**0,499**	**0,583**
- Administración Central	1,68	1,24	1,775	1,443	1,662	1,145	0,949	0,954	0,632	0,567	0,545	0,500	0,464	0,454	0,414	0,506
- Organismos Descentralizados		0,19								0,155	0,131	0,119	0,106	0,189	0,211	0,087
MINISTERIO DEL INTERIOR (y TRANSPORTE 2008-2015)	**4.893,17**		**1,834**	**1,587**	**1,545**	**1.049,621**	**1.086,943**	**944,929**	**1,443**	**2,168**	**1,744**	**1,537**	**1,428**	**4,867**	**4,362**	**4,218**
- Administración Central	11.831,85		0,909	0,607	0,665	5.409,926	5.384,038	3.561,528	0,584	0,531	0,449	0,414	0,346	1,352	1,240	0,850
- Organismos Descentralizados	3,93		1,082	1,047	1,005	0,942	0,868	0,819	0,968	1,660	1,332	1,171	1,117	3,682	3,329	3,395
- Instituciones de Seguridad Social						1,479	1,100	0,304								
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional) Y CULTO	**2,59**	**2,63**	**2,913**	**2,942**	**3,218**	**3,219**	**2,562**	**2,487**	**1,874**	**1,715**	**1,789**	**1,666**	**1,523**	**1,319**	**1,058**	**1,220**
- Administración Central	2,26	2,31	2,738	2,736	3,026	2,991	2,355	2,284	1,707	1,551	1,612	1,502	1,351	1,163	1,058	1,220
- Organismos Descentralizados			0,180	0,206	0,192	0,229	0,227	0,227	0,238	0,268	0,317	0,252	0,319	0,315		
MIN. DE JUSTICIA (Seguridad 2008-2010) Y DERECHOS HUMANOS	**1.103,87**			**48.167,482**	**33.954,808**	**5.532,520**	**746,330**	**682,615**	**9.521,372**	**8.092,944**	**9.710,657**	**165,493**	**176,580**	**163,651**	**148,243**	**120,232**
-Administración Centra	1.103,87			54.348,645	36.229,417	5.532,520	3.158,285	2.675,127	10.629,853	8.870,306	11.049,084	163,103	173,717	159,805	145,339	119,787
- Organismos Descentralizados				2,002	2,190		0,001	0,001	0,434	2,058	1,786	2,544	3,137	6,090	3,333	2,054
- Instituciones de Seguridad Social									0,297	0,254	0,199					
MINISTERIO DE SEGURIDAD												**36.895,081**	**16.247,496**	**11.287,761**	**6.863,245**	**6.747,227**
- Administración Central												71.449,708	20.476,165	12.979,509	8.600,371	8.367,042
- Instituciones de Seguridad Social												0,197	0,167	0,133	0,057	0,050
MINISTERIO DE DEFENSA	**89.409,21**	**86.417,90**		**59.744,158**	**36.430,718**	**45.469,248**	**34.779,625**	**33.428,756**	**21.824,975**	**12.746,494**	**10.851,157**	**7.308,420**	**5.299,572**	**3.810,942**	**937,423**	**947,235**
- Administración Central	88.548,36	85.635,53		70.500,682	42.887,292	58.087,990	52.002,468	54.270,783	33.060,435	16.725,413	14.194,389	8.875,010	10.173,759	9.217,197	2.315,612	3.027,879
- Organismos Descentralizados				1,561	0,987	0,821	0,408	0,338	2,213	2,256	1,866	1,798	0,393	0,262	0,412	0,359
- Instituciones de Seguridad Social																
MINISTERIO DE ECONOMIA (y Producción, entre 2002-2008) Y FINANZAS PUBLICAS (desde 2009)	**280,15**	**183,75**	**6,210**	**5,683**	**25,067**	**23,622**	**19,464**	**15,257**	**13,644**	**2,035**	**1,585**	**1,375**	**1,293**	**1,166**	**1,057**	**0,972**
- Administración Central	7,21	5,23	3,663	3,289	4,462	4,279	3,790	2,939	2,228	1,604	1,228	1,083	1,034	0,931	0,845	0,791
- Organismos Descentralizados	505,74	346,36	2,550	2,394	23,127	21,135	16,430	13,408	12,789	0,575	0,519	0,329	0,280	0,248	0,220	0,182
MINISTERIO DE LA PRODUCCION			**30,134**	**30,969**						**14,413**						
-Administración Central			4,733	4,821						0,540						
- Organismos Descentralizados			25,680	26,633						15,285						
MINISTERIO DE INDUSTRIA (y Turismo, 2010)											**14,305**	**0,962**	**0,860**	**0,770**	**0,641**	**0,590**
- Administración Central											0,303	0,129	0,075	0,061	0,039	0,042
- Organismos Descentralizados											15,684	1,881	1,693	1,552	1,215	1,011
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA											**0,234**	**9,813**	**8,388**	**7,727**	**7,359**	**6,765**
- Administración Central											0,234	0,176	0,153	0,153	0,146	0,139

