



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Tesis de Maestría**

**Vigésima Promoción**

***Capacidades Estatales:***

***El caso del Programa Sistemas Productivos Locales***

**Autora: Eva Rabey**

**Legajo: 27203791**

**Director: Mg. Gustavo Dufour**

**Buenos Aires, Julio de 2022**



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría** Vigésima Promoción

**Capacidades Estatales:**

**El caso del Programa Sistemas Productivos Locales**

Eva Rabey -Legajo 27203791

Buenos Aires, Julio de 2022

Director: Mg. Gustavo Dufour

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	2
<b>Siglas</b>	3
<b>I. Introducción</b>	4
<b>II. El problema y la pregunta de investigación</b>	6
<b>III. Estado del arte</b>	9
1. El rol de Estado y las capacidades estatales	9
2. Conceptualización, dimensiones de análisis y medición de las capacidades estatales	10
3. Factores que afectan el desarrollo o debilitamiento de las capacidades estatales	14
4. Síntesis del apartado	18
<b>IV. Marco Teórico de la investigación</b>	19
1. El concepto de capacidades estatales	19
2. Dimensiones de análisis de las capacidades estatales	20
3. Factores que afectan al desarrollo de las capacidades estatales	22
<b>V. Estrategia metodológica de la investigación</b>	25
1. Objetivos general y específicos	25
2. Hipótesis	25
3. Metodología	26
<b>VI. Presentación del caso y resultados</b>	29
1. Origen y justificación de la puesta en marcha del Programa SPL	29
2. Reseña de la puesta en marcha y evolución del Programa SPL	30
3. Capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL	33
3.1. Características de las políticas de fomento al desarrollo productivo y <i>clusters</i>	33
3.2. Estructura institucional del Programa SPL	36
3.3. Análisis y evolución de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL	38
3.4. Resumen de la evolución de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL	83
4. Factores que afectaron el desarrollo de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL	85
4.1. Estabilidad de autoridades vinculadas al Programa SPL	85
4.2. Apoyo político de las autoridades al Programa SPL	90
4.3. Prioridad de la política de asociatividad	96
5. Cambios de gabinete, rutinas y procesos organizacionales	99
<b>VII. Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos</b>	103
<b>VIII. Anexos</b>	110
<b>IX. Bibliografía</b>	120

## **Agradecimientos**

A todo el cuerpo de docentes que integran la Maestría en Administración y Políticas Públicas (MAyPP) de la Universidad de San Andrés por los conocimientos que he podido capitalizar gracias a la calidad y excelencia en su enseñanza, así como a las áreas y personas que también forman parte de la MAyPP por la atención y soporte ante cada consulta.

Al Director de la MAyPP por habernos dado una nueva instancia de asesoramiento y devoluciones, a través de los Talleres de Tesis “Bis”, luego de haber finalizado la cursada de la MAyPP y que me resultó clave para retomar este trabajo de tesis.

A Gustavo Dufour, mi director de tesis, por su orientación, valiosos aportes y recomendaciones, excelente predisposición y asesoramiento a lo largo todo el proceso de mi investigación.

A todos mis compañeros y compañeras de la MAyPP y, en especial, a Teresita, Micaela y Victoria con quienes conformé un lindo grupo de amistad y estudio durante la cursada y a Lucía con quien intercambié palabras de aliento y consejos en las últimas etapas del desarrollo de la tesis que atravesamos juntas.

A todos los equipos de trabajo que formaron parte del Programa Sistemas Productivos Locales a lo largo de los años y con quienes tuve la posibilidad de intercambiar ideas y experiencias e incontables y valiosas reuniones de trabajo y visitas a territorio y que aportaron significativamente a este trabajo.

A mi familia y amigas por estar siempre presentes, a mi madre por su apoyo incondicional y palabras de aliento constante.

En especial, a mi pareja Marcelo y a mi pequeña hija Martina quienes me proporcionaron mucho ánimo y un invaluable tiempo y espacio para que pudiera desarrollar y finalizar la tesis.

**Siglas**

ANR: Aportes No Reembolsables

APN: Administración Pública Nacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CDI: Centro de Diseño Industrial

CE: Capacidades estatales

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

DGPyPSyE: Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales

FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino

I+D+i: Investigación, Desarrollo e Innovación

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

MiPyMEs: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAC: Programa de Apoyo a la Competitividad

PARE: Programa de Aplicación de Regímenes Especiales

PEA: Plan Estratégico Asociativo

PI: Proyecto de Inversión

PND: Plan Nacional de Diseño

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales

PyME: Pequeña y Mediana Empresa

ROP: Reglamento Operativo

SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público

SPL: Sistemas Productivos Locales

## I. Introducción

El presente trabajo estudia el caso del Programa Sistemas Productivos Locales (SPL<sup>1</sup>) con el objetivo de analizar y evaluar el desarrollo de las capacidades estatales de su agencia implementadora y los factores que afectaron dicho desarrollo.

Específicamente, el Programa SPL brinda herramientas de asistencia técnica y económica para la conformación o fortalecimiento de Agrupaciones Productivas, integradas por MiPyMEs del mismo sector o cadena de valor, para la implementación de sus Planes Estratégicos Asociativos (PEA) y la formulación e implementación de Proyectos de Inversión asociativos (PI), a lo largo de todo el territorio nacional, con el objetivo de promover la creación y el fortalecimiento de sistemas productivos locales con vistas a generar condiciones para un crecimiento regional sostenible de MiPyMEs.

El Programa se pone en marcha en el año 2006, en la Subsecretaría de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción de la Nación<sup>2</sup>, y se implementa bajo la denominación del Proyecto PNUD<sup>3</sup> ARG/05/024 “Promoción de Clústers y Redes productivas con impacto en el desarrollo regional”. Posteriormente, continúa implementándose, desde mediados de 2012 hasta inicios del 2018, con una nueva estrategia, beneficiarios y líneas de asistencia, con el nombre del Proyecto PNUD ARG/12/005 “Fortalecimiento de los Sistemas Productivos Locales”.

La primera etapa del Programa SPL finaliza en marzo de 2018, habiendo asistido a 279 Agrupaciones Productivas de todo el país, pertenecientes a variados sectores productivos y

---

<sup>1</sup> Para simplificar términos, lo largo del trabajo se denominará al Programa como “Programa Sistemas Productivos Locales/SPL” más allá de las diferentes denominaciones formales que tuvo a lo largo del periodo 2006 a la actualidad (junio de 2022). Las denominaciones formales del Programa se detallan en el Anexo N° 2 de la presente.

<sup>2</sup> En el Cuadro N° 2 del subapartado 3.3.1 se detallan los cambios de denominaciones y de nivel del organismo implementador del Programa SPL a lo largo de los años.

<sup>3</sup> El Programa se ejecuta, a lo largo de todos los años, en el marco de la asistencia de cooperación internacional que brinda el PNUD en Argentina.

compuestas por alrededor de 4.900 MiPyMEs que involucran a aproximadamente a 19.600 puestos de trabajo.

El Programa (Proyecto PNUD ARG/12/005) termina de ejecutar sus compromisos pendientes (implementación de los PEA y PI) a través del Proyecto PNUD ARG/18/002, con el objeto de llevar a cabo el cierre operativo y delinear las bases de la nueva estrategia de la política de asociatividad a implementarse por la Secretaría de la PyME y los Emprendedores (Proyecto PNUD ARG/20/007).

Hacia finales de 2021 se relanza la nueva política de asociatividad a través de un Programa específico, en el marco de un conjunto de actividades y acciones previstas en el Proyecto PNUD ARG/20/007, implementado por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

La estructura del presente trabajo de tesis seguirá el siguiente recorrido. En los primeros apartados se presenta el problema y la pregunta de investigación para entender la relevancia del estudio de organismos públicos que llevan a cabo programas o políticas orientadas a promover el desarrollo productivo, a través de la asociatividad entre las MiPyMEs, y el desarrollo de sus capacidades estatales. Posteriormente, se expone la revisión de la literatura pertinente, el desarrollo del marco teórico y la estrategia metodológica de la investigación. Los siguientes apartados contienen la presentación del caso con el análisis de la evolución de las capacidades estatales, del organismo ejecutor para diseñar e implementar las herramientas de asistencia técnica y económica que promueve el Programa, así como de algunos factores que afectaron el desarrollo de estas capacidades estatales. Finalmente, se expone la respuesta a la pregunta de investigación y la relevancia de los hallazgos.

## II. El problema y la pregunta de investigación

Las MiPyMEs tienen un rol destacado en la generación de empleo y en el desarrollo de economías regionales del país, representan el 99% del total de empresas y el 70% del empleo formal en Argentina. Sin embargo, su participación en el PBI y, sobre todo, su productividad respecto a las grandes empresas es baja, especialmente en el segmento de microempresas (0-5 trabajadores) que representan el 30% del empleo y son la mitad de productivas que el promedio nacional <sup>4</sup>.

Dada la variedad de problemas y limitaciones a las que se enfrenta el segmento de las MiPyMEs, como una alternativa y con el objeto de potenciar las fortalezas de cada uno de sus integrantes, surgen las *estrategias o modelos asociativos*<sup>5</sup>. Estas estrategias posibilitan desarrollar proyectos más eficientes, minimizando los riesgos individuales. Las empresas asociadas a través de la implementación de estas acciones conjuntas tienden a mejorar su competitividad y aumentan su producción incrementando las oportunidades de crecimiento individual y colectivo.

En términos generales, la asociatividad entre las MiPyMEs resuelve algunos problemas comunes, posibilitando las siguientes mejoras: i) reducción de costos, ii) incorporación de tecnología, iii) posicionamiento en mejores mercados y acceso a los de mayor envergadura, iv) incremento de productividad, v) acceso a recursos materiales y humanos especializados, vi) desarrollo de economías de escala, vii) disponibilidad de información, viii) captación de recursos financieros, ix) desarrollo y mejora de productos y procesos. (Liendo y Martínez, 2001).

---

<sup>4</sup> En: <https://www.cepal.org/es/temas/pymes/acerca-microempresas-pymes>

<sup>5</sup> Refiere al mecanismo de relación y acción conjunta organizada y con cierto grado de permanencia, entre distintos actores -empresas, personas u organizaciones- interesados en unir voluntariamente sus esfuerzos para conseguir objetivos comunes y obtener beneficios que no podrían alcanzar de forma individual (Magnazo et al., 2007).

Asimismo, la asociatividad entre las MiPyMEs o conformación *de redes y sistemas productivos locales*<sup>6</sup> se caracteriza por generar un fuerte impacto en las economías regionales (incluyendo a zonas marginales del país constituidas por localidades que se ven fortalecidas por la práctica asociativa) así como por su capacidad de alcanzar a pequeñas empresas de diversos sectores productivos conformadas, en numerosos casos, por empresas unipersonales con bajo nivel de ingreso. Ello confiere, conforme lo expresa el Documento Inicial del Proyecto PNUD ARG/12/005, a la política de asociatividad (Programa SPL) un carácter fuertemente redistributivo.

En lo referente a las problemáticas de las economías regionales, el mencionado Documento refiere a la significativa heterogeneidad que se evidencia entre distintas provincias argentinas y al interior de cada una de ellas ya que, en muchos casos, sus estructuras productivas reflejan retrasos tecnológicos y baja capacidad de innovación. En este sentido, la asociatividad y el funcionamiento articulado entre MiPyMEs e instituciones públicas y privadas locales de apoyo, que desarrollan actividades relativas a un sector en común o a una misma cadena de valor, contribuye a la mejora de la competitividad en los entramados productivos regionales.

Los estudios referidos a la contribución de las conformaciones asociativas a través de sus diversas formas (redes, distritos, *clusters*, etc.), además, revelan que la producción asociativa posibilita una mejora en la calidad, estimula la absorción de capacidades dinámicas y facilita la implementación de estrategias de aprendizaje tecnológico e innovación, en tanto “*constituyen un espacio de coordinación alternativo entre actores productivos capaces de potenciar el aprendizaje interactivo y difundir las innovaciones de procesos y productos lo que resulta esencial para la existencia de una industria competitiva*” (Naclerio y Trucco, 2015: 36). Así, la

---

<sup>6</sup> El Programa SPL los define, en el Documento Inicial del Proyecto PNUD ARG/12/005, como: “*sistemas que vinculan unidades productivas –en particular micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) localizadas en un territorio- para desarrollar acciones o estrategias conjuntas*” (2012: 5)

asociatividad empresarial representa una oportunidad para desarrollar diferentes territorios, sectores y cadenas de valor en donde se inserta el entramado productivo MiPyME.

Ahora bien, estas iniciativas colectivas entre actores productivos e instituciones de apoyo no surgen de manera espontánea sino que se requiere de la activa intervención del Estado *“para orientar a los sectores industriales y asegurar la canalización de recursos hacia regiones con menores niveles de desarrollo, garantizando de ese modo un crecimiento industrial y territorial equilibrado”*. En este sentido, *“el Estado es el único actor capaz de generar las condiciones para una articulación eficiente y sostenible entre unidades productivas e instituciones públicas y privadas que dé lugar a una ampliación de la matriz productiva, avanzando hacia actividades de mayor complejidad y añadiendo eslabones a la cadena de valor”* (Proyecto PNUD ARG/12/005, 2012: 5).

Por estas razones resulta clave el estudio de las agencias u organismos públicos a cargo del diseño e implementación de las políticas públicas y herramientas de promoción al desarrollo productivo orientadas a impulsar y fortalecer la asociatividad entre las MiPyMEs, como la que se aborda en la presente tesis.

En este marco, y considerando el valor que posee el Estado desde su rol de actor promotor del desarrollo económico y productivo territorial, cobra especial relevancia el estudio de los organismos públicos a cargo del diseño, puesta en marcha e implementación de este tipo de micropolíticas y el análisis de los factores que pueden afectar al desarrollo de sus capacidades estatales. Por otro lado, este tipo de políticas no presenta muchos antecedentes sobre este tipo de estudios y exhibe particularidades y complejidades en términos de las capacidades requeridas para su adecuada implementación (Agosin et. al. 2014) motivos por los que resulta también interesante su estudio.

Frente a lo expuesto, y en tanto el Programa SPL tuvo un recorrido de implementación de más de diez años (atravesando desde una prueba piloto inicial, rediseño de su estrategia inicial,

puesta en marcha y relanzamiento de la política) en variados contextos políticos-institucionales, y con un periodo de mayor alcance de la política en los años 2008 a 2017, resulta relevante preguntarse: ¿Qué factores del contexto político-institucional afectaron el desarrollo de las capacidades estatales del organismo ejecutor para diseñar e implementar la política de asociatividad (Programa SPL)?

En el próximo apartado se expondrá y reflexionará sobre una parte de la literatura existente que aporta a dar respuesta a esta pregunta de investigación.

### **III. Estado del arte**

#### **1. El rol de Estado y las capacidades estatales**

La mirada hacia el Estado retoma a partir de finales de la década de los 90, luego de que las políticas promovidas por el neoliberalismo demostraran sus falencias en América Latina para garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento económico y social inclusivo y disponer de un aparato estatal que funcionara como sostén social, aportando en la coordinación y legitimación para gobernar una sociedad. A partir de entonces tomó impulso el concepto “*capacidades institucionales del Estado*” como variable relevante para la calidad de las políticas públicas (Rey, 2011).

En dicho contexto, las temáticas que ocuparon el centro de la agenda política y académica en América Latina fueron las reformas pendientes en la política social y la necesidad de aumentar las capacidades estatales para el manejo de los problemas públicos, en general, y los sociales, en particular (Repetto, 2003).

Frente a esta revalorización del rol del Estado, para lograr mayores niveles de equidad y desarrollo, resulta pertinente repasar los conceptos de las capacidades estatales y sus componentes y dimensiones de análisis que permiten la evaluación de las capacidades en las organizaciones públicas para formular e implementar las políticas que se proponen. Asimismo, resulta clave el análisis de los factores que pueden afectar el desarrollo de estas capacidades.

## 2. Conceptualización, dimensiones de análisis y medición de las capacidades estatales

El término de **capacidad estatal** (CE) es una noción compleja que ha sido interpretada de distintas formas y se ha instalado en el ámbito político y académico en diferentes contextos históricos. A continuación, se mencionan algunos autores que refieren a su conceptualización.

Grindle refiere a las CE usando un criterio de clasificación de funciones, afirmando que *“un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”* (1996: 7).

Ozslak sostiene que los organismos que implementan políticas públicas requieren tener capacidad institucional, lo que implica *“tener la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos<sup>7</sup> y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución”* (2014: 1).

Por su parte, Bertranou define a la CE como la *“aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”* a partir de un conjunto de factores<sup>8</sup> (2015:39). Esta conceptualización supone que: i) se asigna esta aptitud a organismos estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice para evaluar la capacidad, ii) la cualidad del Estado puede estar presente en diversos grados (más o menos capaz) en función a la dotación de factores, iii) la aptitud remite a la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad que involucra el concepto de las CE en los organismos públicos, Lattuada y Nogueira las definen como *“las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos”* y sostienen que las capacidades de gobierno son acciones

---

<sup>7</sup> Recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de carrera.

<sup>8</sup> Dotaciones humanas, competencias legales, legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

llevadas adelante en forma temporal, en cambio las CE *“darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo.”* (2011: 32)

Por su parte, el PNUD define a la CE como *“la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”*, promoviendo recomendaciones a través de la gestión basada en *“resultados tangibles”*, buscando medir los resultados de los procesos de desarrollo de capacidades con el eje en los impactos y los efectos y no en la generación de productos intermedios ni en la cantidad de insumos (PNUD, 2010:7).

Las distintas definiciones de la CE dependen de su alcance y de las **dimensiones de análisis** que se consideren para integrarla. Por ello, a continuación, se reseñan también de modo acotado, algunos trabajos que exponen estas dimensiones.

En los años noventa, organismos internacionales, como el CLAD, con un enfoque a favor de la Reforma Gerencial<sup>9</sup> del Estado latinoamericano, vincula las CE a la racionalidad weberiana y a la profesionalización pero asumiendo los aportes de la Nueva Gerencia Pública; y proponen los siguientes componentes: Profesionalización de la alta burocracia, Transparencia y Administradores Públicos más autónomos, Descentralización en la ejecución, Desconcentración organizacional del Gobierno Central, Administración orientada a resultados (contrario al modelo paso a paso Weberiano), Autonomía gerencial, Nuevas formas de control, Agencias descentralizadas (para aumentar la flexibilidad administrativa), Desarrollo del sector público no-estatal (necesidad de cooperación con la comunidad y el mercado), Orientación de servicios al ciudadano, Responsabilización de funcionarios y Democratización del poder (1997: 11-20). Estos componentes, superponen la lógica del mercado y desdibujan el perfil de la *“estatalidad”*

---

<sup>9</sup> Se trata de un paradigma gerencialista que *“busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado”* (Bernazza et al., 2015: 8) y *“presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana”* CLAD (1997:10).

que confiere dinámicas de conflicto y concertación política (Bernazza y Longo, 2014 y Bernazza et al. 2015).

Como se mencionó previamente, Grindle (1996) relaciona las dimensiones de análisis de las CE con las distintas funciones que ejerce el Estado y su habilidad para desempeñarlas: i) Institucional (establecer y hacer efectivo el conjunto de reglas gubernamentales); ii) Técnica (manejar políticas macroeconómicas y analizar opciones de políticas públicas en general); iii) Administrativa (proveer de manera efectiva bienes y servicios); y iv) Política-relacional (responder a las demandas sociales).

A partir de la clasificación de Grindle, algunos autores hacen énfasis en la relación que los sujetos estatales establecen con actores no estatales y prestan atención a las influencias de estos últimos sobre los primeros y, por ende, su capacidad (Bertranou, 2015). Otros autores, como Alonso (2007), unifican las dimensiones en técnicas y administrativas asociándolas a patrones de funcionamiento tecno-burocráticos (perspectiva interna al aparato estatal) y en institucionales y políticas (perspectiva exógena) refiriéndose a la dimensión relacional entre el Estado y actores de la sociedad.

Por su parte, Oszlak (2006) se centra en las *capacidades administrativas* al analizar la dinámica interna de las burocracias estatales y explicar cómo la interacción de determinadas variables puede afectar su productividad (eficiencia y efectividad) en cuanto a su capacidad para generar bienes o servicios públicos (“valor público”).

Otros autores resaltan que el concepto presenta elementos que configuran la estatalidad<sup>10</sup> poniendo el acento en la doble dimensión: “*el Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal.*” (Abal Medina y Cao, 2012: 46, en Bernazza et al.,

---

<sup>10</sup> “La noción de estatalidad es utilizada por Oszlak (2014) al postular que la construcción de un Estado nación implica un proceso formativo, en el que dicho sistema de dominación social va adquiriendo una serie de propiedades que se expresan en habilidades y capacidades de articulación y reproducción de relaciones sociales, que van definiendo los contornos y la existencia del propio Estado” (Giglio, 2016: 254).

2015:8). Estos autores sostienen que “*el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características*” (2012: 29)

A partir de las dimensiones de análisis de las CE algunos estudios o autores/as proponen **indicadores cuantitativos o cualitativos** para su medición:

El manual de PNUD (2010) considera que existen cuatro “pilares clave” del desarrollo de capacidades y determina los siguientes indicadores (de tipo racional económico) que excluyen las acciones relacionales de las políticas y los actores vinculados: a) *Arreglos institucionales*: procesos racionalizados, clara definición de funciones y responsabilidades, mecanismo de valoración de méritos, mecanismo de coordinación; b) *Liderazgo*: formulación clara de la visión, estándares de comunicación, herramientas de gestión, entre otros; c) *Conocimiento*: mecanismos para vincular investigación, demanda y suministro; estrategias para captar y retener “cerebros”, mecanismos y herramientas para la gestión del conocimiento; d) *Rendición de cuentas*: sistemas de auditoría y normativas de prácticas, mecanismos de planificación participativa y de retroalimentación de las partes, entre otros.

Lattuada y Nogueira (2011) construyen los siguientes indicadores, de nivel micro o macro, para las dimensiones administrativas y políticas de las CE: 1) *Administrativas*: 1.1) Macro: rol del Estado, 1.2) Micro: agencias estatales involucradas (jerarquías institucionales y presupuestarias, estructura orgánica, funciones e interrelaciones), 1.3) Micro: normas y leyes específicas; y 2) *Políticas*: 2.1) Macro: Plan Estratégico/Leyes marco, 2.2) Micro: mecanismos de coordinación/articulación público institucional, 2.3) Micro: mecanismos de coordinación/articulación público-societal.

Por su parte, Bertranou (2015) al internalizar de manera directa el tipo de relación que establecen los sujetos estatales con actores no estatales, propone los siguientes componentes constitutivos de la CE que, además, desagrega en subdimensiones e indicadores cuantitativos

para poder observarlas: i) el vínculo actor estatal/otros actores, ii) la legitimidad del actor estatal; iii) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática y iv) el capital de acción interinstitucional.

De modo más preciso, Bernazza et al. (2015) proponen diez indicadores que, sostienen, resultan representativos de los elementos que constituyen las CE y que permiten medir o evaluar la calidad institucional o capacidad de los distintos organismos públicos de la región. Estos indicadores son: Proyecto de Gobierno, Liderazgo, Diseño estructural, Empleo público, Diseños procedimentales e Innovación tecnológica, Comunicación institucional, Aspectos fiscales y gestión financiera, Compras, Contrataciones e inversiones e Infraestructura pública, Inter institucionalidad y Evaluación.

Por su parte, Chudnovky et al. (2018), desde un enfoque dinámico, proponen cinco dimensiones de CE e indicadores para vincularlos a ciclos positivos o negativos o “ideales” de construcción de CE: i) *Organizacional*: concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura disponible, ii) *Presupuestaria*: monto y organización del presupuesto; iii) *Servicio civil*: características de los recursos humanos, su formación, idoneidad y estabilidad; iv) *Alcance*: capacidad de llegar al público objetivo y de bloquear posibles resistencias de grupos sociales o económicos, v) *Política*: construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía (horizontal) y autoridades políticas superiores a las de la agencia (vertical).

Las definiciones reseñadas y sus dimensiones e indicadores permiten analizar las CE considerándolas como una variable explicativa, en términos de condiciones necesarias aunque no suficientes, para el cumplimiento de metas o resultados de políticas públicas.

### **3. Factores que afectan el desarrollo de las capacidades estatales**

Existen variados estudios que analizan las CE de los organismos o agencias estatales desde diferentes ópticas, describiendo los factores que pueden afectar su nivel. A continuación, se

exponen algunos trabajos que estudian las CE en casos de políticas concretas, permitiendo contar con una aproximación de dónde y para qué se ejercen las capacidades, así como las estrategias para fortalecerlas.

Lattuada y Nogueira, analizan las capacidades estatales de la política agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en dos períodos de intervenciones económicas diferentes (1991-2001 y 2002-2011). Los autores demuestran, entre otros aspectos, que en el primer periodo la ausencia de CE administrativas, políticas y de gobierno pusieron en crisis la institucionalidad de la gobernabilidad democrática (rechazo social a los políticos en general) y concluyen que para que se consoliden las CE no es suficiente la existencia de nuevas entidades, programas y herramientas (dimensión administrativa) sino que también resulta esencial la conformación de las redes de actores y la capacidad política de su gestión (relación del Estado con la sociedad civil y sus resultados en términos de políticas públicas). Además, subrayan que la consolidación de CE dependerá del grado y profundidad de la institucionalización alcanzada en los organismos, actores y procesos que intervienen en la política, es decir de una *“construcción política que trascienda la eventualidad de un gobierno.”* (2011: 50-51)

Rey (2011), en su análisis del Estado argentino de la posconvertibilidad, argumenta que, aunque la consolidación institucional mejora la capacidad del Estado, el *“liderazgo político”* (prácticas y estilos políticos de los actores relevantes para movilizar de modo coordinado recursos de diversos actores) conjugado con otros factores contextuales, resulta un factor relevante no solo por aportar un horizonte programático de las políticas sino también por dinamizar situaciones de discrepancias entre diferentes posturas de actores.

Por su parte, Chudnovky (2014) realiza un análisis comparativo sobre los factores que explican los diferentes resultados que obtuvieron las provincias de Formosa y Chaco para combatir la epidemia del Dengue en Argentina en 2009. Para ello, parte de la hipótesis que la *“estabilidad de los gabinetes”* impacta en el desarrollo de las CE para la formulación e

implementación de las políticas públicas, más allá de la incidencia de otros factores explicativos, y supone: i) capacidades organizacionales (presupuesto, personal capacitado, relevamiento, producción y difusión de la información e infraestructura) como preexistentes y ii) aplicación a políticas públicas de “baja complejidad técnica” (que permanecen en el tiempo con protocolos formales y preestablecidos, con presencia en territorios y uso y difusión de información). De este modo, en Formosa (situación inversa a la de Chaco), donde hubo estabilidad total del gabinete y del área de salud, se desarrollaron CE a través de dos mecanismos: a) aprendizaje, coordinación y rutinas de trabajo, y b) expectativa de estabilidad de continuidad futura (por las características del sistema político) que funcionó como incentivo para aprender y controlar el problema.

Chudnovky et al., (2017), por medio del estudio de agencias a cargo de políticas de desarrollo productivo, encuentran que las CE que se requieren para implementar políticas se asocian al *contexto político* ya que, dada la baja institucionalidad formal existente en el Estado argentino, los shocks del sistema político afectan a las agencias estatales. Tanto los cambios en las *prioridades de política* del gobierno de turno como la *rotación de actores del gabinete* inciden en las CE, en tanto estos factores no pueden ser controlados por las agencias y condicionan su accionar en las políticas. Los casos estudiados, además, indican que los cambios en la cúpula política afectan a las agencias que tienen mayor nivel jerárquico funcional y “visibilidad política”. Esta visibilidad puede ser contraproducente para la continuidad de sus programas, ya que suelen producir interrupciones o se los “deja agonizar”.

Chudnovky et al. (2018), a través de los mismos casos de estudio, explican cómo el ciclo de construcción de capacidades se apoya en varias de dimensiones de CE, en combinación con el enfoque de institucionalización como equilibrio (Scartascini y Tommasi, 2012, 2014), y demuestran que un ciclo débil se produce cuando existen muchos actores con incentivos para actuar por fuera de las instituciones y un *ciclo positivo* cuando existe un fuerte *proceso de institucionalización* que deja capacidad instalada. Los autores concluyen que la construcción de

la CE no debe referir solo a los factores técnicos de desarrollo de los recursos humanos, presupuesto y procesos organizacionales, sino que también implica la *decisión política* para corregir incentivos que llevan a ciclos negativos, de modo de hallar un equilibrio entre las políticas y las CE existentes.

Repetto (2004) analiza las transformaciones ocurridas en la política social latinoamericana, en la década de los ochenta y noventa, haciendo énfasis en la importancia de la dimensión institucional de las CE. Para ello, parte de la interpretación de las CE desde la óptica de las decisiones y acciones políticas tomadas en función de un objetivo general (el valor social) que visualiza la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y dotaciones de recursos de poder diferentes. De las conclusiones del autor, se puede resaltar que: i) para enfrentar los problemas y desafíos de la política social de la región -como condición necesaria- se deben fortalecer las CE en su dimensión técnico-administrativa y política, ii) la construcción, reconstrucción o destrucción de las CE está asociada a un *proceso político de interacción entre actores* de distintos ámbitos que movilizan sus recursos de poder dentro de marcos formales e informales, iii) los cambios institucionales para la construcción y/o reconstrucción de capacidades CE son difíciles y costosos, implican nuevos equilibrios de las interacciones de los actores y están sujetos a *restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales*.

Isuani (2012) entiende que para emprender estrategias de reformas que fortalezcan las CE resulta necesario comprender los factores y procesos que las condicionan. Para ello, parte de los resultados de un estudio de caso en la política del agua en la provincia de Buenos Aires (1992 a 2008) y asume que el proceso de configuración de instrumentos de política (dispositivo normativo y de gestión y un conjunto de recursos básicos) y los actores participantes condicionan la CE para prevenir, reducir y/o resolver los problemas que procura enfrentar la política. Concluye, entre otros aspectos, que para fortalecer las CE se debe considerar: i) la jerarquización

del rol del Estado en sus estrategias de gobernabilidad y orientador de las políticas hacia la generación de “valor público”; ii) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan mejorar los resultados de las políticas implementadas; iii) la formulación e implementación de políticas públicas con mecanismos deliberativos que contemplen la diversidad de intereses sociales; y iv) el fortalecimiento de la planificación del Estado que involucre a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad.

#### 4. Síntesis del apartado

A partir de lo expuesto en la literatura reseñada, es posible resaltar y concluir que:

- Al abordar el concepto de las CE se las considera como condición necesaria pero no suficiente para garantizar resultados de políticas públicas, ya que los resultados de políticas dependen no solo de la existencia o ausencia de CE sino de otras variables que pueden ser diferentes de estas capacidades.
- Más allá de las diversas definiciones existentes, las CE remiten a un concepto complejo y que, por tanto, requieren de un esfuerzo metodológico y conceptual específico para desagregar dimensiones y construir indicadores que permitan su medición.
- Por otro lado, este esfuerzo conceptual para el desarrollo de indicadores de medición está ligado a entender el propósito para el cual el Estado tiene o se propone tener CE. Esto se vincula al “¿para qué?” en tanto la capacidad de un Estado es capacidad “para algo” que, a su vez, depende de las necesidades que posee una sociedad determinada. Por lo tanto, la capacidad de un Estado se debe entender en referencia a necesidades sociales específicas de modo de poder identificar qué tipo de CE existen o se requieren para atenderlas<sup>11</sup>.
- Lo expuesto, además, implica que existen factores que pueden afectar el desarrollo o despliegue de las CE, para diseñar o implementar políticas públicas, y existe un acuerdo

---

<sup>11</sup> Como sostiene Cárdenas et. al (2015) no se requiere de las mismas CE para intervenir en distintos tipos de problemas públicos. Por ejemplo, resolver ciertos problemas requerirán más recursos económicos, otros de militares y algunos tendrán un mayor requerimiento de coordinación entre variadas agencias estatales.

sustantivo que un tipo de factores importantes tiene que ver con el contexto político e institucional.

- En conclusión, por un lado, se percibe que existen desacuerdos acerca de cómo medir las CE pero hay acuerdos en la necesidad de establecer indicadores para su medición. Por otro lado, pueden existir divergencias en cómo desagregar los factores político-institucionales relevantes que afectan el desarrollo de CE pero hay acuerdos en que estos factores importan.

#### **IV. Marco Teórico de la investigación**

En este apartado se presentan algunos conceptos, teorías y enfoques que resultan pertinentes para abordar el problema de investigación planteado.

##### **1. El concepto de capacidades estatales**

En primer lugar, resulta fundamental diferenciar el concepto de las capacidades de gobierno, entendidas como un conjunto de acciones puntuales realizadas en forma temporal por un gobierno o un gabinete en particular, de las capacidades estatales que implican *sostenibilidad*. Las capacidades son sostenibles cuando sus elementos (que permitieron gestionar bien una determinada política en un organismo) quedan “instalados” en el tiempo, más allá de los cambios de gestiones o funcionarios, permitiendo gestionar (con efectividad o eficacia) la misma política u otra similar.

Desde un punto de vista instrumental o de funcionamiento se define a las CE como la habilidad de los organismos públicos para realizar tareas con *efectividad, eficiencia y sustentabilidad*. Esta definición requiere completarse con requisitos que implican que los objetivos de las políticas públicas (en función de cuyo logro se aplican las CE) deben estar dirigidos a la generación de “*valor público o social*” (provisión de bienes o servicios públicos) y a los cuales deberían adecuarse las capacidades para su realización (Alonso, 2007).

Por otro lado, cuando se analizan las estrategias estatales para el tratamiento de un problema o necesidad pública es importante traer a la luz el carácter “*público*” de las políticas, lo que involucra al Estado “*en acción*” con la sociedad y conforme las necesidades de esta última, en tanto las políticas no suceden en un “*vacío institucional*” (Chudnovky, 2014). Se parte del supuesto que existe un “*despliegue de institucionalidad*” y las CE no se analizan como una manifestación binaria que implique que existan o no esas capacidades, sino que se trata de caracterizar aquellas CE que se “*ponen en juego*” para el diseño e implementación de determinadas políticas públicas (Pereyra, 2021).

En complemento con lo anterior, la medición de las CE no puede realizarse en términos absolutos sino en función a la adecuación o inadecuación respecto de las funciones que un organismo público debe cumplir (Sikkink, 1991). Entonces, se entiende que las capacidades de una organización sólo pueden ser analizadas luego de haber especificado las *características* que guían su política, en tanto estas características infieren el tipo de CE que se requiere para una implementación exitosa (Chudnovsky, 2014). El cruce entre la CE y las características de las políticas públicas merece especial atención porque las capacidades deben considerar los aspectos del sector económico a examinar en tanto que son para implementar un tipo de políticas en particular (Cornick, 2013 en Chudnovky et al., 2017).

Específicamente, las políticas de *desarrollo productivo* (y sobre todo las de promoción a los *clusters* o asociatividad) son complejas ya que no consisten en un único instrumento o tratamiento estandarizado sino que suelen incluir un conjunto de posibles intervenciones (y, en ocasiones, no establecidas antes del diseño y puesta en marcha de la política) pudiéndose implementar en diferentes combinaciones y secuencias (Agosin et al. 2014).

## **2. Dimensiones de análisis de las capacidades estatales**

De lo anterior surge que para medir y observar la evolución de las CE de un organismo público se deben seleccionar las dimensiones de análisis e indicadores adecuados para tal fin.

Con este propósito, se consideran parte de las dimensiones e indicadores propuestos por Chudnovsky et al. (2017).

Por un lado, estas dimensiones e indicadores resultan identificables y acordes al caso estudiado. Por otro lado, al igual que los casos de las agencias analizadas por estos autores, que implementan políticas “*orientadas a impulsar el diseño como actividad estratégica para incrementar la competitividad de las PyMEs*”, el presente caso tiene como objetivo ofrecer herramientas para promover la competitividad y el desarrollo productivo del segmento PyME (a través del impulso al desarrollo o fortalecimiento de conformaciones asociativas integradas por MiPyMEs). Por último, en tanto las CE de un organismo público resultan un concepto complejo de medir es conveniente observarlas desde las dimensiones “desde adentro” y “desde afuera” de los organismos.

1. *Capacidades organizacionales*: permiten identificar: i) la diferenciación en la estructura u organigrama de la administración pública para visualizar la importancia o ubicación de la política dentro de la organización, ii) la generación y uso de la información pertinente para diseñar, implementar y/o difundir el alcance de la política, y iii) los diferentes tipos de coordinación que permiten llevar a cabo la política, referidas a: a) territorial/pasiva: división del tipo de beneficiario de la política en función del lugar del territorio a alcanzar, b) funcional/pasiva: en torno a la diferenciación organizacional, c) logística/activa: para llevar a cabo acciones de manera conjunta (generalmente es esporádica), y d) programática/activa: procesos organizacionales con planificación.
2. *Capacidad presupuestaria*: la organización del presupuesto permite identificar si es suficiente para financiar los gastos indirectos (de funcionamiento interno) y directos para llevar a cabo la política, si es estable y si se tiene autonomía para disponer de este.

3. *Capacidad de los recursos humanos*<sup>12</sup>: indaga sobre la modalidad de contratación, la estabilidad de los equipos de trabajo, su nivel de formación y experiencia para determinar sus habilidades, conocimientos especializados y actualizados acordes al diseño e implementación de las políticas.
4. *Capacidad política y de alcance*: captura los modos de interacción del aparato estatal con la sociedad y/o actores claves para llevar a cabo la política, en tanto las políticas deben lograr llegar a sus beneficiarios previstos y a los puntos geográficos claves del territorio. Esta capacidad (como se evidenciará en el desarrollo del presente trabajo) se visualiza en el campo de la “acción” de las políticas y se asocia más los productos inmediatos de las políticas que a las características internas de los organismos. Esta dimensión resulta útil para analizar las estrategias de alcance y alianzas con actores externos al organismo para llevar a cabo la política.

Para la dimensión de *capacidad política y de alcance* se considera parte del enfoque planteado por Evans (1996) que, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas, refiere a la necesidad de un Estado que se encuentre “enraizado” (no aislado) con el entorno social circundante. Esto implica una burocracia estatal que posea estrechas relaciones con el sector empresarial y con el resto de los actores de la sociedad, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma.

### **3. Factores que afectan el desarrollo de las capacidades estatales**

De la literatura reseñada queda de manifiesto que existen *factores o variables externas* que pueden afectar el desarrollo de las CE para diseñar y/o implementar políticas públicas,

---

<sup>12</sup> Los empleados públicos son actores claves de la implementación de políticas ya que cuentan con más información que los políticos y, de este modo, tienen la posibilidad de frenar, retrasar o frustrar la implementación las políticas. Por otro lado, la rotación de personal impacta seriamente la capacidad de las agencias en contextos de baja institucionalidad formal porque no quedan saberes instalados (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007; Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2003 en Chudnovsky et al, op. cit.).

permitiendo, en el corto plazo, generar productos inmediatos (bienes y/o servicios que presta la agencia implementadora de la política). En el caso del Programa SPL, los productos se refieren a las Agrupaciones Productivas conformadas o fortalecidas y a sus Planes Estratégicos Asociativos (PEA) o Proyectos de Inversión aprobados<sup>13</sup>.

En este sentido, los *factores externos* que pueden afectar el desarrollo o despliegue de las CE de los organismos públicos están compuestos por: i) el ambiente o *contexto político-institucional*, económico y social *facilitador (o no)*, ii) la resistencia de la población, ii) los cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo político (voluntad) (Bertranou (2015 y 2011). Conforme el segundo objetivo de la presente tesis, el análisis se centrará en factores del contexto político-institucional que involucra a la agencia implementadora del Programa SPL.

Para determinar los factores que incidieron en las CE para el diseño e implementación de la política analizada, siguiendo a Chudnovky et al. (2017), se asume que en países como Argentina las CE no se pueden disociar del contexto político-institucional. Esto es así porque, dada la baja institucionalidad formal que suele existir en el Estado argentino, los shocks o cambios del sistema político afectan a los organismos públicos.

En este sentido, y como describen estos autores, se entiende que tanto los cambios en las *prioridades o líneas estratégicas de política* de cada gobierno como la *rotación de las autoridades de los gabinetes* inciden en las CE<sup>14</sup> y estos factores contextuales escapan al control de los organismos implementadores, condicionando su accionar. Y, como se deduce de Agosin et al. (2014), la *estabilidad de los organismos implementadores y sus funcionarios* es un factor clave para generar inversión en las capacidades necesarias para diseñar e implementar

---

<sup>13</sup> Estos productos, como se verá en el desarrollo del subapartado 3.3, serán de utilidad solo a los efectos de acompañar el análisis de la evolución de algunas de las dimensiones de las capacidades estatales seleccionadas.

<sup>14</sup> Es importante remarcar que la “*estabilidad por sí sola no alcanza para explicar el éxito de las políticas, aunque sí puede incidir en el desarrollo de ciertas capacidades estatales clave*” (Chudnovky, 2014: 39).

adecuadamente políticas de desarrollo productivo<sup>15</sup>, esto sucede porque si los funcionarios públicos saben que no permanecerán en una organización por un tiempo considerable, no tendrán incentivos para invertir en mejorar las CE.

Otro de los factores que se considera clave para el desarrollo de las CE es la construcción de *apoyo político* para el “lanzamiento” de las políticas y para llevar a cabo las intervenciones a lo largo del tiempo (Chudnovky et al. 2017 y 2018).

Finalmente, siguiendo a Chudnovky (2014), también se considera que la mayor estabilidad de los gabinetes aumenta la capacidad para desarrollar políticas públicas exitosas cuando ésta compensa tanto a la debilidad de reglas formales como a la “pobreza” de la burocracia estatal para diseñar e implementar políticas públicas. Pero, tal como afirma la autora, podría suceder que las *reglas formales y/o las rutinas organizacionales (reglas informales estables y fuertes)*<sup>16</sup> fueran tan fuertes y permanentes que la estabilidad del gabinete perdiera peso explicativo. Entonces, sostienen, la fuente de la estabilidad puede ser diversa: puede provenir de reglas formales que trasciendan a la rotación de autoridades y/o de rutinas burocráticas tan “aceitadas” que sean inmunes a los cambios de personas.

---

<sup>15</sup> Como se verá en el apartado VI de presentación del caso, se trata de políticas, que por sus características requieren funcionar con horizontes temporales amplios y, por tanto, requieren tanto estabilidad de las políticas como organizacional.

<sup>16</sup> Chudnovky (op. cit.) encuentra que (en una de las provincias) las “*reglas informales pero fuertes, permanentes y compartidas*” ordenan el accionar, la información y la coordinación de los actores.

## **V. Estrategia metodológica de la investigación**

### **1. Objetivos general y específicos**

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar los principales factores vinculados al contexto político-institucional que afectaron el desarrollo de las capacidades estatales del organismo implementador para llevar a cabo el diseño y la implementación del Programa SPL, haciendo foco en el periodo de mayor alcance de la política (2008 a 2017).

Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Describir y analizar la evolución de las capacidades estatales disponibles para diseñar e implementar el Programa SPL y su evolución a lo largo de su existencia (2006 a la actualidad).
- Analizar los principales factores del contexto político-institucional que afectaron el desarrollo de las capacidades estatales para el diseño y la implementación del Programa SPL, centrando el foco de atención en el periodo 2008-2017 (de mayor alcance de la política).

### **2. Hipótesis**

Desde la puesta en marcha del Programa SPL (en el año 2006) hasta la finalización de su primera etapa de implementación (fines de 2017) el organismo implementador del Programa SPL<sup>17</sup> se vio atravesada por distintos cambios políticos-institucionales que modificaron la estructura institucional del Ministerio y sus gabinetes.

Como se describió previamente, el Programa SPL finaliza esta primera etapa en marzo de 2018, habiendo asistido a 279 Agrupaciones Productivas de todo el país, pertenecientes a diversos sectores productivos y compuestas por alrededor de 4.900 MiPyMEs y 19.600 puestos

---

<sup>17</sup> Como se detallará en el apartado VI de la presentación del caso y resultados, la Secretaría o Subsecretaría es el organismo implementador de la política (Proyecto PNUD/Programa SPL) conforme lo requiere la normativa PNUD pero el Proyecto PNUD (Programa SPL) está dotado de recursos financieros propios para su funcionamiento.

de trabajo. Luego del cierre operativo del Programa (2018 a 2020), a finales de 2021 se relanza la nueva política de asociatividad a través de un Programa específico en el marco de las acciones del Proyecto PNUD ARG/20/007.

En este marco, se sostiene como *hipótesis principal* que la *estabilidad de las autoridades* de las primeras líneas del Ministerio, durante el periodo 2008 a 2015, afectaron el desarrollo de las capacidades estatales para diseñar, implementar y rediseñar la política de asociatividad y, considerando el periodo 2008 a 2017, existieron otros factores explicativos como la *prioridad de la política pública* de promoción a la asociatividad y el *apoyo político de las autoridades* de las primeras líneas del Ministerio.

Por otro lado, como *hipótesis secundaria* del trabajo, se sostiene que las *reglas formales y/o rutinas burocráticas* que se generaron durante el periodo de análisis (2008 a 2017) también afectaron el desarrollo de las capacidades estatales para implementar y rediseñar la política de asociatividad.

### 3. Metodología

La presente tesis se basa en un análisis de caso, de tipo exploratorio-descriptivo. Principalmente tiene un enfoque cualitativo e incluye el uso de algunos datos cuantitativos que resultaron útiles para el objetivo propuesto.

La unidad de análisis seleccionada es el organismo público que implementa el Programa SPL (actualmente la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación) y se centra el foco del análisis en el periodo que abarca los años de mayor alcance de la política (mediados de 2008 a finales de 2017) vinculado a los Proyectos PNUD ARG/05/024 y ARG/12/005.

Los periodos que involucran la implementación de los Proyectos PNUD siguientes son incluidos en el análisis con la finalidad de observar que capacidades estatales quedaron instaladas

en el organismo implementador de la política y profundizar en las hipótesis y conclusiones. Estos son:

- El Proyecto PNUD ARG/18/P02 (finales de 2018 a finales de 2020) que forma parte de las acciones de cierre operativo del Programa previo (Proyecto PNUD ARG/12/005) y los lineamientos de base de la estrategia de asistencia del nuevo Programa (PNUD ARG/20/007).
- El Proyecto PNUD ARG/12/005 (finales de 2021 hasta la actualidad -junio de 2022-) que incluye, entre otras acciones y herramientas, el nuevo “Programa de Promoción y fortalecimiento de la Asociatividad para la Competitividad MiPyME”.

Para el análisis propuesto se utilizarán los siguientes tipos de fuentes de información referidas al Programa SPL:

- *Primaria:* cuestionarios semiestructurados a algunas personas que trabajaron en el área técnica del Programa, a cargo de tareas centrales como: sensibilización y difusión de las líneas de asistencia, coordinación de las tareas de formulación y evaluación, seguimiento y cierre de los PEA y Proyectos de Inversión presentados por las Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa.
- *Secundaria:* Documentos formales de Inicio y de Revisiones de los Proyectos PNUD del Programa, Reglamentos Operativos, Informes Trimestrales, Anuales y Finales de gestión de cada Proyecto PNUD, Documentos publicados, Guías de trabajo, presentaciones institucionales, y bases de datos de los PEA y Proyectos aprobados y aprobados, entre otra información documentada.

Para el análisis propuesto se seguirá el siguiente desarrollo:

En primer lugar, se describirá y analizará la *evolución de las capacidades estatales* del organismo para el diseño e implementación del Programa SPL, a los fines de identificar si hubo un proceso de desarrollo o debilitamiento a lo largo del período y subperíodos de análisis (2006 a la actualidad).

Para medir y evaluar las capacidades estatales se describirá el origen y propósito, las características y los principales procesos que se llevan a cabo desde el Programa.

Para el análisis de la evolución de las capacidades estatales, como se detalló en el Marco Teórico, se consideran parte de los componentes e indicadores<sup>18</sup> elaborados y reseñados por Chudnovky et al. (2017). En este análisis se observará, a su vez, como “se ponen en acción” las capacidades estatales evaluadas a través del diseño e implementación del Programa.

En segundo lugar, se analizarán los factores del *contexto político-institucional* que afectaron la evolución de las capacidades estatales analizadas. Las variables e indicadores que permitirán analizar estos factores son:

- *Estabilidad de autoridades.* Mide la permanencia de las autoridades de primeras líneas (Ministro/a, Secretario/a, Subsecretaria/a) en un mismo puesto a lo largo del periodo 2008-2017.
- *Apoyo político de las autoridades de línea del organismo* (Ministros/as, Secretarios/as, Subsecretarios/as). Refiere al acompañamiento y apoyo de las autoridades de línea (se mide por el tipo y cantidad de acciones avaladas y/o promovidas) para promover y/o continuar implementando las acciones que guían a la política (Programa SPL) a lo largo del periodo 2008-2017.
- *Prioridad de la política pública de promoción a la asociatividad* (dentro del Ministerio y Secretaría o Subsecretaría). Refiere a importancia o centralidad de la política (objetivos vinculados a la promoción de la asociatividad o *cluster* en el organismo) a lo largo del periodo 2008-2017.

---

<sup>18</sup> El detalle de las dimensiones de análisis, sus indicadores y ponderación se encuentra en el Anexo N° 8 del apartado VIII de Anexos de la presente.

## VI. Presentación del caso y resultados

### 1. Origen y justificación de la puesta en marcha del Programa SPL

Habiendo transcurrido la crisis de 2001-2002, y a raíz de los resultados socioeconómicos negativos provocados por la implementación de políticas derivadas del Consenso de Washington, el Estado asumió un rol activo en la dinámica del desarrollo industrial. Por un lado, el país se encontraba ante un entorno complejo para la subsistencia de las MiPyMEs industriales, dada la recesión económica previa de más de cuatro años de duración. Por otro lado, el aumento de las exportaciones (por el tipo de cambio competitivo) se limitó a ciertos sectores (*commodities* y agroindustria, principalmente) y a actores muy específicos de la economía (grupos económicos locales y extranjeros) que agudizaron la heterogeneidad estructural y la desarticulación de buena parte de los entramados productivos locales (Aspiazu y Schorr, 2010).

En este marco, en el año 2005, sobre la justificación y situación inicial a abordar por las políticas de asociatividad, la Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional (a través del Documento Inicial del Proyecto PNUD<sup>19</sup>) afirmaba que la consolidación del contexto macroeconómico resultaba muy favorable para la actividad productiva aunque aún subsistían en el país regiones con bajos grados de desarrollo relativo, debilitando la competitividad del segmento productivo MiPyME. En este contexto, remarcaba, existían numerosas zonas con deficiencias en las capacidades técnicas, productivas y empresariales que afectaban la posibilidad de generar un desarrollo regional o local sostenible. Además, gran parte de las economías regionales no podían aprovechar integralmente las oportunidades que ofrecía el contexto debido a que *“sus estructuras productivas presentan importantes grados de desarticulación, que se evidencian en retrasos tecnológicos y baja capacidad de innovación”*.

---

<sup>19</sup> Proyecto PNUD ARG/05/024 “Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional”, Enero de 2015.

El organismo implementador del Programa SPL detectaba que el escaso desarrollo de las redes y sistemas productivos locales era una característica del tejido productivo en la Argentina, que atentaba contra el crecimiento y competitividad de las MiPyMEs. De este modo, la implementación de esta política representaba un desafío y oportunidad para empezar a abordar las problemáticas características de las PyMEs del país y el entramado productivo regional donde se insertan.

En este aspecto, acerca de los fundamentos de la política (Programa SPL), desde un enfoque de desarrollo local que resalta el rol del Estado para promover el desarrollo equilibrado regional y la importancia de la asociatividad entre las MiPyMEs, Naclerio et al. sostienen que *“el mercado no desarrolla las regiones postergadas (enfoque desarrollo local). En este sentido, sumado a que la asociatividad permite innovar (cluster y distrito industrial) y, por tanto, producir competitivamente (cluster y trama productiva), permite desarrollar nuevos eslabones y reforzar los existentes para consolidar la cadena de valor.”* (2010: 26). En definitiva, expresan, que crear y promover sistemas productivos locales a través de la política industrial implica *“dotar al sistema económico de nuevas capacidades y potenciar su desarrollo”* (Ídem).

## **2. Reseña de la puesta en marcha y evolución del Programa SPL**

El Programa SPL se diseña y pone en marcha en el año 2006, a través del Proyecto PNUD ARG/05/024, de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. Entre las primeras acciones realizadas se destacan: i) la identificación de sectores y regiones estratégicos, ii) la identificación y análisis de las mejores prácticas nacionales e internacionales, iii) el diseño de la metodología de intervención y la contratación y formación de los recursos humanos, iv) la articulación intra-institucional (Programas de asistencia de la Secretaría, Foros Nacionales de Competitividad de Cadenas Productivas y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, entre otras herramientas disponibles), v) la implementación de una Prueba Piloto a

través de la asistencia de 3 o 5 Agrupaciones Productivas (en función al impacto en el empleo, utilización en factores de producción locales, etc.); entre otras.

En el año 2007, luego de las extensas visitas a territorio e implementación de la Prueba Piloto, el Programa empieza a ejecutar los primeros 20 Planes Estratégicos Asociativos (PEA) de Agrupaciones Productivas. Entre 2006 y 2008, el Programa (a cargo de su primer Coordinador General) lleva a cabo las tareas de diseño, planificación y puesta en marcha. Luego del primer trimestre de 2008, al asumir nuevas autoridades, se produce la transición hacia un segundo Coordinador General. Finalmente, a mediados de 2008, se designa a un tercer Coordinador General que se mantiene estable hasta finales de 2017.

A mediados de 2012 finaliza el Proyecto PNUD ARG/05/024<sup>20</sup> e inicia el nuevo Proyecto PNUD ARG/12/005. La Subsecretaria de la PyME afirma que el nuevo Programa, partir de la experiencia previa (del Proyecto PNUD ARG/05/024), *“propone implementar una estrategia que permita superar las restricciones derivadas de líneas de asistencia de mediana generalidad para poner énfasis en herramientas que se ajusten en una medida aún mayor a las necesidades puntuales de cada Grupo Asociativo. En efecto, el marco estratégico del Proyecto ordena las herramientas de política en función de la complejidad de la temática”* (2012: 7)

Esta primera etapa completa de implementación del Programa, a través de los Proyectos PNUD ARG/05/024 y ARG/12/005, (desde 2006 hasta finales de 2017) incluyó la readecuación y diversificación de las líneas de asistencia y Agrupaciones Productivas beneficiarias<sup>21</sup> (conforme nuevas necesidades y realidades locales que se fueron detectando) y finaliza habiendo asistido a 279 Agrupaciones Productivas, pertenecientes a más de 20 sectores productivos agregados<sup>22</sup>, compuestas por alrededor de 4.900 MiPyMEs, que emplean aproximadamente a

---

<sup>20</sup> El Proyecto PNUD ARG/05/024 finaliza su ejecución habiendo conformado y/o consolidado 170 Agrupaciones Productivas integradas por alrededor de 2.700 MiPyMEs que empleaban a casi 12.200 personas y se distribuían en 190 localidades, de 21 provincias argentinas, pertenecientes a 20 sectores productivos agregados.

<sup>21</sup> Como se detallará en subapartados siguientes en el Cuadro N° 9 y el Anexo N° 6.

<sup>22</sup> Incluyen: Actividades Especializadas de Construcción, Servicios de Ingeniería, Alimentos, Artesanías, Biotecnología, Biotecnología/Bioingeniería, Cerámica, Construcción, Diseño Gráfico, Electrónico, Indumentaria y

19.600 personas y se encontraban localizadas en más de 200 localidades de 23 provincias argentinas (Cuadro N° 5).

El Programa SPL (Proyecto PNUD ARG/12/005) finaliza en marzo de 2018<sup>23</sup> y en octubre de ese año se pone en marcha el Proyecto PNUD ARG/18/02, a los fines de: i) ejecutar y finalizar la implementación de los PEA y Proyectos de Inversión en ejecución (correspondientes a 41 Agrupaciones Productivas), y ii) diseñar la nueva estrategia de la política de asociatividad a llevar a cabo por la Secretaría, a partir de las lecciones aprendidas durante los años previos de la implementación de la política.