- Organismos Descentralizados												11,386	11,522	11,693	11,765	10,728
MINISTERIO DE TURISMO												**1,458**	**1,403**	**1,205**	**1,126**	**1,056**
- Administración Central												0,161	0,146	0,124	0,116	0,112
- Organismos Descentralizados												1,643	1,587	1,303	1,215	1,112
MIN. DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS (Infraestructura y Vivienda, hasta 2002)	**38,59**	**32,81**			**16,255**	**12,340**	**10,124**	**7,935**	**7,969**	**6,347**	**6,293**	**8,816**	**7,854**	**3,022**	**2,571**	**2,318**
- Administración Central	5,26	7,71			3,825	3,252	2,485	1,987	1,697	1,234	1,055	1,232	1,022	0,123	0,107	0,100
- Organismos Descentralizados	45,59	28,91			12,431	9,142	7,644	6,022	6,288	5,113	5,238	7,585	6,834	2,959	2,543	2,299
MINISTERIO DE (CULTURA y, 2008-2014) EDUCACION (CIENCIA y TECNOLOGÍA, 2002-2007)	**49,41**	**59,90**	**21,760**	**20,442**	**20,654**	**20,657**	**24,007**	**27,167**	**0,830**	**0,672**	**0,659**	**0,636**	**0,675**	**0,622**	**0,574**	**0,566**
- Administración Central			0,958	0,949	0,880	0,764	0,698	0,706	0,559	0,451	0,436	0,415	0,398	0,438	0,393	0,390
- Organismos Descentralizados	0,05	0,06	114,992	93,300	95,534	103,622	114,593	93,527	0,705	0,581	0,636	0,734	1,167	0,221	0,221	0,206
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA (2008-2015)									**67,578**	**56,232**	**41,216**	**33,098**	**29,752**	**25,472**	**21,787**	**21,568**
- Administración Central									0,173	0,108	0,071	0,050	0,047	0,043	0,040	0,057
- Organismos Descentralizados									72,136	61,880	47,818	42,619	37,087	33,029	30,786	28,725
MINISTERIO DE CULTURA																**0,449**
- Administración Central																0,439
- Organismos Descentralizados																0,053
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	**68,00**	**51,75**	**10,025**	**9,874**	**9,890**	**7,562**	**5,957**	**4,621**	**3,941**	**9,128**	**11,243**	**9,337**	**20,827**	**18,144**	**15,091**	**13,956**
- Administración Central	2,55	1,96	2,023	2,321	2,895	1,045	0,739	0,585	0,512	0,478	0,437	0,401	0,505	0,466	0,400	0,404
- Organismos Descentralizados			0,133	0,126	0,134	0,141	0,154	0,085	0,065	0,059	0,049	0,047	0,304	0,326	0,241	0,426
- Instituciones de Seguridad Social			8,017	7,786	7,581	6,457	5,246	4,131	3,509	10,925	14,495	11,089	39,151	32,066	26,349	20,966
MINISTERIO DE SALUD (y Ambiente)	**88,94**	**35,10**	**8,494**	**7,714**	**7,735**	**7,815**	**6,425**	**5,554**	**10,772**	**9,503**	**8,704**	**8,079**	**7,100**	**6,572**	**4,520**	**3,649**
- Administración Central	294,07	39,09	5,562	5,012	5,423	7,035	5,601	5,057	6,126	5,079	4,669	4,282	3,967	3,994	3,662	3,328
- Organismos Descentralizados	19,70	9,26	3,176	2,899	2,662	2,304	1,910	1,656	5,630	5,066	4,605	4,259	3,655	3,225	1,918	1,446
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (y Medio Ambiente)	**315,02**	**179,72**	**2,592**	**1,875**	**1,098**	**0,987**	**0,894**	**0,786**	**0,726**	**0,682**	**0,625**	**0,583**	**0,533**	**0,490**	**0,444**	**0,399**
- Administración Central			0,438	0,425	0,239	0,217	0,202	0,709	0,664	0,624	0,569	0,533	0,486	0,446	0,405	0,364
- Organismos Descentralizados	119,61	72,99	7,437	4,646	0,900	0,828	0,756	0,098	0,066	0,062	0,060	0,054	0,050	0,046	0,039	0,035