La siguiente (y actual) etapa del Programa, que forma parte de una herramienta específica del Proyecto PNUD ARG/20/007, inicia su diseño a fines de 2020 y se pone operativa en septiembre de 2021. Actualmente, el Programa se encuentra en la etapa de evaluación de las Ideas-Proyecto presentadas por las Agrupaciones Productivas e iniciando la asistencia técnica y económica de los 2 primeros PEA de Agrupaciones beneficiarias.

En el siguiente Cuadro (N° 1) se sintetizan las etapas, Coordinaciones Generales a cargo y principales acontecimientos del Programa SPL, desde su puesta en marcha hasta la actualidad:

---

Marroquinería, Industrias Culturales, Madera y mueble, Metalmeccánico, Metalúrgico, Minería, Primario y Agroindustria, Químico, Software y servicios de información, Turismo y Vidrio (Fuente: Base de seguimiento del Programa SPL)

<sup>23</sup> El Programa finaliza de forma anticipada su implementación por sucesos derivados del accionar del responsable de finanzas (hechos que no serán objeto del análisis del presente estudio).

**Cuadro N° 1. Principales hitos del Programa SPL y Coordinaciones Generales a cargo (2006-2022)**

Proyecto PNUD	Periodo	Coordinación General (CG)	Principales acontecimientos
ARG/05/024	2006	1° CG	Inicio formal y acciones de puesta en marcha del Programa y selección de casos para Prueba Piloto.
	2007	1° CG	Inicio de la asistencia económica brindada a las primeras Agrupaciones Productivas (PEA y PI).
	2008	1°-2° CG	
	5/2008-6/2012	3° CG	Consolidación de la asistencia del Programa y rediseño de líneas de asistencia.
ARG/12/005	7/2012-12/2017	3° CG	Readecuación de la estrategia del Programa y rediseño de líneas de asistencia y tipos de Agrupaciones Productivas elegibles.
	1/2018-3/2018-	4° CG	Transición y finalización del Programa (Proyecto PNUD ARG/20/007).
ARG/18/P02	10/2018-12/2020	5°-6° CG	Cierre operativo del Programa (PNUD ARG/12/005) y lineamiento de bases para el nuevo Programa.
ARG/20/007	11/2020-Actualidad <sup>24</sup>	7°- 8° CG	Diseño, puesta en marcha y relanzamiento del nuevo Programa y líneas de asistencia (09/2021).

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Revisión de los Proyectos PNUD e Informes Trimestrales y Anuales del Programa

### 3. Capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL

#### 3.1. Características de las políticas de fomento al desarrollo productivo y *clusters*

En términos generales, y tal como se mencionó en apartados previos, se asume que las políticas de desarrollo productivo son complejas de diseñar e implementar (Agosin et al. 2014). Por ello, antes de adentrarse en el análisis de las capacidades estatales involucradas en el Programa SPL, es necesario introducir algunos de los rasgos que caracterizan a este tipo de políticas y, en particular, a las de promoción a la asociatividad o *clusters*:

- ✓ *Necesidad de descubrir políticas.* En algunos casos las problemáticas y necesidades de los potenciales beneficiarios pueden conocerse ex ante, pero en la mayoría tienen que ser descubiertos como parte del propio proceso de las políticas. Por ello, estas políticas deben ser

<sup>24</sup> A junio de 2022.

elaboradas y redefinidas recorriendo las realidades y contextos locales con el fin de identificar las problemáticas y necesidades claves, las soluciones más apropiadas y la mejor forma de abordarlas. Es así como estas políticas *no consisten en un único instrumento ni en un tratamiento estandarizado* sino que suelen incluir una variedad de posibles intervenciones que se pueden implementar en diferentes modalidades y secuencias. Esta particularidad demanda a los organismos implementadores estar dotados de *flexibilidad y adaptabilidad* para contar con procesos de experimentación, aprendizaje y ajustes continuos y participar en el descubrimiento conjunto con los beneficiarios y los actores involucrados.

En este aspecto, como se observará, el esquema de trabajo del Programa SPL es integral y flexible con herramientas de asistencia técnica y económica adaptadas a las realidades y necesidades de las Agrupaciones y MiPyMEs integrantes de las diversas regiones y sectores. Es decir, se implementa a través de una lógica dotada de “realismo” donde no existe una “selección natural” en la que las empresas son las que deban adaptarse a los instrumentos existentes (Naclerio et al., 2010).

- ✓ *Conocimientos y habilidades técnicas.* Los equipos de trabajo requieren de conocimientos o habilidades avanzadas o especializadas. Los organismos implementadores necesitan, entonces, de mecanismos que les permitan *contratar, ofrecer incentivos y retener personal con las habilidades* específicas y que dependen, en su mayor parte, de los recursos financieros y de las políticas de contratación y remuneración, entre otros incentivos no remunerativos.
- ✓ *Tiempos de procesos de las intervenciones y maduración de resultados.* Estas políticas requieren de un largo periodo de implementación y maduración para evidenciar resultados concretos, luego de su puesta en marcha (asistencia técnica y/o económica brindada).

En el caso de las herramientas del Programa SPL, por un lado, requieren de la participación de múltiples y variados actores. El inicio de la asistencia depende de la confianza y consenso previo que se genere entre las MiPyMEs participantes, su Coordinador/a y otros actores de

apoyo, confianza que demanda de un proceso, tiempo de interacción y consenso colectivo para distribuir roles, realizar un diagnóstico conjunto, formular y presentar proyectos que implican la producción y/o comercialización conjunta de las unidades productivas participantes.

Por el otro, la asistencia técnica y económica brindada se propone en etapas (PEA y PI<sup>25</sup>) y requiere de un tiempo de maduración de varios años para evidenciar resultados e impactos (económicos y/o productivos) concretos en las Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs integrantes. Por lo tanto, las unidades ejecutoras precisan funcionar con horizontes temporales amplios, lo que implica tanto *estabilidad de las políticas como estabilidad organizacional*. Asimismo, se requiere *estabilidad del personal crítico especializado, de rutinas y procesos estandarizados y formalizados y de marcos regulatorios adecuados*.

- ✓ *Colaboración con el sector privado*. El sector público requiere tener acceso a información para identificar las necesidades de los potenciales beneficiarios. Por ello, resulta clave la colaboración del sector privado y la exploración conjunta de las políticas e instrumentos necesarios en el proceso de diseño, implementación y/o rediseño. La voluntad del sector privado depende de numerosos factores, siendo el más importante la formación y actitud de los recursos humanos del sector público involucrados (forma de expresarse y comunicarse, credibilidad y autoridad sobre los recursos requeridos para llevar a cabo las políticas, etc.).
- ✓ *Riesgo de captura y búsqueda de rentas*. Particularmente, los subsidios monetarios (en este caso los ANRs) podrían ser objetos de “búsqueda de rentas” (beneficiarios) o de apoyo político (Estado). Por ello, es importante que el organismo ejecutor regularmente genere y de acceso público a la información pertinente. Por ejemplo, aquella referida a condiciones de acceso a los beneficiarios, a los resultados operativos de la política (beneficiarios alcanzados,

---

<sup>25</sup> Para las Agrupaciones Productivas más incipientes el Programa plantea la asistencia en 2 etapas: i) Fortalecimiento Asociativo con el acompañamiento de un/a Coordinador/a que las asista en la elaboración e implementación de un Plan Estratégico Asociativo (PEA), y ii) Implementación de un PI (adquisiciones y contrataciones) para resolver necesidades y objetivos concretos planeados en los PEA.

su distribución geográfica y sectorial, tipo de proyectos y gastos financiados, tipo de actores que otorgaron apoyo complementario, etc.), entre otra.

- ✓ *Cooperación entre múltiples actores y agencias públicas.* La implementación de estas políticas precisa de la articulación y cooperación entre una gran cantidad y variedad de actores de diversos niveles y sectores, tanto del ámbito público como privado, y requiere articular dentro y fuera del propio organismo.

En particular, la asistencia que promueve el Programa SPL precisa, por un lado, de la participación y coordinación de actores públicos y privados que brinden asistencia complementaria para la ejecución de los PEA y PI asistidos y, por otro lado, de la articulación con otras agencias públicas intra e interjurisdiccionales para complementar estratégicamente y no solapar la asistencia brindada.

### **3.2. Estructura institucional del Programa SPL**

El detalle del organigrama escalar donde se inserta el Programa SPL permite entender los objetivos que guían a la política, la estructura institucional donde se ubica así como los cambios atravesados a lo largo del periodo de análisis. Asimismo, la normativa que guía al Programa permite comprender ciertas particularidades de su implementación y funcionamiento.

Como se mencionó, el Programa se lleva a cabo en el marco de cooperación internacional que brinda el PNUD<sup>26</sup> a través de su agencia u organismo implementador (que debe tener, conforme la normativa PNUD<sup>27</sup>, rango igual o superior a Subsecretaría o equivalente).

En sus inicios el Programa SPL tuvo como organismo implementador a la Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional, del Ministerio de Economía y Producción. En la actualidad es

---

<sup>26</sup> El PNUD tiene como misión colaborar con distintos niveles del Estado en la formulación e implementación de políticas públicas con perspectivas de desarrollo humano y sostenible en distintas áreas temáticas y en consonancia con las prioridades nacionales. Cada área posee objetivos y líneas de acción que contribuyen a mejorar los procesos de formulación y gestión de programas y proyectos, desarrollar capacidades nacionales, así como a fortalecer alianzas entre diferentes actores estratégicos. El Programa SPL se inserta en el área del PNUD que promueve el Desarrollo Inclusivo.

<sup>27</sup> <https://www.undp.org/es/content/argentina/es/home/procurement/pautas-y-procedimientos-pnud>

la Secretaría de la PyME y los Emprendedores del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación<sup>28</sup>. El Programa, a su vez, depende de una Dirección Nacional y una Dirección Simple, dependientes de la estructura de la Secretaría, con quienes interactúan las Coordinaciones y equipos del Programa.

Considerando las particularidades de las “*administraciones públicas paralelas*” que realiza Martínez Nogueira (2002), y como se verá en los subapartados siguientes, los Proyectos PNUD están dotados de mecanismos que le confieren cierta autonomía y/o flexibilidad organizacional y poseen marcos normativos propios que los eximen de ciertas características de los procesos y normativas que poseen las estructuras centralizadas de la administración pública.

Los Proyectos PNUD, tienen entre sus arreglos de gestión y gobernanza una “Junta Directiva de Proyecto” integrada por un representante de la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Organismo de Coordinación del Gobierno), un representante del PNUD (del área temática de la política involucrada) y el representante (Secretario/a o Subsecretario/a) de la agencia implementadora del Proyecto PNUD (Programa SPL).

La agencia implementadora está a cargo de un/a “Director/a Nacional del Proyecto” (Secretario/a o Subsecretario/a) y tiene entre sus principales responsabilidades: i) la planificación y la gestión general de las actividades, ii) la presentación de informes trimestrales y anuales de avances técnicos y financieros, iii) la supervisión de las otras partes responsables de la implementación y la administración, y iv) la auditoría del uso de recursos del Proyecto.

En relación con los objetivos de la política pública de asociatividad, en términos generales, el actual Ministerio de Producción de la Nación es la entidad que, entre otras funciones, entiende en la formulación y ejecución de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las

---

<sup>28</sup> Los cambios del organismo implementador a lo largo de los periodos se detallarán en el Cuadro N° 2 del subapartado 3.3.1.

MiPyMEs. Por su parte, la Secretaría de la PyME y los Emprendedores, puntualmente, tiene entre sus funciones “*Contribuir en la creación, desarrollo y consolidación de las MiPyMEs en cluster, polos productivos del interior del país y en el desarrollo de los corredores productivos ubicados en las economías regionales, promoviendo su inserción en el mercado internacional*<sup>29</sup>”.

### **3.3. Análisis y evolución de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL**

Las capacidades estatales que se analizarán se pueden observar a partir de la implementación y rediseño de la política del Programa SPL, es decir en base de los recursos y procesos que involucran a las herramientas de asistencia específicas brindadas. Con esta finalidad, a continuación, se realiza una breve reseña del proceso<sup>30</sup>.

Para cumplir con el *objetivo general* de fomentar la conformación o consolidación de Agrupaciones Productivas<sup>31</sup> (integradas por unidades productivas pertenecientes a diversos sectores y cadenas de valor) el Programa busca crear condiciones para un crecimiento sostenible de MiPyMEs con un sentido federal, tanto en términos cuantitativos (de escala y facturación) como en términos del conocimiento y tecnología utilizada y desarrollada, la calidad de los productos y la capacidad de comercializarlos. En definitiva, pone el foco en incrementar el valor agregado y el conocimiento incorporado a los productos y procesos productivos.

En vista de estos objetivos, la política promueve la intensificación de las relaciones entre MiPyMEs y su articulación con distintos ámbitos de cooperación (público y privado) incluyendo

<sup>29</sup> Decreto N° 50/2019 de Estructura Organizativa de la APN:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333535/norma.htm>

<sup>30</sup> Para una síntesis completa de la Teoría del Cambio del Programa SPL ver el Anexo N° 1 del apartado final.

<sup>31</sup> Para simplificar términos, a lo largo del trabajo se denomina “Agrupaciones Productivas” (en forma indistinta) para referirse a todas las agrupaciones elegibles y beneficiarias del Programa, representadas por Grupos Asociativos (de 5 o más MiPyMEs) o Conglomerados Productivos y *Clusters* (de 10 o más MiPyMEs) o Cooperativas de Producción o de Trabajo. Todas ellas son formas asociativas que, como se evidenciará en este desarrollo, fueron incorporándose a lo largo de las distintas Revisiones y relanzamientos que tuvo el Programa SPL (2006 a la actualidad)

los diferentes niveles de gobierno, instituciones académicas y técnicas, cámaras empresariales, entre otras instituciones.

Para llevar a cabo los fines mencionados, se llevan las siguientes *acciones o actividades* a lo largo del país:

- *Sensibilización y difusión* acerca de la política y las líneas de asistencia técnica y económicas brindadas.
- *Asesoramiento y orientación* sobre diversas temáticas relativas a la implementación de buenas prácticas en la gestión de las Agrupaciones Productivas.
- *Asistencia técnica y económica no reembolsable (ANR)*<sup>32</sup> para la implementación de: i) Planes Estratégicos Asociativos (PEA)<sup>33</sup> a través de la contratación de un/a Coordinador/a que tiene a su cargo acciones del fortalecimiento de la Agrupación y sus miembros, la formulación, presentación y seguimiento del PI, y la vinculación institucional con actores de apoyo para implementar los PEA y PI, entre otras acciones; y ii) Proyectos de Inversión (PI) para solventar contrataciones y adquisiciones conforme los objetivos generales y específicos del PEA.
- *Vinculación con otros programas del Ministerio y organismos* que brindan asistencia técnica, económica y financiera para la conformación o consolidación de Agrupaciones Productivas y/o sus MiPyMEs integrantes.

A continuación, se observan las cuatro dimensiones de análisis de las capacidades estatales para el diseño e implementación del Programa SPL, haciendo un recorrido desde su origen (2006) hasta la actualidad (junio de 2022):

---

<sup>32</sup> Las líneas de asistencia difieren conforme el tipo de Agrupación Productiva elegible, su nivel de consolidación grupal, el tamaño y alcance y su posición en la cadena de valor. Ver ejemplo del Esquema de estrategia de intervención del Programa SPL (2016) en Anexo N° 7.

<sup>33</sup> Previa presentación de las Ideas-Proyectos a ser evaluadas y aprobadas por el Programa.

### 3.3.1. Capacidades organizacionales

#### *Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura*

Con relación al lugar jerárquico que ocupó el Programa SPL dentro del organigrama se puede observar, en el Cuadro N° 2 siguiente, que su organismo implementador fue variando dentro del organigrama desde el rango de Secretaría a Subsecretaría (niveles mínimos exigidos por la normativa del PNUD) a lo largo del periodo de análisis.

Asimismo, como se describió previamente, el Programa recibe lineamientos y directivas de los/as funcionario/as a cargo de la Dirección Nacional y/o Dirección (simple) de las estructuras de línea a cargo de la temática, conforme lo establecen las Decisiones Administrativas<sup>34</sup> del organismo. Esto implica que el Programa depende formalmente de la segunda línea (Secretaría) o tercera (Subsecretaría) del Ministerio y articula, en cuestiones más vinculadas a la gestión, con diversas personas a cargo de las Direcciones ubicadas en el cuarta y quinta línea del organigrama. No obstante, las prioridades, lineamientos estratégicos generales y definiciones políticas más amplias provienen de las terceras líneas hacia arriba.

Con el paso de los años, el Programa o política de asociatividad no llegó a institucionalizar su implementación a través de una Dirección de línea (nueva y exclusiva<sup>35</sup> o existente) con presupuesto propio, dentro de la estructura organizativa de la Secretaría, sino que continuó ejecutándose a través de los dispositivos de los Proyectos PNUD. En este aspecto, el Documento de Revisión “H” del Proyecto PNUD ARG/05/024 (2010) y el Documento “Inicial” del Proyecto PNUD ARG/12/005 y sus revisiones subsiguientes (2012 a 2017) planificaban como parte de la “Estrategia de Salida”<sup>36</sup>, entre sus actividades: *“Definir la estrategia institucional y*

<sup>34</sup> Decisión Administrativa N° 1080/2020 que establece la Estructura Organizativa del Ministerio de Desarrollo Productivo.

<sup>35</sup> Conforme lo evidencian las Decisiones Administrativas de la Secretaría a lo largo de los años, todas las Direcciones que tuvieron a cargo del Programa SPL, hasta la actualidad, entre sus funciones incluyen a la política de asociatividad o *clusters*, entre otras vinculadas a sus funciones.

<sup>36</sup> La normativa PNUD exige que se establezca una “Estrategia de Salida”, luego de determinado tiempo de implementación de los Proyectos PNUD, más allá que se pueda finalmente definir (“políticamente”) continuar su

*organizacional para la incorporación de las líneas de asistencia del Programa dentro de la estructura organizativa de la Secretaría de Emprendedores y de la PyME”, entre sus indicadores disponer de una “Unidad de Administración y Gestión funcionando en forma permanente en la Secretaría” y entre sus metas tener un “Documento de Estrategia de Salida definida con estructura organizacional, misiones y funciones”.*

No obstante, parte de la Estrategia de Salida que implicaba contar con una unidad centralizada para la implementación de todos los proyectos y programas de cooperación internacional (la DGPyPSyE<sup>37</sup>) y dotar de recursos humanos idóneos y capacitados al organismo para desempeñarse en funciones claves para llevar adelante la política de asociatividad fue cumplida. Esto último se evidencia en los cambios de las modalidades contractuales de los/las principales consultores/as del equipo técnico del Programa, que fueron pasando de tener contratos de locación de servicios (PNUD) a contratos de planta transitoria (Ley Marco) de la Secretaría, tal como se evidenciará en el subapartado 3.3.3.

Universidad de  
San Andrés

---

implementación a través de un nuevo Proyecto PNUD con una nueva estrategia (líneas de acción). En el pedido inicial de colaboración el PNUD asume que cuando una institución carece de la capacidad para gestionar ciertas tareas la Oficina del PNUD la asistirá en la ejecución de políticas a través de determinados servicios de apoyo. El Documento Inicial del Proyecto especifica la naturaleza y ámbito de aplicación de esos servicios y esboza un plan para ir suprimiendo gradualmente la asistencia.

<sup>37</sup> Los Proyectos PNUD del Ministerio contaron, a partir de noviembre de 2017, con la estructura centralizada de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DGPyPSyE), dependiente de la actual Secretaría de Gestión Administrativa, que tiene entre sus funciones centralizar la ejecución y gestión operativa, administrativa, presupuestaria y financiera-contable, comprendiendo los procedimientos de contrataciones, como así también, la planificación, monitoreo y auditoría de dichos programas y proyectos (Decreto 945/2017). Los aspectos que incluyen el diseño e implementación de la política, en sus aspectos más conceptuales y técnicos, continúan a cargo del organismo implementador del Proyecto PNUD/Programa SPL, es decir la Secretaría de la PyME y los Emprendedores (en la actualidad).

**Cuadro N° 2. Organismo implementador del Proyecto PNUD/Programa SPL  
(2006-2022)**

<b>Proyecto PNUD</b>	<b>Año</b>	<b>Organismo implementador del Proyecto PNUD/Programa SPL</b>	<b>Ministerio de la Nación</b>
ARG/05/024	2006	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Economía y Producción
	2007	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Economía y Producción
	2008	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Economía y Producción Produccion
	2009	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Producción Industria Industria y Turismo
	2010	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional (desde 7/2010)	Industria y Turismo
	2011	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Industria y Turismo
	2012	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional (hasta 06/2012) Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Industria
ARG/12/005	2013	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Industria
	2014	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Industria
	2015	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Industria Producción
	2016	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME	Producción
	2017	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME	Producción
	2018	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Producción Producción y Trabajo
ARG/18/P02	2019	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Producción y Trabajo
	2020	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Producción y Trabajo
ARG/20/007	2021	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Desarrollo Productivo
	2022	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Desarrollo Productivo

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Revisión de los Proyectos PNUD-Programa SPL y Boletines Oficiales de la República Argentina

A través de estos cambios se podría visualizar la importancia que se le otorga, dentro del organismo, al Programa SPL y sus líneas de acción. Se observa que desde la puesta en marcha del Programa (2006) hasta 2017, a excepción del periodo 7/2011-6/2012, el organismo implementador se mantuvo siempre en el rango de Subsecretaría. Luego, a partir de 2018 en adelante el Programa pasó a depender del nivel de Secretaría. Dada la evidencia recolectada, esto se explica por los siguientes motivos:

- *Periodo 7/2010- 6/2012.* En julio de 2010, la Subsecretaría pasa a tener rango de Secretaría<sup>38</sup> y el Programa (ARG/05/024) pasa a depender de esa estructura hasta su finalización (06/2012). Luego, cuando inicia el nuevo Programa (ARG/12/005) depende nuevamente de la Subsecretaría (7/2012).
- *Periodo 10/2018-12/2020.* Desde la finalización del Programa (ARG/12/005<sup>39</sup>) el Proyecto que lleva a cabo su cierre operativo (ARG/18/P02) pasa a depender de la Secretaría.
- *Desde 11/2020.* Actualmente, el nuevo Programa SPL depende también de la Secretaria ya que el nuevo Proyecto PNUD ARG/20/007 se integra por una política más amplia y diversa que incluyen herramientas de apoyo a Agrupaciones Productivas, PyMEs y Emprendedores/as y sus instituciones de apoyo.

Estos cambios denotan que la dependencia del Programa en el rango de Secretaria, en el primer periodo señalado (7/2010-6/2012) se debe a un cambio de estructura más que a un cambio planificado. Y, en el segundo periodo (10/2018-12/2020) la Secretaría pasa a ser el organismo implementador del Programa porque refería a tareas de cierre operativo.

Finalmente, cuando se pone en marcha el nuevo Proyecto PNUD (ARG/20/007), en noviembre de 2020, queda a cargo del nivel de Secretaría debido a que el Programa SPL pasa a formar parte de una estrategia más amplia que involucra a políticas de varias direcciones de dicho organismo. Asimismo, se evidencia que la Secretaría, como se mencionó en la sección 3.2, tiene específicamente entre sus funciones la creación, desarrollo y consolidación de *Clusters* o Agrupaciones Productivas a lo largo del territorio nacional<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Decreto N° 964/2010 de aprobación de modificación de la composición del Ministerio de Industria.

<sup>39</sup> De 1/2018 a 3/2018 el Programa SPL (Proyecto PNUD ARG/12/005) depende también del nivel de Secretaría por la renuncia del Subsecretario.

<sup>40</sup> El actual Secretario y el Ministro (en su cargo hasta junio de 2022) presentan trayectorias en la temática de asociatividad desde diversos ámbitos (gestión pública e investigación) lo que denota el interés inicial por el relanzamiento de esta política, a través del Programa SPL y otras herramientas vinculadas.

La agenda de asociatividad, vinculada a este nuevo Proyecto PNUD, promueve el impulso a un esquema de colaboración y de vinculación entre PyMEs que resulta estratégica para el Ministerio y la Secretaría: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-secretaria-pyme-presento-herramientas-para-impulsar-la-asociatividad-de-las-pequenas-y>

Se evidencia que por razones de cambio de estructura ministerial, cierre operativo de la política o por el tipo de herramientas involucradas, el organismo implementador del Programa fue variando de nivel. Por lo tanto, este indicador de *diferenciación funcional* resultó interesante a los efectos de comprender el alcance de la capacidad organizacional en términos del funcionamiento y dependencia del Programa dentro de la estructura escalar.

### ***Generación y uso de información***

Inicialmente el Programa no contaba con un área dedicada exclusivamente a la generación de información para fortalecer la difusión, implementación y/o readecuación de las líneas de acción. No obstante, desde su puesta en marcha (2006) contó con una base de datos con información cuantitativa y cualitativa, sobre los PEA y PI de las Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa, que permitió realizar un seguimiento acabado del alcance de la política y generar reportes y documentos valiosos a lo largo del periodo 2006- 2017.

En 2008, tras haber iniciado la asistencia económica a los primeros casos de Agrupaciones Productivas, el equipo técnico junto a la primera Coordinación General del Programa inicia la redacción del primer documento de trabajo referido a los aspectos conceptuales que guían la política, sus principales líneas y herramientas de asistencia, la experiencia de algunos casos asistidos y los principales resultados operativos.

En el año 2009, a medida que avanza la asistencia técnica y económica a las Agrupaciones Productivas, el Programa empieza a desarrollar tareas de investigación y elaboración de informes a través de la información de la base de datos de la asistencia otorgada y reuniones con informantes claves.

Desde 2010 en adelante, en todos los Documentos Iniciales y de Revisión del Programa se planificaron actividades y metas referidas a la elaboración de metodología e informes de medición de resultados y a la redacción y publicación de documentos de trabajo.

Para el cumplimiento de dichas metas, en primer lugar, se elaboraron e implementaron herramientas<sup>41</sup> e indicadores para evaluar los resultados de corto plazo de los PEA y PI finalizados, al mismo tiempo que posibilitaron perfeccionar ciertos aspectos la operatoria del Programa. En segundo lugar, en el periodo 2012 a 2017, se avanzó sobre la elaboración de la metodología y evaluación de resultados de mediano plazo del Programa a los efectos de dimensionar la contribución que tuvo en el fortalecimiento de las Agrupaciones Productivas con PI finalizados. En tercer lugar, se redactaron y publicaron documentos de trabajo con datos cuantitativos y cualitativos para difundir el alcance del Programa y la experiencia de casos de algunas Agrupaciones Productivas asistidas.

Es así como, desde 2009 hasta mediados de 2017, como resultado de las mencionadas actividades planificadas, por un lado, se publicaron 6 documentos de trabajo con el objeto de dotar de una mayor visibilidad y alcance a la política. Por otro lado, durante 2008 a 2017, se redactaron variados documentos y guías de trabajo referidas al funcionamiento del Programa, para uso tanto de los propios equipos técnicos internos del Programa como de las Agrupaciones Productivas beneficiarias y los/as Coordinadores/as contratados/as para acompañarlas en la implementación de sus PEA y PI. Los principales documentos de trabajo interno generados fueron<sup>42</sup>:

- *Guías para talleres con Agrupaciones Productivas*<sup>43</sup>. Incluyen pautas metodológicas para que los/as técnicos/as del Programa (y funcionarios/as locales que los acompañen) puedan llevar a cabo talleres de trabajo en territorio para las Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs integrantes. Este acompañamiento técnico complementa la asistencia económica brindada por el Programa (ANRs) y es solicitado por los/as Coordinadores/as, a cargo de las

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, se diseñaron diversos Formularios de Situación Inicial (como parte de la documentación adicional a completar por las Agrupaciones beneficiarias) para las distintas instancias de asistencia (PEA y PI).

<sup>42</sup> En el Anexo N° 3 se detallan los documentos y guías de trabajo generadas a lo largo del funcionamiento de los Programas.

<sup>43</sup> Incluyen guía para Talleres vinculados a Árbol de Problemas, Planificación, de Visión (“Globo Volador”), de Cierre (éxitos, tropiezos, potencialidades y obstáculos) y Proceso productivo.

Agrupaciones Productivas, en las diferentes instancias de asistencia (inicial, intermedia o final) de acuerdo con las problemáticas y necesidades que enfrentan las Agrupaciones beneficiarias.

- *Guía para el/a Coordinador/a.* Tienen como destinatarios/as a los/as Coordinadores/as contratados/as para llevar a cabo las actividades de fortalecimiento asociativo, formular y realizar el seguimiento de los PEA y PI de las Agrupaciones Productivas beneficiarias. Incluye un detalle de las funciones y tareas del/a Coordinador/a, el perfil y experiencia requerida, los desafíos más comunes que pueden llegar a enfrentar, las herramientas metodológicas para el trabajo con Agrupaciones Productivas e información acerca de los procesos de la asistencia y normativa del Programa.
- *Guía de los/las Técnicos/as del Programa.* Refleja la importancia del rol de los/las técnicos/as que trabajan en el equipo interno del Programa y que tienen entre sus roles el acompañamiento y asesoramiento a las Agrupaciones Productivas postulantes o beneficiarias y el seguimiento de las tareas de sus Coordinadores/as. Incluye un detalle del perfil requerido de los técnicos/as (capacidades profesionales, conocimientos y actitudes personales) y las principales funciones y responsabilidades en el marco de los procesos y normativas que guían las líneas de asistencia del Programa.
- *Informes de resultados del Programa.* Uno de los estudios realizados tuvo como propósito dar a conocer los primeros resultados de mediano plazo de la política, luego de transcurrido un tiempo de la asistencia técnica y económica otorgadas a algunas Agrupaciones Productivas beneficiarias<sup>44</sup>.

Luego, durante 2020 a 2022 el organismo implementador contrató a instituciones expertas en políticas de desarrollo productivo con los siguientes objetivos:

---

<sup>44</sup> Este estudio se realizó sobre una muestra acotada de beneficiarios y puso el foco en las ganancias de competitividad de las Agrupaciones Productivas a partir de las mejoras cualitativas y cuantitativas en sus factores productivos (empleo y calificación de la mano de obra, inversión en bienes de capital y adecuación de las maquinarias y equipos a las necesidades productivas, etc.) y en la incorporación de tecnologías blandas.

- i) Desarrollar una propuesta metodológica y conceptual para impulsar la asistencia de Agrupaciones Productivas estratégicas, con lineamientos y criterio de base para continuar la política de asociatividad en la Secretaría (2020 y 2021).
- ii) Diseñar contenido y metodología y dictar seminarios<sup>45</sup> para asistir a Agrupaciones Productivas y entidades de apoyo en la elaboración de sus PEA y, en caso de resultar viables, que puedan postular al nuevo Programa de Asociatividad. Los equipos del Programa trabajaron articuladamente con otras Direcciones de la Secretaría y las entidades contratadas para guiar, acompañar y realizar un seguimiento y/o recomendaciones sobre las tareas y productos presentados (2020 a 2022).

En el siguiente Cuadro se detallan los recursos humanos abocados al área técnica dentro de las que se encuentran las del personal que cumplen tareas de investigación.

**Cuadro N° 3. Cantidad de personas por áreas y puestos del Programa SPL (2007-2022)**

Áreas/Puesto	2007-2008	2009	2013	2017	01/2018	11/2018-2020	6/2022
Área Técnica	15	24	23	16	13	6	6
Área Técnica/Total	94%	83%	82%	84%	81%	100%	100%
Coordinador General	1	1	1	1	1	1	1
Coordinador/a Técnico/a	1	1	2	2	2	1	1
Técnico/a	6	11	11	7	5	3	3
Evaluador/a	5	4	3	3	2	0	2
Coordinador/a Operativo/a	1	1	1	1	1	1	0
Difusión Institucional	0	0	1	0	0	0	0
Investigación <sup>46</sup>	0	5	3	1	1	0	0
Asesor/a Legal	1	1	1	1	1	0	0
Área Administrativa <sup>47</sup>	1	5	5	3	3	-	-
<b>Totales</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a documentación interna del Programa

<sup>45</sup> En: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/inscripcion-planificacion-estrategica-gerenciamiento-asociatividad>

<sup>46</sup> Incluye al personal senior y/o asistente abocados a tareas referidas a la elaboración de Documentos y Guías de Trabajo, Evaluación de Resultados, Cooperación Internacional y Transferencia Metodológica y Capacitaciones.

<sup>47</sup> Como se detalló previamente, a partir de noviembre de 2017 se crea la estructura DGPyPSyE que se hace cargo de las tareas de gestión administrativa, presupuestaria y financiera-contable. Parte del personal abocado directamente a tareas administrativas del Programa pasa a depender de dicha Dirección.

La generación de información y documentación formal previamente descrita denota (como se expondrá también en el subapartado 3.3.3) la capacidad del personal de investigación y técnico para llevar a cabo acciones de modo planificado y flexible (de acuerdo con las necesidades detectadas en la implementación del Programa) y reportando productos de utilidad para la política. Esta documentación posibilitó:

- ✓ Dotar de insumos necesarios para implementar y fortalecer las herramientas de asistencia técnica y económica del Programa, favoreciendo no solo cumplir con el propósito y alcance de la política sino también evitar posibles desvíos, a través del otorgamiento de información clara y precisa al público en general, a las Agrupaciones Productivas elegibles y beneficiarias, a los/las Coordinadores/as de las Agrupaciones Productivas, a los/as integrantes del equipo interno del Programa, a otros equipos del Ministerio y organismos con los que interactúan, entre otros actores (públicos y privados) de apoyo que complementan y acompañan en la difusión e implementación de la política.
- ✓ Disponer de información (estudios de casos y/o informes de evaluación de resultados) sobre experiencias de algunas Agrupaciones Productivas asistidas que permitieron readecuar y/o rediseñar las líneas de acción de la política de asociatividad (tal como se detalla en el Cuadro N° 9 y Anexo N° 6 de apartados siguientes).
- ✓ Contar con documentos, información o “protocolos” más formales<sup>48</sup> que trascienden a las gestiones y equipos de trabajo en el tiempo para su uso difundido de otros equipos a cargo de la política de asociatividad, en particular, y/o del desarrollo productivo y territorial, en general. Los Reglamentos Operativos (normativa) y sus Anexos sobre la operatoria formal del Programa también se readecuaron, actualizaron y mejoraron a lo largo del tiempo

---

<sup>48</sup> Esto resulta clave ya que, como bien señala Chudnovky, la informalidad de las reglas “*se evidencia en que no se plasman por escrito, sino que son parte del conocimiento compartido entre actores, se transmiten “boca a boca” y la sanción por el alejamiento de la misma es social e informal*” (2014:173).

(conforme la experiencia y lecciones aprendidas de la operatoria diaria y modificaciones e incorporación de nuevas líneas de asistencia).

### ***Existencia de coordinación y tipos de coordinación***

En cuanto a las acciones de coordinación para llevar a cabo el diseño, implementación y rediseño del Programa SPL, a lo largo de todo el periodo de análisis, se destacan los vínculos intra e interministerial. A continuación, se detalla la existencia de algunas de las principales acciones realizadas y los tipos de coordinación que involucran:

✓ *Programas ministeriales del Estado nacional-Coordinación Territorial/Pasiva.* Durante el periodo 2008-2017, se planificaron y realizaron reuniones periódicas entre equipos de trabajo para coordinar la asistencia técnica y económica brindada a las Agrupaciones Productivas luego de la evaluación de sus Ideas-Proyectos y que, por las características de las Agrupaciones, sectores productivos, necesidades u objetos de los proyectos, requerían de una asistencia conjunta o ser financiadas por otros programas ministeriales<sup>49</sup>. A partir del año 2012, cuando se pone en marcha la Línea 3 del Programa SPL (Centros de Servicios Industriales y Laboratorios de I+D+i) se articula además con el Programa de Centros Tecnológicos (CEN-TEC) del FONTAR del Ministerio de Ciencia y Tecnología para complementar la asistencia brindada. A partir de 2021, el nuevo Programa continuó articulando con algunos de estos y otros organismos.

✓ *Eventos Anuales de Asociatividad Coordinación-Logística/Activa.* Como parte de la estrategia de las acciones planificadas (e incluidas como metas en los Documentos de Proyectos PNUD), durante el periodo 2008 a 2016, se llevaron a cabo 8 encuentros anuales con las Agrupaciones Productivas beneficiarias en cada año, sus Coordinadores/as y los actores involucrados en la política (del ámbito público, académico y privado). Los encuentros

---

<sup>49</sup> Por ejemplo: Programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social, Entramados Productivos Locales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, componentes de Competitividad del PROSAP del Ministerio de Agricultura, Programa de Competitividad del Norte Grande del Ministerio de Economía, entre otros.

tuvieron, entre los principales fines: i) promover y sensibilizar acerca de la importancia de la política de asociatividad, ii) dar a conocer algunos casos exitosos de Agrupaciones Productivas asistidas por el Programa, iii) generar un espacio de intercambio y articulación entre las Agrupaciones y actores participantes, iv) capacitar y vincular a los/las Coordinadores/as de Agrupaciones beneficiarias.

- ✓ *Programas ministeriales de desarrollo de Subsistemas Productivos Territorialmente Concentrados-Programática-Coordinación Programática/Activa.* Durante el año 2011 y 2012, se realizaron encuentros de trabajo para elaborar y definir una estrategia planificada de coordinación entre programas<sup>50</sup> para elevar el nivel de calidad de la política productiva y utilizar de manera eficiente sus recursos. El trabajo contempló un relevamiento y análisis de programas orientados a desarrollar y fortalecer subsistemas productivos territorialmente concentrados para encontrar puntos de articulación y construir un sistema de información geográfica que permitiera ubicar sus intervenciones en tiempo y espacio.
- ✓ *Mesas de Asociatividad -Coordinación Programática/Activa.* Durante 2016 y 2017 se realizaron reuniones entre los equipos de trabajo de los Programas SPL y PAC-Conglomerados Productivos y otros actores. Los principales objetivos fueron: i) relacionar a los distintos actores públicos y privados vinculados a la temática asociativa con el fin de ordenar, articular y difundir los programas existentes de manera continua, ii) analizar y definir las posibles figuras legales de los modelos asociativos en sus diferentes etapas de conformación, iii) generar propuestas que permiten el financiamiento sustentable de los proyectos asociativos, iv) definir acciones conjuntas que generen impacto en los grupos asociativos o *clusters*, entre otros.

---

<sup>50</sup> Los Programas participantes fueron: el Programa de Competitividad del Norte Grande (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas); el Proyecto Iniciativa de Desarrollo de Cluster (PIDC) - PROSAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), la Línea de Desarrollo de Entramados Productivos Locales - (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la herramienta de Proyectos de Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos (FIT-AP) - FONTAR (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva).

✓ *Plan Nacional de Diseño (PND<sup>51</sup>) y Centro de Diseño Industrial (CDI del INTI)- Ministerio de Industria-Coordinación Programática/Activa.* Durante 2014 a 2017, se llevó a cabo un intenso trabajo interactivo entre el equipo del Programa SPL, el PND y el CDI con el propósito de diseñar y poner en marcha una nueva Sub-línea de asistencia para el “Diseño, Desarrollo e Innovación de Productos” a implementar por las líneas del Programa SPL, que incluyó las siguientes etapas:

- i) *Inicio de la solicitud de cooperación* desde la Dirección Nacional del Proyecto PNUD (Subsecretaría PyME) a la vicepresidencia del INTI y realización de reuniones iniciales entre el equipo técnico del CDI, el PND y el Programa SPL.
- ii) *Adaptación de la metodología de trabajo*, que incluye readecuación de los formularios de presentación y de avances de la implementación de PEA y PI, para poner en marcha la nueva Sub-línea para Agrupaciones Productivas en base a la metodología y documentos de trabajo previamente elaborados y utilizados por el PND y el CDI.
- iii) *Capacitación del CDI al área técnica del Programa SPL<sup>52</sup>* en la metodología de trabajo para la correcta sensibilización, detección, implementación y seguimiento de los PEA y PI de la Sub-línea y reuniones de intercambio y planificación de trabajo conjunto con el equipo técnico del PND.
- iv) *Conformación de una mesa de trabajo*, integrada por el CDI y PND y coordinada por el equipo del Programa SPL, para analizar las Ideas-Proyectos presentadas y avances

---

<sup>51</sup> En el año 2014 la coordinadora técnica del PND se incorpora a trabajar en la etapa de diseño, preparación y lanzamiento de la Sub-línea del Programa SPL, también se integra una diseñadora industrial del equipo del PND (de modo permanente en el Programa).

<sup>52</sup> El CDI brindó cursos intensivos sin costo (capacitaciones virtuales y presenciales y el seguimiento de un trabajo práctico final en una empresa) vinculados al “Programa de formación en Diagnóstico de diseño para el desarrollo de productos” a los efectos de fortalecer las habilidades del personal técnico del Programa SPL a cargo de la Sub-línea. Este curso se dicta, de forma arancelada, a profesionales para asistir a empresas en la gestión del diseño para el desarrollo de productos. Programa en: <https://www.inti.gob.ar/capacitaciones/curso/782-diagnostico-de-diseno-para-el-desarrollo-de-productos-modulo-2>

derivados de la implementación de los PEA y PI. Para la evaluación de los PI, se elaboró en forma conjunta un formulario de Aval Técnico a ser emitido por el CDI.

- v) *Realización del seguimiento de avances y cierres* de los PI asistidos, con la asistencia del PND, conforme la metodología previamente elaborada.

Esta última articulación merece destacarse ya que antes de la puesta en marcha de esta Sub-línea, el CDI solo brindaba capacitaciones a los profesionales del área de diseño industrial en la metodología mencionada, generando una masa crítica de profesionales en condiciones de asistir a las MiPyMEs, y el PND (a través del Programa de asistencia “PyMEs D”<sup>53</sup>) solo asistía a MiPyMEs y Cooperativas a través del financiamiento para la contratación de un/a profesional en acciones de pre-inversión para el desarrollo de productos y su comunicación estratégica. De este modo, el organismo implementador del Programa logra completar una vacancia en su población objetivo a través de las líneas de asistencia otorgadas, aportando el apoyo técnico y económico (ANR) para: i) contratar a parte de los/las profesionales (previamente capacitados/as por el CDI) como Coordinadores/as de las Agrupaciones Productivas para la implementación de sus PEA, e ii) implementar las actividades (gastos y adquisiciones) de los PI requeridos por las Agrupaciones Productivas cuyo diagnóstico previo (PEA) avalara el diseño, desarrollo y comercialización de un nuevo producto.

- ✓ *Programa de Aplicación de Regímenes Especiales (PARE) del INTI-Coordinación Programática/Activa.* Durante el periodo 2013 a 2017, se formalizó y llevó a cabo un acuerdo con el INTI<sup>54</sup> para solicitar, conforme lo estipula el ROP del Programa SPL, un Aval Técnico en algunos PI de Agrupaciones Productivas en los que el Programa evaluara que se requería de un análisis especial conforme la especificidad técnica del equipamiento

---

<sup>53</sup> Reglamento Operativo en: <https://www.produccion.gob.ar/wp-content/uploads/2016/03/Bases-y-Condiciones-Pymes-D.pdf>

<sup>54</sup> Desde el PARE se emitía una orden de trabajo al área del INTI que correspondiera, para que brindara la asistencia sobre la confección del Aval Técnico, llevando a cabo las reuniones y/o visitas -previamente requeridas- a las instalaciones productiva de las MiPyMEs de las Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa.

solicitado, entre otras cuestiones técnicas, y cuando la Agrupación no tuviera un vínculo previo con otro organismo que avalara técnicamente su PI.

✓ *Otras acciones regulares de articulación intra-institucional (2008-2022)*. Estas acciones fueron estables y fluidas a lo largo de los periodos y se vinculan con las distintas áreas y/o direcciones a cargo de las políticas y funciones que se complementan con las asistencias del Programa. A modo de ejemplo se puede mencionar:

- *PAC Conglomerados Productivos (BID)-Coordinación Programática/Activa (2009-2017)*. Desde el inicio del diseño, implementación y rediseño de este Programa, que dependía funcionalmente de la misma Dirección de línea que el Programa SPL, se articuló regularmente entre ambos equipos de trabajo a fin de complementar y diferenciar las estrategias de las políticas y herramientas y fortalecer las habilidades de los equipos en el abordaje asociativo de diversas conformaciones de Agrupaciones asistidas<sup>55</sup>. Se realizaron regularmente reuniones y/o viajes conjuntos a territorio para evaluar las Ideas-Proyecto presentadas ante ambos Programas y viajes a territorio para evaluar los PEA o PI en ejecución.
- *Agencias u oficinas regionales o territoriales<sup>56</sup>-Coordinación Funcional/Pasiva*. Se articuló con las direcciones del Ministerio a cargo de estas entidades: Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo<sup>57</sup> (2006-2012), Oficinas Generadoras Nacionales de Industria (2012-2015), Casas de Producción (2016-2018), Centros Universitarios PyMEs (2021-actualidad).

---

<sup>55</sup> EL PAC Conglomerados (Préstamo BID), en ese periodo, asistía a Agrupaciones Productivas de mayor tamaño (más de 10 MiPyMEs) y alcance geográfico, en cambio el Programa SPL asistía a Grupos Asociativos (de hasta 5 MiPyMEs) o Cooperativas.

<sup>56</sup> Estas entidades, en términos generales, en su articulación o nexo con los Programas de la Secretaría o el Ministerio (según el tipo de entidad) tienen como objetivo sensibilizar y difundir las políticas y herramientas o asistir en la formulación de proyectos, además de estar en contacto permanente con las necesidades del territorio, los empresarios y otras instituciones de apoyo.

<sup>57</sup> La Secretaría PyME había suscrito convenios marco de cooperación con la totalidad de las provincias y la CABA.

- *Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020-Coordinación Logística/Activa*. Durante 2013 a 2015, integrantes del Programa SPL participaron en algunas jornadas de trabajo llevadas a cabo por el equipo del PEI 2020 en las distintas regiones del país, junto a los actores vinculados a los sectores productivos y cadenas de valor priorizadas, a efectos de sensibilizar y difundir acerca de las herramientas disponibles del Programa.
- *Seminario virtual de capacitación Asociatividad para la productividad PyME-Coordinación Logística/Activa*. Durante 2020 y 2021, se articuló con distintas áreas y actores públicos y privados a los efectos de diseñar y dictar un Seminario que permitiera promover capacidades institucionales y de coordinación para contribuir a conformar recursos humanos con presencia territorial con un piso mínimo y compartido de conocimientos, herramientas, metodologías y experiencias sobre Agrupaciones Productivas y *clusters*<sup>58</sup>.

Durante el periodo 2008 a 2017, en mayor medida, se observa que se realizaron destacadas tareas de coordinación y cooperación intra e interinstitucional, lo que da cuenta de la habilidad y capacidad del equipo de trabajo y organismo a cargo para proponer y promover espacios institucionales y llevar a cabo acciones de modo articulado y consensuado con diversos organismos y actores, posibilitando: i) la implementación y rediseño de las líneas de asistencia de la política en forma coordinada y complementaria, y ii) la generación de documentos y metodologías y/o establecimiento de mecanismos y procesos de trabajo planificados y formalizados que perduran en el tiempo y pueden ser replicadas para implementar la política o políticas similares en etapas siguientes.

---

<sup>58</sup> <https://www.argentina.gob.ar/produccion/participar-seminario-virtual-asociatividad-productividad-pyme>

### 3.3.2. Capacidad presupuestaria

#### *Monto y estabilidad del presupuesto asignado por año*

En el Documento Inicial de Proyecto PNUD del Programa SPL, firmado tripartitamente para puesta en marcha de las acciones, se proyectan los gastos que se prevén realizar para cumplir con cada una de las actividades (con sus correspondientes metas e indicadores, en el caso de las acciones centrales) durante el plazo de ejecución previsto del Proyecto PNUD o Programa. El plazo de duración máxima de los Proyectos PNUD es de cinco años<sup>59</sup>, con la posibilidad de extenderlo por razones justificadas<sup>60</sup> hasta un total máximo de seis o siete años<sup>61</sup>. Una vez firmado el Documento de Proyecto PNUD, se empiezan a planificar y preparar los procesos vinculados a las primeras actividades comprometidas.

La solicitud y aprobación definitiva del presupuesto, para ejecutar las actividades previstas, sigue el ciclo de la Administración Pública Nacional, en tanto el Proyecto PNUD conforma, junto a otros programas, un renglón del presupuesto del Ministerio. Esto implica que en el momento de la formulación y solicitud formal del presupuesto, habiéndose firmado el Documento Inicial, revisiones o extensiones del Proyecto PNUD, el Programa posee un compromiso previo formalizado más allá de que el presupuesto finalmente aprobado pueda resultar menor.

Por lo tanto, el compromiso inicial, planificación y asignación presupuestaria definitiva permiten implementar las acciones y actividades del Programa correctamente y de modo estable y, al menos, por el plazo de duración establecido en el Proyecto.

---

<sup>59</sup> Se espera que los Proyectos PNUD, por su propia naturaleza, tengan una duración máxima ya que siempre se requiere que el organismo implementador planifique acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades, conforme la “Estrategia de Salida” mencionada previamente.

<sup>60</sup> Con el objeto de finalizar compromisos pendientes, incorporar nuevas líneas de acción dentro de las actividades previstas, incrementar el presupuesto necesario para llevar a cabo las actividades, entre otras razones.

<sup>61</sup> Por ejemplo, el Proyecto PNUD ARG/05/024 tenía fecha inicial de ejecución desde 01/2006 a 12/2008 y se extiende hasta 12/2012, el Proyecto PNUD 12/005 tenía fecha inicial de ejecución desde 07/2012 a 06/2017 y se extiende hasta 06/2019 (conforme se detalla en Cuadro N° 14 del subapartado 4.1).

De acuerdo a lo planificado en los Documentos de los Proyectos PNUD, se contemplan siempre gastos para solventar el funcionamiento interno (contratación de consultores/as del equipo interno a cargo de las líneas de asistencia del Programa, adquisición de mobiliario y/o equipamiento informático, viajes y viáticos, entre otros) y para ejecutar las líneas de asistencia de la política de asociatividad (ANRs para la contratación de Coordinadores/as para la implementación de los PEA aprobados y adquisiciones o contrataciones en el marco de las actividades de los PI aprobados de las Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa)<sup>62</sup>.

En el Cuadro N° 14 (subapartado 4.2) se detalla el presupuesto proyectado en dólares en los Documentos Iniciales y de Revisión del Programa, para cada Proyecto PNUD por periodo, así como las extensiones de plazo de ejecución e incremento presupuestario adicional de las sucesivas Revisiones del Programa. Allí, se evidencia que el presupuesto tuvo siempre estabilidad y tres incrementos a lo largo del periodo 2008-2016 en relación con el presupuesto plurianual aprobado (tripartitamente) en los Documentos de Inicio. También se destaca el monto (en dólares) comprometido que resulta mayor para el periodo 2012 a 2018 respecto al de las revisiones de los Proyectos PNUD correspondientes al periodo precedente y posteriores.

### ***Origen de los ingresos***

Los fondos del presupuesto para llevar a cabo las actividades del Programa provienen del Tesoro Nacional<sup>63</sup> y no existieron, hasta la actualidad, otras fuentes de financiamiento adicionales<sup>64</sup>. Durante el periodo 2020 a 2022, el Proyecto PNUD ARG/20/007 recibió fondos remanentes de otros Proyectos PNUD, de la Secretaría y del Ministerio. y que debieron transferirse para poder culminar sus cierres operativos.

---

<sup>62</sup> Ver ejemplo en el Anexo N° 4 sobre el presupuesto comprometido para el año 2016, en Documento Inicial del Proyecto PNUD ARG/12/005.

<sup>63</sup> Existen Proyectos PNUD que se implementan también con fuente de financiamiento externo.

<sup>64</sup> El Proyecto PNUD ARG/12/005 tenía previsto recibir fondos propios del PNUD (por USD 30.000) a través de la Revisión G para financiar la segunda parte del PI de una Agrupación Productiva beneficiada por el Programa, con el objetivo de potenciar el impacto en las condiciones socioeconómicas de los miembros de la agrupación, conforme una evaluación realizada sobre los PEA presentados e implementados por el Programa que justificaran una segunda instancia de apoyo económico. Por cuestiones de plazos y finalización del ARG/12/005, estos fondos terminaron transfiriéndose a otro Proyecto PNUD de la Secretaría que implementó el caso seleccionado.

Los recursos financieros, como se pudo observar, son imprescindibles para implementar las acciones de asistencia técnica y económica (ANRs) del Programa SPL. En el Anexo N° 4, por un lado, se observa que el 80% del presupuesto planificado anualmente refiere a las líneas de asistencia del Programa que requieren el ANR para implementar los PEA y PI de las Agrupaciones Productivas beneficiarias. Por otro lado, el 94% del total del presupuesto requerido refiere a los gastos complementarios para llevar a cabo esta asistencia técnica y económica, y que incluye el pago de los honorarios de los consultores/as nacionales contratados por PNUD (que forman parte del equipo técnico interno que implementa el Programa) y los gastos de viajes necesarios al territorio (para acciones de difusión y sensibilización, reuniones/talleres de inicio, seguimiento y cierre de PEA y PI de Agrupaciones Productivas beneficiarias).

Es así como la capacidad presupuestaria del Programa se encuentra relacionada al diseño inicial y proyecciones necesarias para poner en marcha la política y a la aprobación definitiva del presupuesto (conforme las prioridades políticas dentro del organismo) y a sus transferencias efectivas (conforme la ejecución, alcance y visibilidad de la política), como se evidenciará en subapartados siguientes. El presupuesto del Programa resultó estable y suficiente para llevar a cabo la asistencia planificada y comprometida a las Agrupaciones Productivas beneficiarias a lo largo de los años.

### **3.3.3. Capacidad de recursos humanos:**

#### ***Modalidad de contratación***

Si bien el Ministerio se encuentra bajo el escalafón del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)<sup>65</sup>, parte del equipo de trabajo a cargo del Programa SPL, representan las denominadas “burocracias paralelas”<sup>66</sup> ya que están conformados por técnicos/as y profesionales cuya

---

<sup>65</sup> Convenio Colectivo de Trabajo para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público, Homologado por Decreto N° 2098/08.

<sup>66</sup> Como señala Martínez Nogueira (2002) este tipo de Proyectos y Programas están dotados, con frecuencia, de sistemas normativos propios y actúan sin las limitaciones de capacidades y de recursos asociadas a las normas de tipo general y a los regímenes de personal de las administraciones públicas.

incorporación al Estado reviste formas contractuales y requisitos diferentes y los salarios son habitualmente superiores al resto del personal de la administración pública. Los contratos llevados a cabo a través de los Proyectos PNUD tienen la modalidad de locación de servicios<sup>67</sup> y por un plazo determinado, con posibilidad de renovación anual como los contratos de la Planta Transitoria.

Durante los años 2007 y 2008, que comprendió la etapa de diseño, con casos asistidos a través de la modalidad de Prueba Piloto y la asistencia de las primeras 27 Agrupaciones Productivas, conformadas por 296 MiPyMEs (Cuadro N° 5, subapartado 3.3.4), trabajaban en el Programa alrededor de 16 personas (Cuadro N° 3, subapartado 3.3.1) con modalidad de contrato de locación de servicios. La mayor parte de este equipo fue conformado y seleccionado por primera Coordinación General vigente en ese período.

Entre 2009 a 2010, cuando aumenta la cantidad de Agrupaciones Productivas postulantes y asistidas y se inicia la ejecución de sus primeros PI (que demandan un acompañamiento más intensivo en la formulación, evaluación y seguimiento y una mayor cantidad de visitas a territorio) y se empiezan a elaborar más documentos de trabajo sobre los avances del Programa, la cantidad del personal asciende a 29 personas. El 90% de la personas poseía contrato de locación de servicios, solo 2 tenían contratos de planta permanente (Economistas de Gobierno<sup>68</sup>) y 1 persona tenía contrato de planta transitoria. Estas 3 personas provenían de otras áreas del gobierno nacional.

---

<sup>67</sup> Desde 2017, la contratación de servicios de consultores/as se realiza de acuerdo con la normativa nacional siguiendo el Régimen de Contrataciones regido por el Decreto N° 1109/2017. Este tipo de contratos se basa en la realización de una tarea continua en el marco de cada Proyecto PNUD y de acuerdo con las funciones, tareas y requisitos establecidos en la Resolución N° 729-E/2017. Los/as trabajadores/as con este tipo de contratos no forman parte de un convenio colectivo de trabajo, por lo que no tienen un régimen de vacaciones ni paritarias (como los trabajadores estatales) ni cuentan con aportes sociales.