Fuente: Elaboración propia.

Anexo de Fórmulas

Ecuación 1. Índice de flexibilidad de la burocracia estatal

El personal agregado del Poder Ejecutivo Nacional, en todos los ministerios tanto en su administración central (secretarias, subsecretarías, direcciones) como en los organismos descentralizados (institutos, entes), está compuesto por personal permanente y transitorio (*P*) y personal contratado (*C*).

Siendo que la suma del total del personal permanente y transitorios (*P*) y del personal contratado (*C*) de la administración central y organismos descentralizados de todos los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional (*M*) es igual a (*E*):

$$\sum M \rightarrow E = P + C$$

El peso relativo de cada ministerio (E_{m1}; E_{m2} ... E_{mn}) en el total de la masa de personal (*E*) sería representado por la siguiente expresión:

$$Em = \frac{Pm + Cm}{E}$$

Ahora, la razón (*I*) es la relación existente entre el total de personal permanente y transitorios empleados en la administración central y organismos centralizados del Poder Ejecutivo Nacional (*P*) sobre el total del personal contratado de la administración central y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional (*C*).

$$I = \frac{P}{C}$$

Este indicador, para el conjunto del Estado no nos habla demasiado a) respecto a la situación de cada uno de los ministerios y cómo ello se evidencia en su interior, así como de b) la situación en particular en la administración central de cada uno de ellos de acuerdo con su importancia en la masa total del personal (*E*).

Entonces,

a)

La relación *I* para cada ministerio es la razón (I_{m1}) entre el total de personal permanente y transitorios de un ministerio (P_{m1}) sobre el total de personal contratados de la administración central y organismos centralizados de ese mismo ministerio (C_{m1}). Quedaría expresada del siguiente modo.

$$Im1 = \frac{Pm1}{Cm1}$$

Ahora bien, al interior de cada ministerio la situación es particular desde el punto de vista del peso del personal permanente y transitorio y contratado en la administración central o en organismos descentralizados, por eso conviene tomarlo en cuenta de forma desagregada como la razón (c_{m1}) entre el total de personal permanente y transitorios de la administración central (P_{m1cent}) y el total de personal contratados de la administración centralizada (C_{m1cent}). Del mismo modo para los organismos descentralizados. Quedando expresado de la siguiente forma:

- para administración central

$$cm1 = \frac{Pm1cent}{Cm1cent}$$

- para organismos descentralizados, puede seguirse el mismo razonamiento.

$$dm1 = \frac{Pm1desc}{Cm1desc}$$

b)

Como nos interesa en particular observar lo que sucede a nivel de la administración central de los ministerios y en ciertos ministerios específicos en particular, es necesario establecer una ponderación de acuerdo con el peso (más o menos significativo) que alcanza cada uno en el agregado total del personal (*E*) de la sumatoria de todos los ministerios ($\sum M$). Con ello, evitamos inconsistencias que se darían en casos donde el valor de la razón (C_{m1}) sería similar para un ministerio con (I_{m1}) que en términos absolutos posee una masa de personal (E_m) proporcionalmente mayor a otros ministerios en relación con la masa agregada del personal (*E*).

Por tanto, la razón (β) daría cuenta del *índice de flexibilidad estatal*, y quedaría expresada del siguiente modo:

$$\beta 1 = cm1 * Im1$$

donde,

$$\beta 1 = \frac{Pm1cent}{Cm1cent} * \frac{Em1}{E}$$

Si el valor resultante (β_1) de un ministerio particular se acerca a 0, indica que su estructura centralizada posee un grado mayor de flexibilidad de la burocracia estatal respecto a otro que se aleja de ese valor.