<sup>68</sup> Se rigen por el Decreto N° 1921/1994 y, conforme Iacoviello et al. (2003), se trata de personal que tiende a una mayor profesionalización, y a un mayor desarrollo del sistema de mérito. A mediados del año 2000, se disuelve el Instituto Superior de Economistas de Gobierno en el Ministerio de Economía después de incorporar la tercera promoción.

Entre 2013 a 2014, periodo cuya intensidad y variedad de tareas sigue en aumento, pero se empiezan a consolidar los documentos de trabajo, rutinas y procesos, trabajan casi la misma cantidad de personas. A diferencia del periodo previo, casi el 36% pasa a tener modalidad contractual de planta transitoria, el 60% reviste modalidad de contrato de locación de servicios y 1 persona posee contrato de planta permanente. Los cambios a planta transitoria se debieron a las solicitudes del propio personal técnico, a cargo de las tareas del Programa, y del pedido sindical a autoridades superiores.

A partir de 2017, la cantidad de personas del equipo decrece a 19. En comparación a la etapa 2013-2014, en este periodo, la cantidad de personas con contratos de locación de servicios disminuye al 42% del total y las que poseen contratos de planta transitoria representan el 58%. Este cambio se explica por la política de gestión de recursos humanos de la Secretaria que posibilitó que se realicen pases de contratos de locación de servicios a planta transitoria, parte del personal restante evalúa la posibilidad y decide permanecer con la modalidad de locación de servicios. Asimismo, se recategoriza a parte del personal que poseía modalidad de contrato de planta transitoria y que cumplía con los requisitos y funciones requeridas para el nuevo nivel<sup>69</sup>.

Durante el periodo 2008 a 2017, más allá de los aumentos anuales de la grilla de honorarios del PNUD, también se fue recategorizando de nivel al personal técnico que tenía contratos de modalidad de servicios conforme la experiencia (antigüedad) y/o nuevas tareas realizadas.

A partir de marzo de 2018, cuando finaliza el Programa (Proyecto PNUD ARG/12/005), conforme se visualiza en el Cuadro N° 3 previo, el equipo pasa a estar conformado por 6 personas<sup>70</sup> (la mitad posee modalidad de planta transitoria y la otra mitad contrato de locación

---

<sup>69</sup> Las personas en puestos de coordinaciones técnica y operativa del Programa (mandos medios por debajo del Coordinador General) pasan de tener una letra “B” a “A”, lo que implica un ascenso en el nivel de Escala Salarial Personal No Permanente - Contratado según régimen artículo 9° anexo Ley Marco del SINEP.

<sup>70</sup> Como se señaló previamente, en esta época las tareas administrativas y financieras de los Programas y Proyectos de cooperación internacional pasan a ser realizadas por las distintas áreas de la DGPYPsyE.

de servicios) que dan soporte y seguimiento a Agrupaciones Productivas para permitir culminar la implementación de sus PEA y PI en ejecución (aprobados durante la etapa previa).

Luego del relanzamiento del nuevo Programa en 2021 (como una de las herramientas del Proyecto PNUD ARG/20/007) se conforma un nuevo equipo de trabajo de 7 personas que poseen distintas modalidades contractuales (planta permanente, ley marco, locación de servicios).

Cabe aclarar que hasta el año 2020 no se llevaron a cabo en el Ministerio, a diferencia de otros Ministerios de la Nación, llamados a concursos para la incorporación de personal a la modalidad contractual de planta permanente del Estado, lo que significó perder la posibilidad de retener a parte de la burocracia calificada y con experiencia en el organismo.

### ***Perfiles del equipo de trabajo***

El área técnica del Programa resulta central para llevar a cabo la política vinculada a la asistencia a las Agrupaciones Productivas, en tanto:

- ✓ A lo largo de todos los periodos, ocupa (en promedio) alrededor del 90% del total del personal que trabajó para el Programa. Sus integrantes, en especial la coordinación técnica y operativa, técnicos/as, evaluadores/as y asesor/a legal, están a cargo de asistir y acompañar a las Agrupaciones Productivas beneficiarias en todo el proceso de presentación, formulación, implementación, seguimiento y cierre de los PEA y PI (Cuadros N° 3 y 4).
- ✓ El perfil del/a técnico/a es clave en los procesos de la asistencia del Programa (conforme se detalla en Anexo N° 5) ya que están a cargo de difundir y sensibilizar en territorio sobre la asistencia brindada, asesorar y acompañar a las Agrupaciones Productivas beneficiarias y sus Coordinadores/as en todas las instancias de los procesos de las Ideas-Proyecto, PEA y PI e interactúa con variados actores (Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs integrantes, actores e instituciones de apoyo de distintos ámbitos y niveles). Este perfil representa, en cantidad de personal, casi la mitad del equipo total del área técnica, incluyendo coordinaciones (Cuadro N° 3).

En el siguiente Cuadro se resume el tipo de puesto, principales funciones, habilidades, experiencia y formación de los integrantes del equipo técnico y de investigación en el periodo 2009-2017, donde se fortaleció el equipo de trabajo conforme se avanzó en el alcance de la política.

**Cuadro N° 4. Puestos, funciones y habilidades del equipo técnico y de investigación del Programa SPL (2009-2017)**

Puesto	Principales funciones	Principales habilidades	Experiencia	Formación
<i>Coordinación General</i>				
Coordinación General	Coordinar al equipo de trabajo y el cumplimiento de las actividades, participar en los Comité de Evaluación de PEA y PI y generar y mantener vínculos institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vinculación con actores del ámbito productivo e instituciones técnicas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de sectores productivos y eslabonamientos industriales.</li> </ul> </li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales asociadas a las cadenas y sectores productivos.</li> <li>▪ Gestión de proyectos productivos y sus aspectos metodológicos.</li> </ul>	Experiencia en sector público en puestos con interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas vinculadas a las temáticas asociativas y productivas.	Profesional graduado en economía, con Maestría en economía industrial y Doctorado
<i>Área Técnica y de Investigación</i>				
Coordinación Técnica	Coordinar a los/as técnicos/as y evaluadores/as y elaborar informes técnicos, difundir la asistencia brindada y generar y mantener vínculos institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conceptualización, comprensión y evaluación de proyectos asociativos.</li> <li>▪ Vinculación con actores del ámbito productivo e instituciones técnicas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de sectores productivos y eslabonamientos industriales territorializados.</li> </ul> </li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales asociadas a las cadenas y sectores productivos.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad para incorporar y actualizar marcos conceptuales.</li> <li>• Trabajo en equipo para gestionar proyectos productivos y sus aspectos metodológicos.</li> </ul> </li> <li>▪ Aprendizaje continuo sobre las realidades productivas locales y adaptabilidad de la política.</li> </ul>	Experiencia en el sector público en puestos con interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas, en formulación de proyectos productivos y coordinación de equipos de trabajo interdisciplinarios.	Profesional graduado en economía, o ciencias sociales con posgrado en economía industrial o campos teóricos conexos
Coordinación Operativa	Coordinar y participar en la elaboración de informes de actividades, en la definición y confección de Documentos de Revisiones del Programa y coordinar y elaborar circuitos operativos e instructivos de los PEA y PI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de procesos y normativa asociada a las políticas productivas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de sectores productivos y los eslabonamientos industriales territorializados.</li> </ul> </li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales de las cadenas y sectores productivos.</li> <li>▪ Trabajo en equipo para la gestión de proyectos productivos y sus aspectos metodológicos.</li> <li>▪ Aprendizaje continuo sobre las</li> </ul>	Experiencia en el sector público en puestos con interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas, actualización de normativa y procesos y coordinación de equipos de trabajo.	Profesional graduado en economía, o ciencias sociales con Maestría en economía industrial y/o campos teóricos conexos

		realidades productivas locales y adaptabilidad de la política.		
Técnico/a	Difundir líneas de asistencia del Programa, asistir en la formulación y ejecución y cierre de PEA y PI. Participar en la elaboración de documentos de trabajo y dictado de talleres a las Agrupaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de procesos y normativa asociada a las políticas productivas.</li> <li>▪ Comprensión del sector y los eslabonamientos industriales territorializados.</li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales de las cadenas y sectores productivos</li> <li>▪ Trabajo en equipo para la gestión de proyectos productivos y sus aspectos metodológicos.</li> <li>▪ Aprendizaje continuo sobre las realidades locales.</li> </ul>	Experiencia en el sector público en puestos que requieran interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas, en formulación de proyectos y en coordinación de equipos de trabajo interdisciplinarios.	Profesional graduado en economía, o ciencias sociales con posgrado en economía industrial o campos teóricos conexos.
Evaluador/a	Evaluar Ideas-Proyectos y PI y PEA, asistir a los/las técnicos/as en la etapa de formulación y seguimiento de PEA y PI. Participar en la elaboración de documentos de trabajo y dictado de talleres a las Agrupaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de procesos y normativa asociada a las políticas productivas.</li> <li>▪ Comprensión del sector y los eslabonamientos industriales territorializados.</li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales de las cadenas y sectores productivos</li> <li>▪ Trabajo en equipo para la gestión de proyectos productivos y sus aspectos metodológicos.</li> <li>▪ Aprendizaje continuo sobre las realidades productivas locales.</li> </ul>	Experiencia en el sector público en puestos que requieran interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas y en formulación y evaluación de proyectos productivos.	Profesional graduado en economía, Ingeniería o Diseño Industrial, con posgrado en economía industrial o campos teóricos conexos
Investigación y transferencia metodológica	Elaborar, en articulación con el resto del equipo técnico, metodologías y contenidos para capacitaciones, para informes y documentos de resultados y guías de funcionamiento del Programa y elaborar e implementar Proyectos de Cooperación Internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprensión de procesos de proyectos asociados a las políticas productivas, del sector y los eslabonamientos industriales territorializados.</li> <li>▪ Conocimientos de las disparidades regionales de las cadenas y sectores productivos</li> <li>▪ Trabajo en equipo para elaboración de metodología abordaje y evaluación de proyectos productivos.</li> <li>▪ Aprendizaje continuo sobre las realidades productivas locales.</li> </ul>	Inserción académica y experiencia en proyectos de investigación, en el sector público en puestos que requieran interacción y coordinación de gestiones con diferentes personas/áreas y en trabajos de investigación aplicada y actualización metodológica.	Profesional graduado en economía, o ciencias sociales con Maestría en economía industrial Economía Internacional y/o campos teóricos conexos
Asistente de Investigación	Asistir en tareas de investigación			Economista, Relaciones Internacionales
Responsable Legal	Confeccionar modelos formales, realizar el control y seguimiento de legalidad de los documentos de las distintas instancias de los PEA y PI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trabajo en equipo para la gestión de proyectos productivos y sus aspectos legales y metodológicos.</li> </ul>	Asesoramiento legal en Proyectos de Cooperación Internacional.	Profesional en ciencias jurídicas o afín con orientación en la materia

**Fuente:** Elaboración propia en base a Términos de Referencia de consultores/as y bases del Programa.

En el subpartado referido a la *Generación y uso de información* queda de manifiesto como contribuyen el *expertise*, habilidades y capacidades del personal abocado a tareas de investigación y transferencia metodológica en algunas acciones vinculadas al diseño, rediseño,

implementación y difusión de la política. También se evidenció (en el subapartado de *Existencia y tipos de coordinaciones*) las capacidades de las coordinaciones general y técnica, y otros puestos, en el logro de las acciones de articulación y cooperación intra e interministerial descritas que, además, motorizan el alcance de la política (como se evidenciará en el subapartado 3.3.4).

Entre las capacidades y aptitudes específicas que se requiere el perfil del técnico/a (algunas de las cuales son compartidas por los/as evaluadores/as de los PEA y PI, con quienes interactúa los técnicos/as) se resaltan las siguientes<sup>71</sup>:

- ✓ *Aprendizaje*. Conocimiento general de base sobre las problemáticas sectoriales o territoriales a enfrentar durante el trabajo territorial y destreza y actitud para aprender sobre estas problemáticas con el paso del tiempo<sup>72</sup>.
- ✓ *Analítica*. Perspectiva general sobre el abordaje sectorial, territorial y productivo de los proyectos, las cuestiones puntuales de funcionamiento de cada Agrupación Productiva y MiPyMEs integrantes y la identificación de problemáticas y necesidades y viabilidad de los proyectos (objetivos y metas en función de las actividades y recursos, etc.). A partir de ello, el técnico/a elabora un diagnóstico preciso para asesorar en el todo el proceso de formulación e implementación de los PEA y PI.
- ✓ *Coordinación y gestión*. Involucramiento y compromiso pleno en cada uno de los PEA y PI presentados y/o aprobados para efectuar un seguimiento proactivo y continuo, en general, y de las tareas a cargo del Coordinador/a de la Agrupación Productiva, en particular. Capacidad de gestionar el PEA y PI al interior del organismo implementador del Programa en su rol de intermediario entre todas las partes participantes.

---

<sup>71</sup> Los perfiles y funciones provienen de la “Guía del/a técnico/a SPL”, elaborada durante 2017 luego de varios talleres de trabajo participativo, coordinados por el personal de investigación y transferencia metodológica, con los integrantes del área técnica del Programa en base a los procesos, experiencia y lecciones aprendidas a lo largo de la implementación de la política durante el periodo 2008 a 2017.

<sup>72</sup> En la Guía se resalta, además, que un/a técnico/a que haya trabajado en el programa SPL durante un año habrá adquirido un conocimiento sustancial acerca del entramado productivo territorial y cadenas de valor regionales.

- ✓ *Didáctica.* Comunicación precisa para transmitir y explicar desde cuestiones concretas, vinculadas a los objetivos y lineamientos del Programa, los procedimientos administrativos y requerimientos formales para la presentación y desarrollo de un PEA o PI, hasta temáticas más abstractas, de manera accesible y adaptadas a los beneficiarios y actores receptores.
- ✓ *Detección de proyectos.* Habilidad perceptiva que permite dar cuenta, ante un caso de una Agrupación Productiva postulante y su necesidad o problemática planteada, de la potencialidad o viabilidad de aplicación a las líneas de asistencia del Programa.
- ✓ *Formulación de proyectos.* Aptitudes para acompañar a las Agrupaciones Productivas y sus Coordinadores/as en la formulación de PEA y PI con un claro entendimiento sobre el rumbo y los resultados buscados a fin de brindar orientaciones claras.
- ✓ *Articulación institucional.* Como se verá en el subapartado 3.3.4, esta habilidad es clave ya que las agencias públicas nacionales o locales suman su apoyo complementario, vinculado a saberes técnicos, aportes económicos u otros recursos necesarios, para obtener el máximo provecho de la intervención del Programa y maximizar el logro de los objetivos buscados en cada PEA y PI de la Agrupación Productiva. Asimismo, dado que el enfoque del Programa implica el fortalecimiento de la inserción de la Agrupación en el entramado productivo local, de modo sostenible en el tiempo, el/la técnico tiene la habilidad de visualizar el mapa de actores e instituciones capaces de seguir contribuyendo con la Agrupación una vez que el PEA/PI finaliza su asistencia en el Programa.
- ✓ *Entendimiento de las realidades locales.* Comprensión de problemáticas generales (económicas y/o sociales) que enmarcan o condicionan la evolución de una Agrupación Productivas y sus MiPyMEs integrantes y específicas (entramado productivo local, sector productivo y características de la forma en la que opera en cada territorio). Esta habilidad posibilita a los/las técnicos/as a participar de las propuestas y/o recomendaciones sobre las readecuaciones de las líneas de asistencia del Programa y sus procesos.

La evidencia descripta, por una lado, denota que los perfiles del personal reclutado y contratado respondieron meramente a criterios técnicos. Por otro lado, el tipo de puesto y tareas planificadas y conformadas, así como los perfiles, experiencia, conocimientos y habilidades, sumado al aprendizaje continuo, rutinas de trabajo y documentos y guías elaboradas, resultaron sumamente pertinentes para emprender las tareas de diseño, implementación y readecuación de la asistencia técnica y económica que guían la política de desarrollo productivo para la generación o fortalecimiento de Agrupaciones Productivas, sobre todo, a lo largo del periodo 2008 a 2017.

Es importante destacar que, durante este periodo, se desarrollaron y fortalecieron las habilidades de los equipos técnicos a través de diversas capacitaciones, seminarios y especializaciones (provistos por el INAP<sup>73</sup> y organismos diversos) por requerimiento del propio personal técnico y/o por planificación o incentivos provenientes de la coordinación general y coordinaciones técnicas a cargo del Programa y solicitadas a las autoridades. A modo de ejemplo, se destacan:

- *Programa de Capacitación y Diálogo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)*. Fortalecimiento de Sistemas de Desarrollo de Negocios para la Promoción Industrial (Nagoya), Activación Local Industrial para las PyMEs de Centro y Sudamérica (Kikatsu), y Políticas de Desarrollo de PyMEs (Osaka y Tokio), entre otras capacitaciones (2009 a 2017).
- *Programa Internacional de Capacitación en Comercialización y Oportunidades de Inversión para Pymes, Tailandia*. Oportunidades de Comercio e Inversión PyMEs (Bangkok). (2010)
- *Programa Internacional de Capacitación para Ejecutivos en Desarrollo de Clusters (India)*. Metodología de trabajo y estudio de las funciones de actores involucrados en el Programa de *Clusters* de la India (2013 a 2018).

---

<sup>73</sup> Instituto Nacional de la Administración Pública de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la actual Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- *Taller de Evaluación de Políticas Públicas*. Dictado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y Ecole Nationale d'Administration (ENA) (2017).
- *Curso de Mercado de Trabajo, entre la Estructura Productiva y el Bienestar. Métodos Cuantitativos para el Análisis de su Vinculación*. Dictado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017).
- *Programa de Desarrollo de Habilidades de Liderazgo y Trabajo en Equipo*. Ministerio de Producción de la Nación (2016 a 2017).

Asimismo, cabe resaltar que, durante el periodo 2011 a 2017, la Secretaria de la PyME, a través del equipo técnico y de investigación del Programa, llevó a cabo seis Proyectos de Cooperación Internacional en el marco del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Estos Proyectos se basaron en la transferencia de conocimientos a expertos/as de países de contraparte acerca de técnicas de manejo de grupos de pequeños productores. Se asistieron técnicamente a 13 agrupaciones productivas en el exterior y se articularon capacitaciones en temáticas específicas con 3 universidades públicas nacionales.

En el marco de los Proyectos de Cooperación Internacional se realizaron avances en los siguientes 6 países: i) *Santa Lucía*<sup>74</sup>: culminaron todas las etapas de cooperación y se finalizó formalmente el Proyecto, ii) *Granada*: se finalizaron las siete etapas de cooperación del Proyecto, iii) *Belice y Botsuana*: en ambos países se realizó hasta una quinta etapa de ejecución

---

<sup>74</sup> Este Proyecto fue implementado desde 2011 hasta fines de 2013. El equipo técnico del Programa llevó a cabo 5 misiones en dicho país y 3 misiones de delegaciones de Santa Lucía en Argentina. Las misiones en Santa Lucía se orientaron a la transferencia de conocimientos para el desarrollo y fortalecimiento de las Agrupaciones Productivas. Para ello, se realizaron seminarios teóricos y un trabajo de campo en conjunto con funcionarios santalucenses con agrupaciones productivas (de sectores textiles y de software) de Santa Lucía y un seguimiento posterior conforme las actividades del Proyecto de Cooperación. Las actividades se complementaron con visitas de funcionarios santalucenses a Argentina a Agrupaciones Productivas (en los mismos sectores en los que se trabajaba el Proyecto de Cooperación) que recibieron asistencia del Programa SPL en Misiones, Salta, Corrientes, Chaco. Asimismo, se organizaron reuniones con agencias de interés para el Proyecto (INTI, INTA, Ministerio de Agricultura, Cámaras Empresarias, agencias públicas provinciales, entre otras).

del Proyecto, iv) *Saint Cristóbal y Nieves*: se implementó hasta una segunda etapa de ejecución y v) *Jamaica*: se desarrolló una misión técnica para el inicio de cooperación.

Adicionalmente, durante la “V Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica entre la Argentina y Chile” (en octubre de 2017) la Subsecretaría PyME presentó una propuesta desarrollada por el equipo de investigación del Programa SPL, junto a otras 26 propuestas de cooperación en diversas áreas temáticas, quedando seleccionada (entre 5 Programas de Chile y 5 de Argentina) para implementar el Proyecto bidireccional de “Mejores Prácticas de Asociatividad Pyme en Chile y Argentina”, correspondiente a los ejes productivos del Programa de Cooperación Bilateral<sup>75</sup>.

Por último, se llevaron a cabo algunas misiones técnicas oficiales como las siguientes:

- Misión de “Intercambio de Experiencias de Centros Tecnológicos entre España y Argentina” (2014). Representantes del Programa SPL, junto a otros funcionarios de programas similares de Argentina, realizaron un Intercambio con la Red de Institutos Tecnológicos y Centros Tecnológicos de España.
- Programa “*AL Invest 5.0 Cross Clustering*: una estrategia de desarrollo de las MiPyMES” (2016). Representantes del Programa SPL y PAC Conglomerados realizaron una misión técnica a Italia (Roma y Milán), junto a otros funcionarios de Argentina y Chile, con el objetivo de llevar a cabo visitas y reuniones de intercambio con actores productivos y funcionarios de Italia en espacios de Incubadoras, Centros Tecnológicos, *Clusters* y entidades públicas de apoyo.

Las capacitaciones, seminarios y viajes de intercambio realizados fortalecieron el conocimiento y habilidades de los equipos técnicos. Por su parte, la cantidad y variedad de misiones de cooperación internacional llevadas a cabo demostraron las habilidades y

---

<sup>75</sup> Debido a los cambios en la gestión del Programa y autoridades superiores y la finalización del Proyecto PNUD ARG/12/005 este Proyecto de Cooperación no pudo concretarse.

conocimientos técnicos para promover y replicar la política de asociatividad en diferentes realidades y escenarios.

### ***Estabilidad del equipo de trabajo***

Como se detalló previamente, el equipo y las áreas de trabajo fueron paulatinamente creciendo y fortaleciéndose desde la puesta en marcha del Programa (en 2006) hasta el periodo posterior al cambio de gobierno (en 2015). En el periodo 2008 a 2015, si bien se fueron incorporando consultores/as al equipo, creando y fortalecimiento las áreas, también hubo una elevada rotación de integrantes del equipo.

La rotación de los equipos a lo largo del periodo tuvo diversos motivos. A inicios de 2008, con el cambio del Director Nacional del Proyecto ARG/16/004 (Subsecretario), el primer Coordinador General renuncia y, junto a él, casi todo el equipo técnico original del Programa<sup>76</sup>. Durante el periodo de la Coordinación General más estable (2008 a 2017) también hubo rotación de equipos, en 2012 quedaba casi el 60% del equipo original conformado en 2008, y en 2017 quedaba el 24% del equipo del año 2008 y el 32% del equipo del año 2012.

Entre los principales motivos de la rotación, a lo largo del periodo 2008-2017, se encuentran las posibilidades de ascenso laboral en otros ámbitos, los viajes y becas de estudio<sup>77</sup>, entre otros. Dentro de las funciones del Programa, se produjeron algunos ascensos de técnicos/as a coordinaciones técnicas aunque el tamaño de la estructura del Programa no permitió mayores ascensos en cantidad.

Es importante recalcar que, si bien parte del personal técnico fue rotando a lo largo del periodo, algunas personas de cada perfil clave y más crítico del Programa (coordinación técnica, coordinación operativa, técnico/a y evaluador/a) además del Coordinador General se

---

<sup>76</sup> Algunos integrantes de este equipo pasaron a formar parte de un equipo de trabajo, junto al primer Coordinador, del Programa de Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) del Banco Nación.

<sup>77</sup> Algunos técnicos/as asumieron mayores cargos en otros ámbitos públicos o privados, emprendieron estudios de maestría o doctorado en el exterior o una carrera diplomática.

mantuvieron estables a lo largo del periodo 2008 a 2018, así como el responsable del área de investigación y transferencia metodológica desde 2012 a 2018 .

Por lo que se observa, en el periodo 2008 a 2018, en general el organismo implementador del Programa y su coordinación (general y técnicas) presentan elevadas capacidades para planificar el desarrollo profesional de los miembros del equipo y de brindar incentivos para atraer y motivar<sup>78</sup> a la burocracia técnica central a participar e involucrarse en las distintas instancias que requiere el diseño, la implementación, rediseño y promoción de la política.

Finalmente, en 2018, luego del cierre del Programa (PNUD ARG/12/005) gran parte del equipo de trabajo se reubica en distintas áreas del Ministerio o por fuera de este. En el siguiente Programa (PNUD ARG/18/P02) que implicó el cierre operativo del anterior, se solicitó la colaboración a 2 técnicas, que habían formado parte del equipo de la etapa previa, y que posibilitaron dar continuidad y cierre de los compromisos pendientes del Programa, junto a 4 personas provenientes de otras áreas de la misma Secretaría.

En el actual Programa (a junio 2022) el nuevo equipo de trabajo está conformado por integrantes que, si bien no trabajaron directamente en el equipo técnico de los anteriores Programas SPL, poseen conocimientos sobre la herramienta de asociatividad por haber formado parte del Programa PAC Conglomerados, del mismo organismo implementador, entre otras áreas vinculadas. Además, la coordinación técnica del Proyecto PNUD vigente, que colaboró en el rediseño y puesta en marcha del actual Programa y brindó asesoramiento y capacitaciones al equipo técnico, trabajó en el Programa SPL durante 2008-2017 en diversas áreas y funciones técnicas y operativas.

---

<sup>78</sup> Casi la totalidad de los integrantes de la coordinación técnica, técnicos/as y evaluadores/as tuvieron la posibilidad de realizar capacitaciones en el exterior, participar de las misiones técnicas o de Proyectos de Cooperación Internacional y de la confección (en forma interactiva) de los documentos de trabajo del Programa.

### 3.3.4. Capacidad política y de alcance

Esta dimensión vincula el modo de interacción de la burocracia estatal a cargo de la política con la sociedad y/o los actores de apoyo, en tanto las políticas deben lograr alcanzar a los beneficiarios previstos y llegar a los sectores, localidades y provincias claves del territorio que se quieren desarrollar.

#### *Capacidad de llegar efectivamente a la población objetivo*<sup>79</sup>

Como se pudo evidenciar, esta política reviste cierta complejidad y particularidad en torno a la flexibilidad necesaria en el abordaje e implementación de las acciones de asistencia (dada la diversidad de sectores y realidades locales del entramado MiPyME) y la coordinación con múltiples actores vinculados a la política (beneficiarios directos e indirectos) y de apoyo complementario (de diversos niveles y ámbitos).

Por otro lado, la implementación de la política, además de atender a dichas características, debe basarse en las prioridades sectoriales que establece el gobierno nacional y el PNUD a través de su organismo implementador. En este sentido, por ejemplo, el Documento del Proyecto PNUD ARG/20/007, afirmaba que los sectores económicos a desarrollar por la Secretaría (en 2012) debían ser los promovidos por el PEI 2020, en tanto que la política se encontraba ligada a una serie amplia de herramientas de fomento industrial llevadas adelante por el Ministerio. En este sentido expresaba que *“el Proyecto PNUD constituye un elemento de una respuesta de mayor alcance, coherente y organizada centralizadamente, en pos del desarrollo de sectores industriales seleccionados y que tiene en cuenta las heterogéneas fases de industrialización presentes en las regiones argentinas”* (2012:7).

---

<sup>79</sup> Este indicador resulta en una “capacidad en acción” más cercana a los productos que a las características internas del organismo, pero –como se mencionó en los apartados del Estado del Arte y Marco Teórico– la capacidad estatal es un concepto que resulta útil mirarlo tanto “desde adentro” como “desde afuera” de los organismos. Por otro lado, este indicador servirá -en parte- de insumo para analizar los indicadores de “estrategia de alcance pasiva o activa” (acciones para llegar a su público objetivo) y “generación de alianzas externa” (con el sector industrial, académico y el tercer sector, entre otras).

En dicho contexto, y en correspondencia con las metas anuales que establecen los Documentos del Proyecto PNUD (ARG/24/005 y ARG/12/005), por un lado, las Agrupaciones Productivas efectivamente asistidas (a través de ANRs para contratación de un Coordinador/a para implementar los PEA y/o ejecución de actividades de los PI) alcanzaron, en promedio, el 70% de las metas anuales previstas<sup>80</sup>. Por otro lado, se resalta el alcance de esta asistencia (desde 2006 a finales de 2017) en las siguientes dimensiones de la 279 Agrupaciones Productivas Asistidas (Cuadro N° 5 siguiente):

- *Conformación:* están integradas por 4.985 MiPyMEs que empleaban alrededor de 19.630 personas.
- *Distribución territorial:* las MiPyMEs se localizan en alrededor de 200 localidades, distribuidas a lo largo de 22 provincias<sup>81</sup> y la CABA.
- *Distribución sectorial:* las MiPyMEs pertenecen a 20 sectores productivos diferentes (en forma agregada) y a 147 en forma desagregada. Se destacan los siguientes sectores (en forma agregada): alimentos (22,9%), primario<sup>82</sup> y agroindustria (21,5%), metalmecánico (15,1%), industria y marroquinería (9,7%), madera y muebles (6,1%), software y servicios de información (6,5%), turismo (5%), industrias culturales (2,9%) y los restantes sectores representan el 10,4%<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Existen casos de Agrupaciones Productivas que presentan Ideas-Proyectos que son evaluadas por los/as técnicos/as del Programa y luego derivadas a otros organismos que brindan asistencia complementaria o en temas puntuales (con los que articula la Secretaría o Subsecretaría PyME) cuando por sus características o necesidades no son viables de ser asistidas a través de las herramientas de asistencia que brinda el Programa SPL. En estos casos, el alcance indirecto es mayor si se consideran como Ideas-Proyectos evaluadas y derivadas a otros organismos que les brindan efectivamente la asistencia.

<sup>81</sup> La provincia de San Luis fue la única que no tuvo asistencia en el Programa. Se presentaron algunas Ideas-Proyectos a lo largo de la implementación pero que no prosperaron por diversos motivos (viabilidad técnica y/o tipo de beneficiarios no elegibles, entre otros).

<sup>82</sup> Dado el ámbito de alcance sectorial que rige al Ministerio a cargo de la política, se excluye la asistencia a los sectores primarios debido a que su alcance corresponde a políticas de otro Ministerio (por ejemplo la línea de "Iniciativas de Desarrollo de Clusters" del PROSAP). En el caso del Programa SPL, se asistieron a Agrupaciones del sector primario solo si sus PEA y PI tenían como fin agregar valor a la producción primaria. El ROP del Programa SPL (ARG/20/007) las describe como aquellas iniciativas que tienen como objetivo principal "avanzar en la cadena de valor, a través de la incursión en el procesamiento de la producción primaria y/o la introducción de mejoras en un proceso de producción de tipo artesanal" (2012: 16).

<sup>83</sup> Incluyen: actividades especializadas de construcción, servicios de ingeniería, artesanías, biotecnología, bioingeniería, cerámica, construcción, diseño gráfico, electrónico, metalúrgico, minería, químico y vidrio.

Estas cifras resultan relevantes para dimensionar el alcance de la asistencia considerando, como se detalló a lo largo de este desarrollo, las etapas, acciones y tiempos que demanda trabajar con una gran cantidad y diversidad de actores en cada uno de los PEA y PI de las Agrupaciones Productivas elegibles antes de ser asistidas efectivamente a través de las herramientas disponibles del Programa<sup>84</sup>.

**Cuadro N° 5. Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa SPL (2007-2018)**

Año	Agrupaciones Productivas		MiPyMEs Asistidas	Puestos de Trabajo	Provincias (*)	Localidades (*)	Regiones (*)	Sectores productivos (*)
2007	27	10%	296	2605	12	29	5	6
2008	19	7%	199	1631	10	17	4	5
2009	26	9%	452	1309	12	26	5	9
2010	25	9%	771	1700	14	27	5	9
2011	30	11%	481	3477	12	32	4	10
2012	22	8%	398	928	11	20	5	9
2013	32	11%	800	2041	11	30	5	10
2014	32	11%	423	2625	14	35	5	8
2015	35	13%	586	1130	14	38	4	9
2016	10	4%	125	959	3	9	2	6
2017	20	7%	426	1232	12	19	4	7
2018	1 <sup>85</sup>	0%	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>279</b>	<b>100%</b>	<b>4958</b>	<b>19638</b>	<b>23</b>	<b>205</b>	<b>5</b>	<b>20</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al tablero de seguimiento del Programa SPL

(\*) Las celdas de estos campos suman distintas provincias, localidades y regiones y sectores productivos por año y el total de la última celda, suma sólo la totalidad de los mismos sin repetirse.

En el Cuadro N° 6 siguiente también se observa, en el periodo 2008-2017, el alcance que tuvo el Programa en términos de Agrupaciones Asistidas (238<sup>86</sup>), que recibieron ANRs para la

<sup>84</sup> Puede compararse este alcance con el del PAC Conglomerados de BID, otra de las herramientas de asociatividad complementarias de la Secretaría PyME, que tuvo 2 Convocatorias para presentar Proyectos Asociativos en 2014 y 2016, en donde se asistieron en total 12 Conglomerados Productivos, conformados por 232 MiPyMEs.

<sup>85</sup> El caso en 2008 se trata de la última Agrupación Productiva con PI aprobado antes de la finalización del Programa y refiere a una Cooperativa de Trabajo, por ello el número de MiPyMEs integrantes se contabilizaba como 1.

<sup>86</sup> La diferencia entre los 238 PEA aprobados y los 193 PI aprobados se debe, por un lado, a que algunas Agrupaciones (por diversas razones) no presentaron un PI para ser financiado por el Programa. Por otro lado, algunas Agrupaciones (por ser nuevas o con poca trayectoria previa asociativa) solo requirieron una instancia inicial de fortalecimiento asociativo.

contratación de Coordinadores/as para implementar las acciones de fortalecimiento asociativo previstas en sus PEA, sus MiPyMEs integrantes (3.132) y puestos de trabajo abarcados (10.679).

**Cuadro N° 6. Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa SPL con PEA aprobados (2007-2018)**

<b>Año</b>	<b>Agrupaciones Productivas</b>		<b>Puestos de Trabajo</b>	<b>MiPyMEs Integrantes</b>
2007	20	8%	229	2362
2008	25	11%	260	1862
2009	27	11%	458	1321
2010	24	10%	247	893
2011	27	11%	372	942
2012	19	8%	227	413
2013	24	10%	471	1132
2014	23	10%	151	408
2015	29	12%	435	857
2016	6	3%	48	89
2017	14	6%	234	400
<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>100%</b>	<b>3132</b>	<b>10679</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al tablero de seguimiento del Programa SPL

En el Cuadro N° 7 se observan los PI aprobados de las Agrupaciones Productivas, durante 2007 a 2018, referidos a la asistencia económica (ANRs) para llevar a cabo las contrataciones y adquisiciones conforme las necesidades y objetivos planteados. En ese caso, se observa que el Programa alcanzó a 193 Agrupaciones Productivas beneficiarias, compuestas por 3.975 MiPyMEs y 14.900 puestos de trabajo.

En este caso, es preciso remarcar que los PI asociativos, como se detalló previamente, resultan complejos de formular e implementar. Los proyectos requieren de un considerable tiempo, consenso y coordinación ya que se llevan a cabo de modo asociativo entre varias MiPyMEs, con vistas a producir y/o comercializar de forma conjunta para superar las limitaciones individuales, lo que trae aparejado un trabajo de diagnóstico previo pormenorizado e individualizado sobre cada unidad productiva integrante y la necesidad de explorar sus

fortalezas y debilidades, tanto en forma individual como colectiva, antes de emprender la formulación y presentación del PI ante el Programa.

En este sentido, es preciso citar el ROP del Programa (Proyecto PNUD/ARG/12/007) sobre el alcance y resultados previstos por la política, que se espera se potencien en el tiempo, ya que la asistencia brindada “contribuirá a poner en marcha un ciclo de crecimiento de la competitividad sistémica a lo largo del tiempo en localidades, regiones, y en la economía nacional en general, donde los resultados positivos de las iniciales mejoras de competitividad constituirán pisos sobre los que se construirán mejoras ulteriores.” (2012:3)

**Cuadro N° 7. Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa SPL con PI aprobados (2007-2018)**

Año	Agrupaciones Productivas		MiPyMEs Integrantes	Puestos de Trabajo
2007	1	1%	17	34
2008	9	5%	84	668
2009	14	7%	110	819
2010	25	13%	995	2042
2011	27	14%	410	3491
2012	22	11%	460	1006
2013	26	13%	509	1236
2014	24	12%	521	2820
2015	15	8%	244	476
2016	14	7%	235	1160
2017	15	8%	389	1072
2018	1	1%	1	1
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>100%</b>	<b>3975</b>	<b>14825</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al tablero de seguimiento del Programa SPL

Finalmente, en el siguiente Cuadro N° 8 se detallan las Ideas-Proyecto presentadas en el actual Programa de Asociatividad a partir de su lanzamiento a finales del año 2021 hasta el presente (junio de 2022). Se trata de 53 propuestas iniciales de Agrupaciones Productivas, integradas por alrededor de 400 MiPyMEs y 3.500 puestos de trabajo, que se ubican en 51 localidades a lo largo de 16 provincias del país. Esto demuestra que la asistencia en términos de PEA aprobados y, por ende, la asistencia económica efectivamente realizada a las Agrupaciones

Productivas aun es incipiente (por encontrarse en la instancia inicial de implementación, luego de la planificación y capacitación de recursos humanos para la puesta en marcha) pero el alcance en términos de las Agrupaciones Productivas potencialmente beneficiaras resulta apreciable.

**Cuadro N° 8. Ideas-Proyectos de Agrupaciones Productivas presentada al Programa (10/2021- 06/2022)**

Estado de la Idea-Proyecto	Agrupaciones Productivas		MiPyMEs integrantes	Puestos de Trabajo
Con PEA aprobado	2	4%	17	132
Aprobada y PEA en formulación	5	9%	17	132
En reformulación	7	13%	45	144
En evaluación	13	25%	47	731
Desestimada	26	49%	299	2424
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>	<b>425</b>	<b>3563</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al tablero de seguimiento del Programa SPL

#### *Estrategia de alcance pasiva o activa*

Por un lado, la mayoría de las estrategias del Programa para alcanzar a las Agrupaciones beneficiarias han sido del *tipo pasivas*, en tanto refieren a las acciones necesarias y preestablecidas como parte de la estrategia de difusión de la política. Estas acciones se vinculan, principalmente, a las reuniones o viajes a territorio con el objeto de sensibilizar y difundir las líneas de asistencia disponibles para Agrupaciones Productivas, en conjunto con los actores productivos y/o instituciones de apoyo local, delegaciones a cargo de otras herramientas del Ministerio u otros organismos o de las agencias y/o dependencias de desarrollo local vinculadas a la Secretaría, entre otras<sup>87</sup>.

Por otro lado, a lo largo del periodo 2008-2017, el Programa profundizó su *estrategia de alcance activa* debido a su posibilidad de generar canales de coordinación con actores claves

---

<sup>87</sup> El Documento del Proyecto PNUD ARG/12/005 (Julio de 2012) estipula que el organismo implementador llevará a cabo diversas acciones, presentaciones y reuniones a lo largo del territorio nacional con actores locales del ámbito público y privado (instituciones tecnológicas y académicas, cámaras empresariales, agencias de desarrollo productivo, entre otros), pondrá a disposición material para la página web institucional e informará (a través de las redes sociales) sobre las novedades y actividades más relevantes y, complementariamente, usará las herramientas disponibles del “Campus Virtual” de la Secretaría para brindar cursos o encuentros y responder consultas en línea.

como el INTI (tal como se evidenció el subapartado 3.3.1<sup>88</sup>) en torno a la necesidad de ampliar sus líneas de acción a través de las readecuaciones de la estrategia inicial del Programa y la inclusión de nuevos tipos de Agrupaciones Productivas beneficiarias y/o MiPyMEs que abarcaran eslabones de la cadena de valor más complejos.

Asimismo, las estrategias activas para alcanzar y ampliar el público objetivo se relacionan a las reuniones frecuentes de intercambio en los territorios con actores locales de apoyo y/o Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs integrantes, que presentaban Ideas-Proyectos que no resultaban admisibles (bajo los criterios de selección vigentes) y contribuyeron (junto al análisis derivado de los estudios de evaluación de resultados efectuados) al redescubrimiento y detección de mayores vacancias que no estaban siendo atendidas por el Programa.

Las nuevas líneas de asistencia se diseñaron y pusieron operativas en el Programa conforme se fueron detectando y evaluando nuevas posibles conformaciones asociativas y tipos de proyectos elegibles. En este sentido, a lo largo del periodo 2010-2016 se realizaron 4 Revisiones de los Documentos de Proyecto PNUD (ARG/24/005 y ARG/12/005) y ROP vigentes a efectos de ampliar el alcance de la política (ver Cuadros N° 9 y N° 13 y detalle en Anexo N° 6), entre otros propósitos. Las nuevas líneas de asistencia posibilitaron ampliar el alcance a través de:

- Una *mayor tipología* de Agrupaciones Productivas y sus formas jurídicas o contractuales elegibles (Grupos Asociativos y Cooperativas incipientes y fortalecidas e Instituciones Patrocinantes representantes de MiPyMEs).
- Una diferenciación del tipo de Agrupaciones elegibles (Grupos Asociativos y Cooperativas) en *Incipientes o Nuevas y Fortalecidas o Consolidadas*. Para ello, se evaluó y consideró que algunas Agrupaciones y MiPyMEs integrantes, por su grado de consolidación<sup>89</sup> y sus propias

---

<sup>88</sup> Diseño e implementación de la Sub-línea de “Diseño, Desarrollo e Innovación de Productos” con vistas a generar productos con mayor diseño e innovación.

<sup>89</sup> Conforme el ROP del Proyecto PNUD ARG/12/005 (Julio de 2012) para evaluar el grado de consolidación se considera la existencia de una forma jurídica grupal, los vínculos productivos y comerciales entre los integrantes, la solvencia económica que disponen para afrontar el aporte de contraparte monetaria requerido, la estructura organizacional que regula su funcionamiento conjunto y la infraestructura y espacios de uso conjunto que disponen

características y necesidades no requerían de la asistencia de un/a Coordinador/a<sup>90</sup> ya que se encontraban en condiciones de formular e implementar directamente un PI por sí mismos.

- Una *mayor tipología de PI* elegibles, en función a la posición de las cadenas de valor productivas<sup>91</sup> en las que se encontraban o aspiraban avanzar las Agrupaciones Productivas y/o MiPyMEs integrantes y al alcance territorial (Agrupaciones Productivas con un mayor número de MiPyMEs integrantes) y/o tamaño<sup>92</sup> de la Agrupación y sus MiPyMEs integrantes.

En el Cuadro N° 9 se resumen la evolución (en cantidad) de las líneas de asistencia disponibles, los tipos de beneficiarios (Agrupaciones Productivas) y los PI elegibles, a lo largo del periodo de implementación de la política. Se observa que desde 2007 (estrategia inicial de la asistencia) hasta mediados de 2016 se produjeron la mayor variedad de cambios y desagregación<sup>93</sup>.

**Cuadro N° 9. Detalle de las Revisiones de las líneas de Asistencia Económica del Programa (2007-2021)**

Fecha	2007	2010	jul-12	2015	jun-16	sep-21
<b>Etapa</b>	<b>Prueba Piloto y Ejecución</b>	<b>Ejecución PEA y PI</b>	<b>Rediseño y Ejecución</b>	<b>Ejecución PEA y PI</b>	<b>Ejecución PEA y PI</b>	<b>Rediseño y relanzamiento</b>
<b>Proyecto/ Revisión</b>	ARG/24/005	ARG/24/005 (Revisión H)	ARG/12/005 (Documento)	ARG/12/005 (Revisión E)	ARG/12/005 (Revisión F)	ARG/20/007
<b>Líneas de Asistencia</b>	1	2	4	4	3	4
<b>Tipos de Beneficiarios</b>	1	2	4	4	3	3
<b>Tipos de Proyectos</b>	3	3	3	4	4	3

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Proyectos PNUD y ROP del Programa SPL

para el desarrollo de sus actividades productivas.

<sup>90</sup> Para que los asistiera en el fortalecimiento asociativo previo y en la formulación e implementación de un PI.

<sup>91</sup> Según el ROP del Programa, se analiza en qué eslabones del proceso productivo se encuentran insertas las Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs, y si el PI está dirigido a agregar valor a la producción primaria (avanzar en la cadena de valor, a través de la incursión en el procesamiento de la producción primaria y/o la introducción de mejoras en un proceso de producción de tipo artesanal), a desarrollar y fortalecer la producción industrial; a diseñar, desarrollar e innovar en productos; o a introducir y desarrollar procesos de innovación.

<sup>92</sup> Según el ROP del Programa, se considera la facturación conjunta y promedio de los integrantes, la cantidad de empleados y/o asociados, el tamaño de los establecimientos, la participación en diversos mercados (nacionales e internacionales), entre otras variables.

<sup>93</sup> A modo de ejemplo, en el Anexo N° 7, se presentan las dimensiones de análisis de la estrategia de intervención del Programa a través de las distintas líneas de asistencia (Revisión E del Proyecto PNUD ARG/20/007, junio de 2016).

El actual Programa de asociatividad sigue una estrategia de tipo pasiva similar a la previa y con líneas de asistencia similares (a través de readecuaciones del ROP previo y las lecciones aprendidas<sup>94</sup>) e incorpora el tipo de beneficiarios de Conglomerados Productivos (referidas a Agrupaciones Productivas de mayor tamaño, en número de MiPyMEs integrantes y extensión geográfica).

### ***Generación de alianzas externas***

La capacidad de la burocracia técnica para construir alianzas externas con actores (públicos y privados) claves para llevar a cabo la política fue variando a lo largo del periodo.

El Programa por su propia naturaleza (como se detalló en el subapartado 3.1.1) para asistir a las Agrupaciones Productivas requiere de la articulación y acompañamiento de diversos actores. En este sentido, conforme expresa el Documento Inicial del Proyecto PNUD, el objetivo del Programa es “*promocionar la organización de actores locales en redes (que incluyen: otras MiPyMEs, instituciones técnicas y académicas, instituciones públicas, agencias de desarrollo productivo, cámaras empresariales, etc.)*” a efectos de motorizar el desarrollo individual y colectivo de estas empresas y de su entorno, asumiendo que la asociación entre unidades productivas e institucionales es clave para promover procesos de innovación y el fortalecimiento de la capacidad competitiva de todo el entramado productivo.

En el Cuadro N° 10 se observan las alianzas (en cantidad y variedad) que se promovió con diversos actores a lo largo de la implementación de la política. Se destaca el periodo 2010 a 2015 con la mayor cantidad de PEA y PI aprobados por el Programa y una mayor participación de actores de apoyo de *diversos sectores* (cámaras empresariales y agencias de desarrollo regional

---

<sup>94</sup> Otra diferencia con el Programa previo es que se considera la instancia de la asistencia del PEA con Coordinador/a como obligatoria para todas las líneas, con menor cantidad de meses y mayor contraparte exigida en el caso de las Agrupaciones consolidadas o fortalecidas.

y sectorial, entre otros), *niveles* (local, provincial y nacional) y *tipos* (académicos -como universidades- y técnicos -como el INTI e INTA, Centros Tecnológicos- entre otros)<sup>95</sup>.

Puntualmente, es importante resaltar el vínculo y coordinación lograda con los propios *organismos técnicos del Estado nacional* (como INTI, INTA, SENASA, entre otros) en acciones puntuales de apoyo complementario vinculadas a las actividades de los PI de las Agrupaciones beneficiarias. Por ejemplo, para llevar a cabo habilitaciones de establecimientos, de productos, entre otras<sup>96</sup>.

**Cuadro N° 10. Actores de apoyo en los PEA y Proyectos de Inversión de Agrupaciones Productivas del Programa SPL (2007-2017)**

<b>Año</b>	<b>Pública-Privada</b>	<b>Privada</b>	<b>Municipal</b>	<b>Provincial</b>	<b>Nacional</b>	<b>Total participación institucional</b>	
2007	11	8	1	6	14	40	7%
2008	11	2	2	3	5	23	4%
2009	15	0	6	6	14	41	7%
2010	24	3	11	11	14	63	10%
2011	13	13	9	12	29	76	12%
2012	10	11	9	3	23	56	9%
2013	6	18	12	17	26	79	13%
2014	16	17	10	6	33	82	13%
2015	6	18	12	11	46	93	15%
2016	3	4	0	0	9	16	3%
2017	2	6	7	3	24	42	7%
2017	0	1	0	0	1	2	0%
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>101</b>	<b>79</b>	<b>78</b>	<b>238</b>	<b>613</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia del indicador en base al tablero de seguimiento Programa SPL

<sup>95</sup> Un ejemplo destacado para ilustrar la articulación del Programa con actores de apoyo es el PI asistido de la Cooperativa Agrícola e Industrial San Alberto Ltda. (Puerto Rico, Misiones). El objetivo del PI consistió en diversificar el valor agregado de la mandioca, dada la baja rentabilidad del precio de la fécula de almidón frente a la presión de productos de Brasil y otros países con mayor escala de producción y sustitutos. Para llevar a cabo el objetivo, el Programa SPL otorgó ANRs a la Cooperativa para solventar parte de la adecuación del espacio físico, el diseño, construcción y compra de equipamiento, las capacitaciones en Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Manufactureras (BPM), y el desarrollo de la estrategia y herramientas de comercialización del nuevo producto. El apoyo e involucramiento de otros actores fue clave para el éxito del PI ya que participaron agencias públicas como el INTA y la Facultad de Ciencias Exactas Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Misiones, brindando capacitaciones y asistencia técnica para el desarrollo e instalación de la nueva tecnología (diseño del *lay out*, fabricación y puesta a punto del equipamiento) lo que permitió poner en marcha el proceso de producción y comercialización de un producto tan innovador como el puré deshidratado de mandioca. El resultado e impacto esperado del del PI se resume en la: i) mejora de ingresos de los asociados primarios de la Cooperativa, ii) mejora en la capacidades laborales e incremento de empleados de la Cooperativa, iii) diversificación y transformación de un producto agropecuario regional (mandioca), iv) ampliación de mercados (locales e internacionales) y v) aumento de rentabilidad de la Cooperativa. (Fuente: formulario del PI aprobado en el Programa).

<sup>96</sup> Fuente: base del tablero de seguimiento Programa SPL y formularios de PI aprobados.

En el marco de la interacción con *cámaras empresariales*, con quienes el organismo implementador supo establecer lazos concretos para fortalecer la implementación del Programa, se puede mencionar a la Cámara de Bienes de Capital (de orden nacional) con quien interactuó a los efectos de validar compras de bienes de capital de origen importado (propuestos por las Agrupaciones beneficiarias en los PI presentados) siempre y cuando no existieran fabricantes de origen nacional (tal como lo requiere el ROP del Programa). Esta colaboración se produjo durante el periodo 2013 a 2017 y reportó, por un lado, un beneficio al Programa por el cumplimiento de los requisitos del ROP y, por otro lado, a los propios asociados de la Cámara como potenciales oferentes de los bienes planificados en los PI.

En cuanto a las alianzas con el *sector privado*, también cabe mencionar a los propios *beneficiarios directos* del Programa, en tanto se requiere de un esfuerzo conjunto de las entidades asociativas que representan a las Agrupaciones Productivas (cámaras empresariales, cooperativas, consorcios de empresas, etc.) o apoderados/as o instituciones patrocinantes (de las Agrupaciones que no poseen formas jurídicas) para coordinar roles entre las partes y/o definir interlocutores para dialogar con el equipo técnico del Programa y el/la Coordinador/a que lleve a cabo el PEA, de modo de poder avanzar en los compromisos y etapas que exige la aplicación al Programa.

La alianza establecida con los propios beneficiarios requiere del: i) esfuerzo conjunto para realizar un diagnóstico asociativo y consensuado, previo a la presentación de la Idea-Proyecto, ii) compromiso material de los miembros de las Agrupaciones para aportar la contraparte local (en monetario y en especie) necesaria para implementar el PEA o PI<sup>97</sup>; iii) cumplimiento de Convenios con el organismo implementador (donde se establecen obligaciones y derechos de las

---

<sup>97</sup> Conforme el ROP, el Programa SPL aporta un porcentaje máximo del ANR para financiar: i) una parte de los honorarios mensuales del/a Coordinador/a (a cargo de implementar el PEA y formular el PI) y ii) las adquisiciones/contrataciones para llevar a cabo el PI. El resto del Aporte Local Monetario exigido debe ser aportado por la Agrupación Productiva y/o integrantes y el Aporte Local En Especie puede ser aportados por ellos mismos y/o instituciones de apoyo. De este modo, se sienta un compromiso entre todas las partes integrantes y/o de apoyo que denota la viabilidad y apuesta por los PEA y PI que se proponen encarar en conjunto.

partes) para dar inicio formal a los PEA o PI (una vez aprobados), iv) puesta a disposición de espacios físicos/o terrenos para construir y/o readecuar plantas o espacios de producción y/o comercialización conjuntos (que sean de propiedad de la Agrupación Productiva o cedidos por alguno de sus miembros o terceros), y v) elaboración de reglamentos internos de uso de espacios conjuntos y/o de bienes adquirido, entre varios otros compromisos.

Es así como, se requirieron de firmes “alianzas” entre estos actores productivos (beneficiarios), los que brindaron su apoyo complementario y el equipo técnico del Programa y el organismo implementador, para llevar a cabo la asistencia de modo organizada y efectiva en todas sus instancias (Idea-Proyecto, PEA y PI).

En este aspecto, también se puede mencionar la “alianza” lograda con la figura de “Institución Patrocinante” de las MiPyMEs (cámaras empresariales, consorcios empresariales, agencias de desarrollo, entre otras) como actor clave para la implementación de la línea de asistencia destinada a poner en marcha o fortalecer “Centros de Servicios Industriales o Laboratorios de I+D+i”. Esta línea de asistencia se pone operativa a mediados de 2012 y surge ante la necesidad de las MiPyMEs de disponer de espacios de uso compartido, ya no con el objeto de producir y/o comercializar en conjunto sino con el fin de llevar a cabo pruebas o prototipos puntuales para mejorar o desarrollar nuevos productos<sup>98</sup>.

La motivación<sup>99</sup>, para participar en el Programa, de parte de las Instituciones Patrocinantes de MiPyMEs radica en que, por un lado, adquieren nueva capacidad instalada para brindar servicios (instalaciones equipadas), mayor visibilidad política y social y alcance (nuevas empresas asociadas en el caso de las cámaras), lo que les reporta un claro incentivo a participar de este tipo de proyectos. Para participar del Programa (conforme el ROP) estas instituciones

---

<sup>98</sup> A las MiPyMEs no les resulta viable llevar a cabo dichas acciones de modo individual (en sus propias instalaciones) debido a un tema de escala, costo, personal técnico, espacio físico, materiales, equipamiento específico requerido y su mantenimiento.

<sup>99</sup> Conforme surge de Formularios de PI aprobados por el Programa en la línea de asistencia de Centros de Servicios Industriales o Laboratorios de I+D+i.

deben no sólo aportar la contraparte monetaria requerida para llevar a cabo las inversiones del PI sino también poner a disposición infraestructura propia o cedida por terceros y realizar el mantenimiento, gestión y coordinación (técnica y operativa) de los Centros una vez operativos.

Las Institución Patrocinante tiene, principalmente, los siguientes roles u obligaciones en el marco de la asistencia brindada por el Programa: i) relevar las necesidades sectoriales de sus MiPyMEs asociadas y/o del entorno, formular el PI y postularlo ante el Programa, ii) recibir y gestionar los ANRs y aportes de contraparte para las adquisiciones y/o contrataciones enmarcadas en el PI aprobado y realizar las rendiciones y talleres de cierre del PI ante el Programa, y iii) gestionar (operativa y técnicamente) y administrar las actividades y servicios ofrecidos por los Centros o Laboratorios (una vez puestos en funcionamiento) con vistas a lograr su sostenibilidad y alcance sectorial o territorial de las MiPyMEs asociadas y/o potenciales usuarias.

Este tipo de figura elegible continua en el actual Programa de asociatividad, ya que se toma el modelo y funciones ya establecidas en el ROP previo así como las lecciones allí aprendidas.

La diversidad y cantidad de alianzas mencionadas dan cuenta de la interacción y habilidad de la burocracia técnica (del organismo implementador del Programa) para identificar, comunicarse y entablar lazos, de modo coordinado, con cada uno de los siguientes actores participantes: i) de apoyo para la formulación y/o implementación de los PEA y PI, en diversas acciones e instancias requeridas, para el logro de los objetivos planteados por las Agrupaciones beneficiarias<sup>100</sup>; ii) los propios beneficiarios y sus partes integrantes para implementar la política con efectividad y iii) los “aliados” para motorizar y ampliar el alcance y sostenibilidad de la política (como en el caso de los Centros de Servicios Industriales o Laboratorios de I+D+i).

---

<sup>100</sup> Aquellos que brindan apoyo a través de sus avales institucionales, capacitaciones, asistencias técnicas, habilitaciones edilicias o de procesos o productos, entre otros.

### 3.4. Resumen de la evolución de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL

En el siguiente cuadro se resume la evolución (en puntaje<sup>101</sup>) de las capacidades estatales del organismo implementador del Programa SPL, conforme los subperiodos de análisis detallados previamente. Se observa que los subperiodos de mayor desarrollo de capacidades comprenden los años 2008 a 2017 y (como se demostró a lo largo del subapartado 3.3) con mayor desarrollo en la *Generación y uso de información, Existencia y tipos de Coordinación* y la *Capacidad de llegar a la población objetivo*. En el subperiodo 07/2012-12/2017, se observa un mayor desarrollo de la *Estrategia de alcance* y de la *Generación de alianzas externas*, asociado a la etapa de la nueva estrategia del Programa (Proyecto PNUD ARG/12/005) y el redescubrimiento de nuevas líneas de asistencia conforme se avanzó en la implementación de la. El desarrollo de la dimensión de capacidad de *Presupuesto* es homogéneo a lo largo de los periodos (como se expuso en el apartado 3.3.2) debido a que los gastos se prevén en los Documentos Iniciales y de Revisiones de los Proyectos PNUD y deben ser suficientes para poner en marcha e implementar la política (gastos de funcionamiento interno y vinculados a la asistencia técnica y económica a los beneficiarios) conforme las metas previstas en los Documentos de Proyectos. Por último, los indicadores de capacidad de *perfiles de los recursos humanos* también se desarrollan de igual manera a lo largo de los periodos debido a las habilidades y conocimientos específicos requeridos para diseñar e implementar este tipo de políticas.

En definitiva, se presenta un desarrollo de las capacidades estatales del organismo implementador con mayor énfasis en el periodo donde se dirige el análisis (conforme se aclara en el apartado V de estrategia metodológica) que abarca mediados de 2008 a finales de 2017<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Los detalles de la construcción de los indicadores y sus puntajes se encuentran en el Anexo N° 8 de la presente.

<sup>102</sup> El periodo 11/2018 a 12/2020 al tratarse de un cierre operativo naturalmente presenta un bajo despliegue relativo de algunos indicadores (como *generación y uso de información, estrategia de alcance* y *generación de alianza externa*) u otros que no corresponden su medición (como el *capacidad de llegar efectivamente a la población objetivo*).

**Cuadro N° 11. Evolución de las capacidades estatales para el diseño e implementación del Programa SPL (2006-2022)**

Capacidad Estatal	Indicador	01/2006-04/2008	05/2008-06/2012	07/2012-12/2017	11/2018-12/2020	11/2020-06/2022
		Prueba Piloto	Ejecución	Rediseño y Ejecución	Cierre Operativo	Rediseño y relanzamiento
		ARG/05/024	ARG/05/024	ARG/12/005	ARG/18/P02	ARG/20/007
Organizacional	Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura	1	1	1	1	1,5
	Generación y uso de información	0,5	0,75	0,75	0,25	0,25
	Existencia de coordinación y tipos de coordinación	0,25	0,5	0,75	0	0,25
Presupuesto	Monto asignado por año	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
	Estabilidad del presupuesto	0,375	0,375	0,375	0,375	0,375
	Origen de los ingresos	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125
Recursos humanos	Perfiles	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	Estabilidad del equipo	0	0,6	0,6	0	0,3
	Modalidad de contratación	0	0	0,2	0,1	0,1
Política y de alcance	Capacidad de llegar efectivamente a la población objetivo	1,2	1,8	1,8	N/C	1,2
	Estrategia de alcance pasiva o activa	0,2	0,4	0,6	0,2	0,4
	Generación de alianzas externas	0,2	0,4	0,6	0,2	0,6
<b>Puntaje Total</b>		<b>7,9</b>	<b>10</b>	<b>10,85</b>	<b>6,3</b>	<b>9,15</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base dimensiones y puntajes de indicadores de Chudnovky et al. (2017)<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Ver Anexo N° 8 del Apartado VIII de Anexos de la presente.

#### **4. Factores que afectaron el desarrollo de las capacidades estatales para diseñar e implementar el Programa SPL**

##### **4.1. Estabilidad de autoridades vinculadas al Programa SPL**

En el Cuadro N° 12 siguiente se presenta la cantidad de cambios de autoridades en puestos superiores en cada periodo (desde 2006 hasta la actualidad, junio de 2022) en el Ministerio a cargo de la política de asociatividad<sup>104</sup>. De esta información, y centrando el foco de análisis en el periodo 2008-2017, surge lo siguiente:

- Desde la puesta en marcha del Programa-Proyecto PNUD ARG/05/024 (implementación de su prueba piloto y la asistencia a las primeras Agrupaciones Productivas Asistidas), 2006 hasta finales de 2008, se sucedieron 4 Ministros de Economía y Producción y 3 Secretarios de Industria y Comercio y de la PyME. La Dirección Nacional del Proyecto PNUD estuvo a cargo de 4 Subsecretarios de la PyME y Desarrollo Regional.
- En la siguiente etapa de implementación del Programa (de mayor alcance y de consolidación, readecuación de la estrategia inicial y rediseño de nuevas líneas de asistencia), desde fines de 2008 hasta finales de 2015, asume la Lic. Giorgi a cargo del nuevo Ministerio de Producción<sup>105</sup> y se mantiene estable en el puesto durante toda esta etapa. En los dos primeros años de esta etapa se sucedieron 2 Secretarios de Industria, Comercio y de PyME hasta que (en 07/2010) se crea la Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional<sup>106</sup> en donde asume como Secretario el Lic. Roura (desde 01/2009 había estado a cargo de la Subsecretaría del mismo nombre) y se mantiene estable hasta fines de 2015. La Dirección Nacional del Proyecto PNUD estuvo a cargo de 2 personas distintas (el Lic. Roura y el Sr. Elgarrista), el segundo funcionario se mantiene en el cargo desde 07/2012 hasta 12/2015.

<sup>104</sup> En el Anexo N° 9 se detallan los nombres de los organismos y autoridades.

<sup>105</sup> Este Ministerio se separa del Ministerio de Economía con los fines de apoyar al sector industrial, agropecuario y la actividad turística. A lo largo de la gestión de la Lic. Giorgi el Ministerio a su cargo fue cambiando de denominaciones 5 veces conforme fueron variando las estructuras y funciones internas al organismo.

<sup>106</sup> Se jerarquiza el área de políticas PyME para potenciar las herramientas del sector, considerado como el más dinámico y generador de empleo a nivel nacional (Decreto N° 964/2010 de Modificación del Ministerio de Industria de la Nación).

- Desde el cambio de gobierno, fines de 2015, (etapa de continuación del Programa SPL y readecuación y diseño de nuevas líneas de asistencia), hasta finales de 2017 (que finaliza el Proyecto PNUD ARG/12/005), el Ministerio de Producción está a cargo de 1 funcionario (el Ing. Cabrera, hasta 06/2018). En la Secretaría de Emprendedores y de la PyME (bajo su nueva denominación) se mantiene estable el Dr. Mayer (desde 12/2015 hasta 12/2019). La Dirección Nacional del Proyecto PNUD (con la Subsecretaría de la Política y Gestión de la PyME como organismo implementador) estuvo a cargo de la Lic. Castro (hasta julio de 2017) y luego del Ing. Testori (hasta diciembre de 2017).

Del análisis, se rescata que el periodo de finales de 2008 a finales de 2017 resulta el más estable en términos de la cantidad de funcionarios a cargo del Ministerio ya que se suceden solo 2 funcionarios (la Lic. Giorgi y el Ing. Cabrera) de un total de 9 si se considera la totalidad de años (2006 a junio de 2022).

Asimismo, se resalta el subperiodo que abarca desde finales de 2008 hasta finales de 2015 donde la Ministra (Lic. Giorgi) se mantiene en su cargo por 7 años consecutivos con un equipo de 2 funcionarios en los cargos de Secretario y Subsecretario PyME, que rotaron en el puesto de Directores Nacionales a cargo del Proyecto PNUD (Programa SPL) desde inicios de 2009 hasta finales de 2015.

**Cuadro N° 12. Número de autoridades políticas por periodos (2006-2022)<sup>107</sup>**

Año	Ministro/a	Secretario/a	Director/a Nacional del Proyecto PNUD	Coordinador/a General Programa PL	Proyecto PNUD/ Programa SPL
2006	4	4	4	2	ARG/05/024 (1/2006-7/2012)
2007					
2008					
2009	D. Giorgi (7 años)	H. Roura (5 años y 1/2)	H. Roura y A. Elgarrista (7 años)	3° CG (9 años y 1/2)	
2010					
2011					
2012					
2013					
2014	F. Cabrera (2 años y 1/2)	M. Mayer (4 años)	C. Castro (19 meses)	3° CG (9 años y 1/2)	ARG/12/005 (7/2012- 3/2018)
2015					
2016					
2017					
2018	1	2	2	2	
2019					
2020	2	1	1	3	ARG/18/P02 (11/2018-12/2020)
2021					
2022					
<b>Total cambios</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	

**Fuente:** Boletín Oficial de la República Argentina y Documentos de Proyectos PNUD

De lo expuesto, y en relación al análisis y evolución de las capacidades estatales (subapartado 3.3 y resultados detallados del Cuadro N° 11), se observa que el periodo de mayor desarrollo (en los indicadores) de las dimensiones de capacidades estatales del organismo implementador coincide con el de mayor estabilidad de las autoridades superiores en sus cargos (finales de 2008 a finales de 2017) donde se sucedieron solo 2 Ministros y relativamente pocos funcionarios en los puestos de Secretario y Subsecretario/a (a cargo del Programa SPL)<sup>108</sup>. Pero si se considera solo el subperiodo de finales de 2008 a finales de 2015, se destaca una mayor estabilidad en la/los funcionaria/os en un mismo puesto: i) la Ministra Lic. Giorgi (7 años), ii) el Secretarios PyME

<sup>107</sup> Se agrega el puesto del Coordinador General del Programa solo a modo ilustrativo ya que no se lo considera como funcionario de estructura sino que forma parte integrante del equipo técnico abocado al diseño e implementación de las líneas del Programa SPL.

<sup>108</sup> Considerando la totalidad de los años (2006 a junio de 2022).

Lic. Roura (más de 5 años) y iii) El Secretario Lic. Roura y el Subsecretario Sr. Elgarrista (7 años) como autoridades a cargo del Programa SPL (Proyecto PNUD ARG/05/024 y ARG/12/005).

En el siguiente Cuadro se resume la evolución de las dimensiones de las capacidades estatales, por subperiodos, conforme el detalle del Cuadro N° 11 del subapartado 3.4 previo:

**Cuadro N° 13. Evolución de las capacidades estatales para el diseño e implementación del Programa SPL (2006-2022)**

	<b>01/2006-04/2008</b>	<b>05/2008-06/2012</b>	<b>07/2012-12/2017</b>	<b>11/2018-12/2020</b>	<b>11/2020-06/2022</b>
<b>Capacidad Estatal</b>	<b>Prueba Piloto</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Rediseño y Ejecución</b>	<b>Cierre Operativo</b>	<b>Rediseño y relanzamiento</b>
	<b>ARG/05/024</b>	<b>ARG/05/024</b>	<b>ARG/12/005</b>	<b>ARG/18/P02</b>	<b>ARG/20/007</b>
<b>Organizacional</b>	1,75	2,25	2,5	1,25	2
<b>Presupuesto</b>	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
<b>Recursos humanos</b>	1,8	2,4	2,6	1,9	2,2
<b>Política y de alcance</b>	1,6	2,6	3	0,4	2,2
<b>Total</b>	<b>7,9</b>	<b>10</b>	<b>10,85</b>	<b>6,3</b>	<b>9,15</b>

**Fuente:** Resumen en base al Cuadro N° 11

La estabilidad o baja rotación de personas de las primeras líneas del organismo de donde dependía el Programa SPL (más allá de las alternancias entre gobiernos a finales de 2015<sup>109</sup>) afectó el desarrollo de las capacidades estatales del organismo para implementar la política de asociatividad en tanto las autoridades (de los distintos niveles mencionados) tuvieron la posibilidad, en su tiempo de permanencia, de involucrarse y desarrollar conocimientos acerca del funcionamiento del equipo de trabajo, las acciones y líneas de asistencia brindadas (técnica y económica) y potencialidades y beneficios que reporta la política de asociatividad para las

<sup>109</sup> A partir del año 2016 (conforme se evidencia en los cuadros del subapartado 3.3.4) si bien estos cambios de autoridades afectaron el alcance de la política (en términos de Agrupaciones Productivas con PEA y PI aprobados y asistidos) debido a las demoras en las firmas de Convenios (que formalizan el inicio de la asistencia) y transferencias de ANRs a Agrupaciones beneficiarios (en el marco de sus PEA o PI activos) no afectaron (en términos generales, si se considera el periodo de implementación del Proyecto PNUD ARG/12/005 en su conjunto) a las dimensiones de las capacidades analizadas hasta mediados de 2017, conforme el análisis del subapartado 3.3 y resultados del Cuadro N° 11 de evolución de las capacidades.

MiPyMEs asistidas y sus actores de apoyo, como motores de promoción de la competitividad y desarrollo regional.

Esto permitió, a su vez, que se generaran rutinas organizacionales de trabajo (reglas informales) en el tiempo también en los/las funcionarios/as estuvieron en sus cargos, lo que les permitió conocer e involucrarse aún más de cerca en la política, contribuyendo al desarrollo de las capacidades para la implementación, readecuación y rediseño de la política y, a su vez, otorgando un mayor apoyo político (como se verá en subpartados siguientes).

Las rutinas generadas, por lo general, les permite a los funcionarios coordinar más eficientemente sus acciones, junto los actores involucrados en la política, y aprender sobre los errores y problemas pasados (Chudnovsky, 2014). Por otro lado, como se detalló en los subapartados previos (3.1, 3.3.1 y 3.3.4) las características específicas, etapas y plazo de implementación y resultados de las líneas de asistencia que promueve la política requieren de un tiempo considerable y participación activa de todas las partes involucradas.

Puntualmente, entre algunas de las acciones de involucramiento y rutinas de trabajo en el periodo 2008 a fines de 2017, por parte de las autoridades, se pueden mencionar: i) la participación en eventos institucionales en territorio para sensibilizar o difundir la política, con actores locales que brindan apoyo complementario o promueven la política, y en eventos anuales de asociatividad (detallados en subapartado 3.3.1), ii) la conformación e integración de los Comités de Evaluación de las Ideas-Proyecto de los PEA y/o PI de las Agrupaciones Productivas a ser asistidas por el Programa, iii) la participación en las reuniones tripartitas (junto a responsables del PNUD y la Cancillería) para la presentación y/o evaluación institucional de los Documentos de Inicio y/o Revisiones de los Proyectos PNUD/Programas, iv) las visitas y reuniones de trabajo en las

instalaciones productivas y/o inauguraciones de proyectos de Agrupaciones asistidas, entre otras<sup>110</sup>.

#### **4.2. Apoyo político de las autoridades al Programa SPL**

Desde sus inicios, el Programa SPL contó con el apoyo político de las autoridades superiores de la estructura del Ministerio, en tanto fueron, por un lado, quienes definieron diseñar y lanzar una política que permitiera apoyar a la asociatividad empresarial de modo sistémico y atendiendo a las experiencias internacionales de promoción de *clusters* en España e Italia<sup>111</sup>. Por otro lado, las autoridades definieron gestionar estas herramientas de asistencia por medio de los Proyectos PNUD<sup>112</sup> y darles continuidad a través de las sucesivas Revisiones que implicaron las extensiones de plazos originales y readecuaciones y ampliaciones de los Proyecto PNUD vigentes (Anexo N° 6 y Cuadro N° 14 siguiente). Conforme se señaló en el subapartado 3.3.2, los Proyectos PNUD tienen un plazo máximo de duración de 5 años con la posibilidad de extenderse de modo justificado mediante una Revisión de Documento del Proyecto PNUD firmado tripartitamente por las autoridades de la Junta Directiva<sup>113</sup>.

Es así como, en primer lugar, a través del análisis de las revisiones que tuvo el Proyecto PNUD (Programa SPL) a lo largo de su implementación, resulta posible, en términos generales, reconstruir y evidenciar el apoyo y aval político que tuvo la política por parte de las autoridades superiores. En segundo lugar, se puede observar a partir de las acciones en particular llevadas a cabo por las autoridades (que se detallarán en este apartado).

---

<sup>110</sup> Esta información, como la descripta a lo largo del trabajo, surge de los Informes y Documentos de Gestión así como de algunas de las entrevistas realizadas a personas de perfiles técnicos del Programa (conforme se detalló en el apartado de Metodología).

<sup>111</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/promueven-que-las-empresas-se-agrupen-para-ganar-escala-nid907968/>

<sup>112</sup> Como se señaló previamente, los Proyectos PNUD están dotados de mecanismos que le confieren cierta autonomía y/o flexibilidad organizacional y poseen marcos normativos propios que los eximen de ciertas exigencias o procesos característicos de las estructuras centralizadas de la administración pública.

<sup>113</sup> El/la Secretario/a o Subsecretario/a PyME (como el/la Directora/a Nacional del Proyecto PNUD) y el representante Residente de Argentina en PNUD y de la Secretaría de Coordinación y Planificación Exterior de la Cancillería Argentina.

En el Cuadro N° 14 siguiente, centrando la atención en el periodo de implementación seleccionado (2008 a 2017), se observa lo siguiente:

- ✓ Al finalizar el primer Programa (Proyecto PNUD ARG/05/024) luego de más de 6 años de implementación (con extensiones intermedias en 2008 y 2010), se define extender la política de asociatividad a través del lanzamiento de un nuevo Programa con una nueva estrategia de líneas de asistencia (Proyecto PNUD ARG/12/005) que tendría una duración inicial de 5 años, a partir de julio de 2012. Este nuevo Programa tuvo un presupuesto inicial que duplicó al del Programa previo (en dólares) así como el doble de líneas de asistencia y de beneficiarios elegibles, e incorpora la nueva línea de asistencia para la “puesta en marcha o fortalecimiento de Centros de Servicios Industriales y Laboratorios de I+D+i” (con PI de mayores montos de ANR y alcance en términos de las MiPyMEs beneficiarias<sup>114</sup>).
- ✓ Se validan incrementos presupuestarios (en 2008, 2010 y 2015) para solventar las acciones del Programa (para el funcionamiento interno y para la asistencia técnica y económica brindada a las Agrupaciones Productivas a través de sus PEA y PI presentados).
- ✓ Se incrementan los montos promedios de los ANR a otorgar por PI aprobado a las Agrupaciones Productivas beneficiarias (en 2010, 2012 y 2016) conforme contexto económico y necesidades detectadas.
- ✓ Se diseñan e incorporan nuevas líneas de asistencia, tipos de Agrupaciones Productivas y de PI elegibles (2010, 2012, 2015 y 2016)<sup>115</sup>.

En términos generales, se evidencia que el apoyo político brindado al Programa afectó el desarrollo de capacidades estatales en tanto que el aval para continuar implementando la política (con sus readecuaciones y mejoras) y contar con el presupuesto disponible<sup>116</sup> para solventar

<sup>114</sup> Conforme se describió en el indicador de Generación de alianzas externas del subapartado 3.3.4.

<sup>115</sup> Ver detalle en descripción del indicador de Estrategia de alcance pasiva o activa del subapartado 3.3.4. y en Anexo N° 6.

<sup>116</sup> Una de la personas entrevistadas (coordinación técnica, hasta 2013) sostuvo que *“El apoyo político facilitó la posibilidad de contar con recursos suficientes para la ejecución continua de las líneas de asistencia del Programa.”*

gastos de funcionamiento interno (contratos de personal y viajes permanentes a territorio) y de la asistencia técnica y económica brindada a las Agrupaciones Productivas (ANRs para la implementación de PEA y PI) posibilitó desarrollar distintas dimensiones de capacidades (subpartado 3.3.1, 3.3.3 y 3.3.4), sobre todo las *organizacionales*<sup>117</sup> (brindando visibilidad y promoción a la política a través de la producción y publicación de información diversa y los diversos tipo de coordinaciones llevadas a cabo) así como las *estrategias de alcance* hacia el territorio y con diversos actores (en especial los que brindan apoyo o se vinculan directamente a la política, como las organismo técnicos y asociaciones empresariales de diversos tipos).

**Cuadro N° 14. Detalle de los Documentos de Revisiones de los Proyectos PNUD- Programa SPL (2006-2022)**

Proyecto PNUD	Revisión de Proyecto	Fecha de Revisión	Periodo Revisión (planificado)	Objetivos principales de la Revisión del Proyecto	Presupuest o de Revisión (en USD)	Incremento Presupuesto S/Revisión Inicial
ARG 05/024	Inicial	01/2006	01/01/2006-31/12/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar sectores y regiones estratégicas para implementar el Programa</li> <li>▪ Realizar una Prueba Piloto</li> <li>▪ Poner en marcha la asistencia del Programa</li> </ul>	2.274.132	-
ARG 05/024	D	04/2008	01/01/2006-30/06/2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extender el plazo de ejecución del Programa</li> <li>▪ Incrementar el presupuesto del Programa</li> </ul>	3.629.279	60%
ARG 05/024	H	2010	01/01/2006-30/12/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extender el plazo de ejecución del Programa</li> <li>▪ Incrementar el presupuesto del Programa</li> <li>▪ Diferenciar las líneas de asistencia económica entre Agrupaciones nuevas y Fortalecidas</li> <li>▪ Incrementar los montos de ANR por Proyecto de Inversión</li> </ul>	7.317.278	322%
ARG/12/005	Inicial	2012	01/07/2012-30/06/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Readecuar la estrategia y alcance inicial de la política (4 líneas de asistencia con distintos tipos de proyectos y</li> </ul>	16.345.929	-

<sup>117</sup> Como se señala en el subpartado 3.3.1, el Programa no llega a institucionalizarse en una Dirección de línea pero si se incorporan paulatinamente al personal clave a la planta transitoria de la Secretaria.

				beneficiarios y nuevos montos de ANR)		
ARG/12/005	B a D	2013	01/07/2012-30/06/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reportar la ejecución y actualizaciones del Programa</li> </ul>	16.345.929	-
ARG/12/005	E	2015	01/07/12-30/06/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extender el plazo de ejecución del Programa</li> <li>▪ Incrementar el presupuesto del Programa</li> <li>▪ Incorporar la nueva Sub-línea para Proyectos de Diseño, Desarrollo e Innovación de Productos.</li> </ul>	18.959.513	16%
ARG/12/005	F	06/2006	1/7/2012-30/06/2019 <sup>118</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extender el plazo de ejecución del Programa</li> <li>▪ Reagrupar las líneas de asistencia económica</li> <li>▪ Incrementar los montos de ANR por Proyecto de Inversión</li> </ul>	18.959.513	-
ARG/18/P02	A-Inicial	10/2018	01/10/2018-31/12/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finalizar los compromisos pendientes de PEA y PI del Proyecto PNUD ARG/12/005</li> <li>▪ Delinear y diseñar una estrategia de una política de asociatividad</li> </ul>	907.500	
ARG/18/P02	B a F	12/2021	01/10/2018-31/12/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reportar la ejecución y realizar extensiones del Proyecto para finalizar ejecución y cierre</li> </ul>	393.028 <sup>119</sup>	-
ARG/20/007	A-Inicial	11/2020	16/11/2020-15/11/2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relanzar el nuevo Programa de Asociatividad con una nueva estrategia (readecuación de Agrupaciones elegibles y tipo de asistencia)</li> </ul>	11.733.127	-
ARG/20/007	B	04/2022	16/11/2020-15/11/2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reportar la ejecución y actualizaciones del Programa</li> <li>▪ Incrementar los montos de ANR de PI.</li> </ul>	11.733.127	-

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Proyectos PNUD y ROP del Programa SPL

<sup>118</sup> Se trata de la fecha original de finalización prevista pero, como se detalló previamente, en la práctica terminó sucediendo en marzo de 2018.

<sup>119</sup> Se trata de la ejecución real (en dólares) acumulada durante el periodo 01/10/2018 al 31/12/2021 luego del cierre operativo de esta etapa del Programa (compromisos de PEA y PI aprobados en el Proyecto PNUD ARG/12/005).

También es posible evidenciar que el apoyo brindado por autoridades afectó el desarrollo de las capacidades estatales del organismo a través de las siguientes acciones en particular:

- *Gestión de recursos humanos (RRHH)*. Se habilitó la incorporación de recursos humanos calificados y con habilidades y experiencia acorde a las actividades y procesos requeridos para diseñar e implementar este tipo de política particular y compleja. Como se observó, la etapa de mayor fortalecimiento de áreas e incorporación de recursos humanos sucedió a partir del año 2008 hasta 2015. En esta etapa, además, se logró conformar un sólido equipo a cargo de actividades de investigación, capacitación, cooperación internacional y transferencia metodológica que se mantuvo hasta finales de 2017.

En cuanto a la *gestión de compensación de los RRHH*, también se avalaron mejoras que implicaron la valoración y retención de parte de la burocracia técnica existente, a través de: i) la recategorizaciones de sueldos al personal contratado por locación de servicios que cumpliera con la antigüedad y/o requisitos (2008 a 2017), ii) cambios de modalidades de contrataciones de contratos de locación de servicios a contratos de planta transitoria (2012 a 2016), y iii) la recategorización de nivel (de letra “B” a “A”, conforme SINEP) a quienes cumplieran con los requisitos y funciones de mandos medios en el Programa (en 2016).

En relación a la *gestión del desarrollo de los RRHH* (durante el periodo 2009 a 2017), las autoridades avalaron (y firmaron cuando correspondía) los documentos para postulación a diferentes becas a las coordinaciones y personal técnico para realizar cursos o seminarios intensivos en el exterior<sup>120</sup> (como a Japón e India) o maestrías y capacitaciones internas (provistas por el INAP), y misiones de intercambio técnico (a España e Italia), lo que contribuyó a fortalecer los conocimientos y habilidades de la burocracia técnica.

También se puede destacar el aval otorgado al equipo técnico para presentar Proyectos de Cooperación Internacional que posibilitaron avanzar en misiones de cooperación técnica (que

---

<sup>120</sup> Posibilitó que todos los/las profesionales que cumplieran funciones como técnicos/as, evaluadores/as y coordinaciones técnicas tuvieran la oportunidad de capacitarse en las temáticas detalladas en el subapartado 3.3.3.

alcanzaron más de 25 etapas de colaboración, conforme se describió en subapartado 3.3.3) en 5 países de las Islas Caribe y 1 en el Sur de África. Estas misiones y sus logros demostraron, a su vez, (en la puesta en práctica de la política en otros territorios y realidades) las capacidades de los equipos técnicos, dando mayor visibilidad y apoyo ante el PNUD, la Cancillería y las propias autoridades del Ministerio y redoblando su apoyo por el “prestigio” y “confianza” que les representaba el Programa, su equipo técnico y sus productos generados, conforme detalla una de las personas entrevistadas.

Sobre la gestión de RRHH en general, una coordinadora técnica entrevistada<sup>121</sup>, sobre el periodo 2008 a 2013, afirmó que *“El apoyo político permitió contar con periodos dónde se contaron con más instrumentos para incentivar y retener al personal, tales como el pase a ley marco, las recategorizaciones y/o la participación en becas internacionales, maestrías, etc.”*. Por su parte una técnica entrevistada<sup>122</sup>, refiriendo a la transición de cambio de gobierno a finales de 2015, afirmó que continuaron *“las gestiones de pase a Ley Marco periódicas (durante todo el periodo) según antigüedad y promoción de formación periódica en India y Japón y Cooperación Internacional.”*

Todas estas acciones referidas a las gestiones de recursos humanos posibilitaron (como se evidenció en el desarrollo de las dimensiones del subapartado 3.3) no solo retenerlos y motivarlos sino desarrollar las capacidades de recursos humanos que también se vinculan e impactan, en cierto punto, en las capacidades de estrategias de alcance de la política.

- *Organizacional-generación y uso de información.* Conforme se detalló en el subapartado 3.3.1, se validó la generación y publicación de 6 documentos de trabajo formales<sup>123</sup> (1 de

---

<sup>121</sup> Que prestó funciones en el área técnica del Programa desde 2008 hasta 2013.

<sup>122</sup> Que prestó funciones en el área técnica del Programa desde 2014 hasta 2020.

<sup>123</sup> En el prólogo de una de las publicaciones la Ministra de Producción resalta la importancia de la política de asociatividad como motor de desarrollo económico y social, en tanto *“promover grupos asociativos de empresas que persigan objetivos comunes es un aliento al desarrollo económico endógeno y es un aliento a la independencia tecnológica. Significa, en definitiva, crear trabajo de calidad y mejorar las condiciones de vida de todos”* (Naclerio et. al, 2010: 10).

publicación internacional en India) durante 2008 a 2017, lo que permitió también darle mayor visibilidad y difusión a la política.

- *Organizacional-coordinación:* la posibilidad de generar alianzas intrainstitucionales con actores (como el CDI-INTI y el PND) posibilitó articular con áreas y recursos humanos con capacidades técnicas que permitieron, a su vez, ampliar el alcance de la política. En este aspecto, el pedido de colaboración formal de una autoridad (Subsecretario PyME al vicepresidente de INTI) y los enlaces permitidos entre la coordinación del equipo técnico del Programa SPL y la directora de área del CMD y PND posibilitaron la creación y puesta en marcha de la Sub-línea de asistencia para el diseño, desarrollo e innovación de productos.

Por último, se destaca el apoyo y acompañamiento, por parte de las autoridades, en la presencia de los Eventos Anuales del Programa que se llevaron a cabo durante 2008 a 2017, en algunas visitas o inauguraciones a las instalaciones de las Agrupaciones Productivas asistidas, en las publicaciones elaboradas por el Ministerio sobre casos de éxito, entre otras acciones<sup>124</sup>.

### 4.3. Prioridad de la política de asociatividad

En el periodo analizado se pone de manifiesto la prioridad que tuvo la política de promoción a la asociatividad en tanto, no sólo recibió apoyo político (subapartado 4.2) sino que desde su diseño inicial (2005), puesta en marcha (2006), consolidación, readecuaciones y cambios de

<sup>124</sup> Se señalan solo a modo de ejemplo:

Inauguración de un Centro de Servicios Tecnológico -Línea 3 de asistencia (2016): <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/38232-inauguraron-en-tigre-un-centro-tecnologico-y-de-capacitacion>

Evento Anual de Asociatividad (2016): <https://www.ips.com.ar/noticia/5329/asociativismo>

Evento Anual de Asociatividad (2015): <https://www.notitrans.com/giorgi-inaugura-el-encuentro-de-sistemas-productivos-locales/>

Evento anual de Asociatividad (2014): <https://www.ele-ve.com.ar/Giorgi-encabezara-el-Encuentro-Anual-de-Sistemas-Productivos-Locales.html>

Publicación de Documento “Protagonistas de la industria nacional” (2014): <http://www.lacamaradetreque.com.ar/wp-content/uploads/2011/07/Protagonistas-de-la-Industria-Nacional-Numero-1-2014.pdf>

Libro “PyMEs, protagonistas por dinámica, innovación y creatividad” (2013) <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1483.pdf>

Muestra de productos de Agrupaciones Productivas en Tecnópolis (2011):

<https://www.ele-ve.com.ar/Pymes-que-se-asocian-para-mejorar-la-produccion-y-exportar-llevan-su-experiencia-a-Tecnopolis.html>

estrategia (2008-2017) hasta el rediseño (2020) y su relanzamiento (fines de 2021 hasta la actualidad) fue prioritaria en el Ministerio a cargo si se toman en consideración las definiciones políticas e institucionales que involucran poner en marcha los aparatos y procesos que vinculan a los Proyectos PNUD, el presupuesto (propio) asignado y las modificaciones, extensiones y continuidades avaladas a lo largo de dichos periodos (Cuadro N° 14 y Anexo N° 6).

En los Documentos de Proyectos PNUD (Iniciales y sucesivas Revisiones) firmados tripartitamente por la autoridad del organismo implementador, del PNUD y Cancillería también se manifiesta la prioridad de la política de asociatividad en cada etapa, conforme las realidades productivas locales y el contexto económico y social imperante.

La estrategia inicial del Programa, conforme detalla el organismo implementador en el Documento de Revisión Inicial del Proyecto PNUD ARG/05/024 (2005), afirmaba que la herramienta de política productiva industrial de promoción a la asociatividad de los entramados productivos locales resultaba clave en el país, en tanto presentaba regiones de bajo grado de desarrollo relativo, producto de las políticas de la década previa que habían afectado de sus economías regionales y debilitado la competitividad del tejido MiPyME, registrándose deficiencias en las capacidades técnicas, productivas y empresariales y que afectaban la posibilidad de generar un desarrollo productivo sustentable<sup>125</sup>.

En julio de 2010, en la órbita del Ministerio de Industria se crea la Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional (hasta ese entonces solo con rango de Subsecretaría) resaltando la importancia de la jerarquización del área de políticas para promoción a las PyMEs (entre las que se encuentra la del Programa SPL) en tanto segmento más dinámico y generador de empleo y valor agregado a escala local.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Considerando que las experiencias de *clusters* en España e Italia habían sido positivas y dadas la necesidades y potencialidades locales del país, las autoridades vieron la necesidad y oportunidad en el organismo para "*pasar de instrumentos de apoyo a empresas individuales a otros para conglomerados*". En: <https://www.lanacion.com.ar/economia/promueven-que-las-empresas-se-agrupen-para-ganar-escala-nid907968/>

<sup>126</sup> En: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-66627/>

En 2011, cuando la política se encontraba consolidada, la funcionaria a cargo del Ministerio de Industria y Turismo remarcaba la importancia de seguir contando con instrumentos de apoyo que impulsaran proyectos de integración asociativa entre empresas productivas, en tanto "*La asociatividad es una herramienta central para el desarrollo de las pymes, y por lo tanto su difusión y su generalización son una prioridad de la política pública para el sector. Asociándose, la pymes pueden, sin perder su individualidad, aumentar su escala productiva, exportar, incorporar tecnología, entre otros aspectos, en condiciones mucho mejores que si lo intentaran individualmente*"<sup>127</sup>.

Durante la siguiente gestión, a partir de 2016, si bien el Programa tuvo menos dinamismo que en la etapa previa, se lo continuó considerando como una herramienta estratégica para impulsar el desarrollo productivo<sup>128</sup>, lo que se pudo observar en las variadas acciones que se realizaron. Por ejemplo, en aquellas referidas a la *capacidad de coordinación* (apartado 3.3.1) como las mesas de asociatividad generadas con diversos actores (públicos y privados) vinculados a la temática y que fueron promovidas por las autoridades de la Secretaría que pusieron a disposición recursos humanos técnicos de otras áreas (Programa de PAC Conglomerados y de la Subsecretaría PyME).

En este último aspecto, se puede citar al funcionario a cargo de la Secretaría de los Emprendedores y PyMEs, quien mencionaba que para que el Estado promoviera la integración

---

<sup>127</sup> La funcionaria resaltaba, además, la prioridad de la política dentro de la cartera ministerial al referirse a casos de asociatividad empresarial que estaban siendo asistidos, cuyo objeto apuntaba a la mejora de la competitividad y exportación, sosteniendo que: "*El mundo se ha tornado extremadamente competitivo y es necesario desarrollar los saberes colectivos. La tecnología avanza inexorablemente. Por lo tanto, el aprendizaje tecnológico debe recorrer el mismo camino colectivo. Ninguna empresa aprende a producir sola. Produce en conjunto y aprende a producir en conjunto. Por lo que incentivar el funcionamiento colectivo de las empresas está entre las prioridades del Ministerio de Industria*". En: <https://www.ambito.com/portada-principal/las-pymes-se-unen-mejorar-su-competitividad-y-exportar-n3714781>

<sup>128</sup> En esta gestión también se rediseñó y se lanzó una nueva convocatoria a presentar Ideas-Proyectos (en 2016) del Programa de PAC Conglomerados (con préstamo del BID) que apuntaba a creación y fortalecimiento de Conglomerados Productivos (agrupaciones de mayor dimensión y alcance que el Programa SPL), brindando asistencia económica (ANRs) para el diseño de un PI, fortalecimiento de la gobernanza del Conglomerado y ejecución de las actividades propuestas en el PI. Como se detalló en subapartados previos, este Programa y SPL articularon la asistencia otorgada.

de las PyMEs en las cadenas de valor globales, a través del Ministerio de Desarrollo Productivo, se implementaban programas de apoyo específico y se trabajaba en tres acciones puntuales, que estaba dirigidas a *“insertar a las pymes en cadenas de valor globales, regionales, locales y en los entramados productivos (clusters, sistemas productivos locales, aglomerados).”*<sup>129</sup>

De lo expuesto resulta que, además del apoyo político brindado por las autoridades a la política de asociatividad, también se la consideró, a lo largo de los periodos y las coyunturas económicas y realidades imperantes, en una herramienta clave para continuar promoviendo la competitividad de las MiPyMEs y el desarrollo económico y social de las regiones y localidades del país.

## 5. Cambios de gabinete, reglas formales y rutinas organizacionales

A partir del año 2016 (conforme se evidencia en los cuadros de *Capacidad alcance* de la política, del subapartado 3.3.4) el cambio de gobierno si bien no interrumpió completamente la implementación de la política si afectó su alcance. Esto se visualiza en los productos inmediatos generados por el Programa SPL (Agrupaciones Productivas asistidas con PEA y PI aprobados y asistidos) que disminuyeron a partir de ese año en adelante<sup>130</sup>. También se observaron cambios paulatinos del personal de la burocracia técnica del Programa (técnicos/as a cargo de la asistencia a las Agrupaciones) hacia otras áreas o ámbitos laborales<sup>131</sup> (subapartado 3.3.3).

Esto se debe a que los cambios de funcionarios conllevaron, por un lado, tiempos de conocimiento y entendimiento sobre los equipos técnicos de trabajo a su cargo, las herramientas

<sup>129</sup>2016: <https://eleconomista.com.ar/economia/el-70-pymes-tiene-financiamiento-n6289>

<sup>130</sup> En el cuadro N° 7 (del apartado 3.3.4) también se evidencia, en el año 2015, una reducción significativa en los PI aprobados de Agrupaciones Productivas, pero ello se debió a la devaluación del peso (ocurrida en 2014) que hizo que se frenaran varios PI que se encontraban en proceso de formulación y, por ende, su presentación siguiente, debido al contexto económico y el posible impacto en los bienes e insumos que se planificaban adquirir, entre otros aspectos que involucran la viabilidad del PI.

<sup>131</sup> Una de las personas entrevistadas, del área técnica del Programa durante 2014 a 2020, sobre el periodo de cambio de gobierno (de finales de 2015) menciona que *“El cambio de gestión no implicó en un primer momento un impacto sobre el equipo técnico; no obstante, el equipo técnico se vio afectado por el cambio de autoridades (intersubjetivamente)”*.

de política y las normativas y procesos que las guían. Por otro lado, la nueva gestión de gobierno trajo aparejada modificaciones en el organigrama escalar del organismo y en las funciones de algunas de las dependencias a cargo. Estos cambios, más allá de la continuidad formal y prioridad que siguió teniendo la política de asociatividad, ocasionaron que el Programa se viera momentáneamente interrumpido y/o perdiera el dinamismo que venía teniendo en los procesos, tiempos de trabajo y avances de gestiones o propuestas que se venían llevando a cabo en la gestión y situación previa.

Esta alternancia, como suele suceder, y por los motivos arriba señalados, concretamente, ocasionó ciertas demoras iniciales en: i) la generación de reuniones referidas a los Comités de Evaluación<sup>132</sup> de las Ideas-Proyectos, PEA y PI (que posibilitan avanzar en la etapas siguientes de la formulación y/o presentación para la asistencia concreta a las Agrupaciones Productivas), ii) en la suscripción de Convenios (que formalizaban el inicio y condiciones de la asistencia otorgada a las Agrupaciones con PEA y PI aprobados), iii) en las transferencias de ANRs previstas a las Agrupaciones beneficiarias (de rendiciones de actividades presentadas de PEA y PI que se encontraban aprobados y/o en ejecución) y, iv) la realización de viajes y reuniones a territorio programados para las distintas instancias de asistencia a las Agrupaciones (difusión, sensibilización, asistencia técnica para formulación y presentación de Ideas-Proyectos, PEA, PI y talleres y reuniones de monitoreos y cierre)<sup>133</sup>.

Una vez que se retomaron los procesos de asistencia del Programa, en los meses siguientes del cambio de gestión de finales de 2015, dadas las capacidades estatales desarrolladas (e instaladas) en el organismo, vinculadas a la generación y uso de información, a los lazos formales

---

<sup>132</sup> Estos Comités están conformados por equipos técnicos que implementan el Programa y autoridades (un Director de línea de la Subsecretaría, a cargo de políticas vinculadas a la asociatividad, entre otras).

<sup>133</sup> Una de las personas entrevistadas (coordinación técnica hasta 2013), al respecto señaló que *“Siempre que se produjo un cambio de autoridades, todo lo vinculado a la difusión y viajes al territorio para conocer a los beneficiarios resultó afectado.”* Además, otro de los entrevistados (evaluador de PEA y PI, durante 2008 a 2017) afirmó que *“El Programa estuvo casi sin ejecución de nuevos proyectos en 2016 (sí se continuó con el arrastre de 2015), y en los años posteriores, la performance de impacto en el territorio fue baja”*

generados respecto a las acciones de coordinación intra e interinstitucional (con actores e instituciones claves), a la permanencia de ciertas personas (con perfiles y habilidades técnicas claves) a cargo de implementar y diseñar las líneas de asistencia así como de participar en las estrategias de alcance y alianzas externas conformadas para llegar a las Agrupaciones Productivas elegibles (subapartado 3.3.1, 3.3.3 y 3.3.4) permitieron dar continuidad a la implementación y el rediseño de la política hasta la finalización del Proyecto PNUD ARG/12/005 (en marzo de 2018).

Las capacidades de la burocracia técnica, a su vez, hicieron posible que se estandarizara, mejorara y readecuara constantemente la normativa e instructivos de las líneas de asistencia del Programa<sup>134</sup>, documentos y guías metodológicas, rutinas de trabajo y procesos internos, contribuyendo en la continuidad de la política, a lo largo de los periodos, a pesar de la rotación de algunas personas del equipo técnico y de los novedosos criterios de trabajo establecidos por las nuevas gestiones y sus funcionarios a cargo de la política.

En este aspecto (y como se adelantó en el indicador de *Estabilidad del equipo de trabajo*, subapartado 3.3.3) se puede resaltar también la ejecución del Proyecto PNUD ARG/18/P02 (cierre operativo del Proyecto PNUD ARG/12/005 previo) en donde, a mediados de 2018, se convocó a trabajar a dos técnicas del Proyecto PNUD previo con sólida experiencia y habilidades en la política de asociatividad y a personal con experiencia de otras áreas de la Secretaría. Estas *capacidades estatales instaladas* (burocracia técnica con conocimientos y habilidades específicas) en el organismo implementador y las rutinas y procesos de trabajo estandarizados y contruidos previamente, permitieron cumplir con los objetivos y metas pautados en el

---

<sup>134</sup> Conforme se avanzó en las Revisiones de los Documentos de los Proyectos PNUD (a lo largo de 2008 a 2017) con nuevas estrategias y readecuaciones de líneas de asistencia del Programa, se fueron actualizando y mejorando los distintos ROP (normativa y procesos formales que guían la asistencia del Programa y que contienen los anexos modelos técnicos y formales para las distintas etapas de asistencia) e instructivos de procesos internos y externos (para las Agrupaciones Productivas beneficiarias y sus Coordinadores/as).

Documento de Revisión Inicial del Proyecto PNUD al finalizar la ejecución prevista del mismo (en 12/2020).

Sobre el Proyecto PNUD ARG/18/P02, el Informe Final de actividades describe que, además de culminar con la asistencia y compromisos económicos pendientes (ANRs) con las 41 Agrupaciones Productivas<sup>135</sup>, conforme las metas previstas: *“Se realizó un estudio que generó propuestas para impulsar experiencias asociativas estratégicas, en torno a los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Productivo, a través de la identificación y análisis de las características y potencialidades de casos y prácticas en asociatividad y aglomeraciones productivas que aporten a impulsar cambios estructurales en las MiPyMEs y contribuyan a la diversificación del perfil productivo nacional.”* (2020: 19). Este estudio permitió sentar las bases para la redefinición de las nuevas herramientas de asociatividad de la Secretaría PyME y los Emprendedores, a implementarse en el nuevo Proyecto PNUD ARG/20/007.

Finalmente, es importante rescatar que, considerando los insumos de trabajo previamente generados (lecciones aprendidas, rutinas y procesos de trabajo estandarizados y documentación formal generada para la implementación de los Programas previos<sup>136</sup>) y las capacidades estatales de la burocracia técnica (con experiencia en el diseño, implementación y gestión de este tipo de políticas<sup>137</sup>), en 2020 se empieza a diseñar la estrategia de la nueva política de asociatividad que incluye al Programa de Asociatividad<sup>138</sup> (Proyecto PNUD ARG/20/007). Finalmente, en 2021

---

<sup>135</sup> La gestión de los PEA y PI (a diferencia del periodo previo) se realizó enteramente a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica, que se institucionaliza desde ese periodo en adelante, y también representa capacidades estatales instaladas, nutriendo a la siguiente gestión de la información y procesos (en formato digital y online) sobre los proyectos asistidos en dicha etapa.

<sup>136</sup> Ver detalle en subapartados 3.3.1 y 3.3.3.

<sup>137</sup> Participan con este nuevo diseño de política una de las personas a cargo de los procesos técnicos y operativos del Proyecto PNUD ARG/18/P02 y se convoca a otra persona que había trabajado en varias funciones técnicas en los Proyecto PNUD ARG/24/005 y ARG/12/005, así como a técnicos del PAC Conglomerados (Programa complementario) previamente ejecutado en la Secretaria y otras áreas conexas

<sup>138</sup> “Programa de Promoción y fortalecimiento de la Asociatividad para la Competitividad MiPyME” que forma parte de una de las acciones previstas en la Actividad 1 del Proyecto PNUD ARG/20/007.

se ponen en marcha estas nuevas acciones de promoción a la asociatividad del Proyecto PNUD<sup>139</sup>.

Es así como el actual Proyecto PNUD ARG/20/007, puesto en marcha a finales de 2020, entre otras cuestiones, recoge las principales lecciones aprendidas de las experiencias previas de los Programas de Asociatividad y establece nuevos lineamientos estratégicos de política de desarrollo productivo para promover y fortalecer Agrupaciones Productivas “*con potencial innovador y/o exportador que desarrollen procesos o productos innovadores o producciones de mayor complejidad o valor agregado y/o exportables, con impacto en la competitividad empresarial y el desarrollo económico local*” (2021:5<sup>140</sup>).

De este modo, se puede observar que las reglas o documentos formales y las rutinas de trabajo, que incluyeron la definición y estandarización de ciertos procesos o metodologías de trabajo (generadas a través del tiempo), fueron tan fuertes y permanentes que compensaron los cambios de gabinetes de finales de 2015 y de 2019, afectando al desarrollo de capacidades estatales para implementar y rediseñar la política de asociatividad en el tiempo.

## **VII. Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos**

Al analizar los diferentes periodos de implementación del Programa SPL, se destaca el periodo 2008-2017 si se visualiza el desarrollo de las capacidades estatales en “en acción” y se considera el alcance que tuvo la asistencia técnica y económica brindada a los beneficiarios directos del Programa SPL (tipo y cantidad de Agrupaciones Productivas asistidas, MiPyMEs integrantes y puestos de trabajos involucrados, localidades, provincias y regiones donde se ubican y sectores productivos donde se insertan productivamente).

<sup>139</sup> Programa (ANR) de ventanilla permanente (2021 a 2024):

<https://www.argentina.gob.ar/servicio/acceder-financiamiento-para-fortalecer-la-asociatividad-pyme>

Seminario anual de “Planificación estratégica y gerenciamiento para la asociatividad” (desde 2021 y previsto hasta 2024): [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa\\_cursorpega\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_cursorpega_2021.pdf)

<sup>140</sup> ROP del “Programa de Promoción y fortalecimiento de la Asociatividad para la Competitividad MiPyME” del Proyecto PNUD ARG/20/007, Septiembre de 2021.

En términos generales, se pudo evidenciar que la capacidad estatal del organismo implementador para el diseño e implementación de la política de asociatividad presenta un desarrollo a lo largo del periodo 2006 a 2022 en las dimensiones analizadas (Cuadro N° 11), más allá de los cambios de gestión que la atravesaron e interrumpieron momentáneamente la política.

Las dimensiones de análisis que estuvieron presentes, de igual forma, a lo largo de todo el periodo 2006 a 2022 fueron la *capacidad presupuestaria* (con montos asignados anualmente, que permitieron solventar gastos de funcionamiento internos y de la asistencia técnica y económica brindada a los beneficiarios de la política, y sin interrupciones a lo largo del tiempo). Se destacan, además, en todos los periodos, el indicador de capacidad referido a los *perfiles de recursos humanos* necesarios y acordes (con experiencia y habilidades específicas generadas y adquiridas) para diseñar e implementar la política.

Asimismo, durante el periodo 2008 a 2017, dentro de la *capacidad organizacional* se pudo observar un mayor desarrollo de la *generación y uso de información* (para uso interno y externo del Programa) y de la existencia y distintos *tipos de coordinación* llevados a cabo (con diversos actores intra e interinstitucionales vinculados o complementarios a la política), así como de las *estrategias políticas y de alcance*, que permitieron dotar de mayores herramientas y vínculos a la política para fortalecer y ampliar la llegada a los beneficiarios previstos y potenciales.

Las *capacidades estatales instaladas*, que se desarrollaron desde 2006 hasta 2017 (Proyectos PNUD ARG/25/004 y ARG/12/005) permitieron al organismo implementador (a través del Proyecto PNUD ARG/18/P02) culminar exitosamente la asistencia a las Agrupaciones Productivas que contaban con PEA y PI aprobados (luego del cierre operativo del Programa previo) y delinear las bases y estrategias de abordaje de las herramientas de asociatividad siguientes para, finalmente, diseñar y poner en marcha una nueva política de asociatividad (a través del Proyecto PNUD ARG/20/007).

Se observa, además, a lo largo de todo el periodo analizado, que a pesar de haber existido una importante rotación de equipos técnicos (en torno al equipo conformado en los primeros años de implementación de la política) los puestos técnicos claves de la burocracia fueron fortaleciendo su *expertise* y conocimientos y algunas personas de perfiles claves (coordinación general, coordinación técnica, coordinación operativa, evaluador/a, técnico/a e investigador/a) se mantuvieron estables a lo largo de varios años, lo que les permitió ir transfiriendo sus conocimientos y experiencia a los nuevos integrantes de los equipos de trabajo. Adicionalmente, los documentos y guías de trabajo, rutinas y procesos estandarizados (generados por esta burocracia técnica) permitieron dotar de continuidad en el tiempo a las actividades y procesos que guían a la política de asociatividad.

Al analizar los *factores del contexto político-institucional*, a lo largo del periodo 2008 a 2017, se constata que la mayor *estabilidad de autoridades* de las primeras líneas del Ministerio (desde finales de 2008 a finales de 2015) afectó el desarrollo de las capacidades estatales del Programa. En dicha etapa, los funcionarios a cargo del Ministerio, Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional y la Subsecretaría (a cargo de la Dirección Nacional del Proyecto PNUD/Programa SPL) estuvieron involucrados en la política de asociatividad por alrededor de 7, 6 y 4 años, respectivamente, lo que generó un intercambio sostenido y regular con la burocracia técnica a cargo de las líneas de asistencia del Programa SPL y les permitió a las autoridades conocer e implicarse más de cerca y a fondo con la política.

Por otro lado, la continuidad de gabinetes no fue el único factor político-institucional que afectó el desarrollo de capacidades estatales del organismo para diseñar e implementar la política. El *apoyo político de autoridades*, desde el diseño y lanzamiento de las herramientas de la política de asociatividad, fortaleció las capacidades de los recursos humanos a través de la atracción y retención de la burocracia técnica clave (por medio de mejoras contractuales y salariales, validación de capacitaciones o becas al exterior, avales para encarar Proyectos de

Cooperación Internacional, Misiones Técnicas en el exterior, entre otras acciones). Asimismo, las autoridades otorgaron facilidades y avales para llevar a cabo: los diversos tipos de coordinación (se resalta el enlace técnico logrado con el CDI del INTI y la integración de recursos humanos calificados del PND en el Programa SPL, para el diseño puesta en marcha y seguimiento de la nueva sub-línea de asistencia de “diseño y desarrollo de productos”, abarcando una vacancia clave de la asistencia en proyectos asociativos), las estrategias de alcance (se readecuaron y mejoraron las líneas de asistencia vigentes y los tipos de beneficiarios y PI elegibles, conforme el descubrimiento y aprendizaje de la política sobre la marcha) y las extensiones de plazos de implementación, incremento del presupuesto necesario, entre otros.

Adicionalmente, es preciso remarcar, como se describió en las características del tipo de políticas (subapartado 3.1), que se trata de una herramienta particular y compleja de implementar, debido a la gran cantidad y variedad de actores beneficiarios, procesos, etapas, tipos de asistencias involucradas (conforme las características de las Agrupaciones Productivas, sus MiPyMEs integrantes y sectores y regiones donde se insertan) y actores intervinientes (de diversos ámbitos y niveles) que deben interactuar en pos del desarrollo de los proyectos asociativos y su sostenibilidad. Los proyectos asociativos, además, requieren de acuerdos especiales y un tiempo de implementación y maduración considerable antes de percibirse sus resultados. No obstante, la política logró tener visibilidad y aceptación en variados ámbitos y sectores de la sociedad, lo cual redundó en un mayor apoyo político.

También se evidenció como otro factor político-institucional relevante a la *prioridad de la política*, dentro de las herramientas de política del Ministerio y la Secretaría, que se mantuvo a lo largo del tiempo y permitió dotar al Programa de presupuesto suficiente y estable y extender su ejecución más allá de sus fechas previstas de finalización, afectando el desarrollo de las capacidades estatales.

Finalmente, se puede observar que luego de cada cambio de gestión (finales de 2015 y finales de 2019) y de la finalización del Programa SPL (Proyecto PNUD ARG/12/005, principios de 2018), si bien la mayor parte de la burocracia técnica se reubicó en otras áreas y organismos, la capacidad de recursos humanos que quedó instalada así como los documentos formales y/o rutinas y procesos burocráticos que se generaron trascendieron en el tiempo, beneficiando a los nuevos equipos técnicos del organismo que no debieron “volver a empezar casi desde cero” en el rediseño e implementación de las nuevas herramientas de asistencia, como suele suceder en el sector público con cada nueva administración política y/o cambio de autoridades.

De este modo, con la presencia de algunos integrantes de los equipos técnicos (claves en la gestión de los Proyectos PNUD previos y/o áreas vinculadas) que se mantuvieron en el organismo, los documentos y guía de trabajo generados y la experiencia previa documentada y formalizada, impactaron positivamente en las tareas necesarias para diseñar, planificar y poner en marcha una política similar dentro del organismo implementador.

En este último punto, se corrobora la hipótesis adicional presentada, que indica que se generaron *reglas o documentos formales y/o rutinas burocráticas* tan estandarizadas que afectaron la construcción de las capacidades estatales del organismo a cargo del Programa a pesar de los cambios de gabinete en los periodos mencionados.

Para finalizar, del análisis realizado, también se pueden extraer algunas lecciones o hallazgos adicionales que merecen la pena destacarse a continuación:

- Los recursos humanos son el principal capital de las instituciones, pero sus capacidades “florecen” en contextos organizacionales propicios (Chudnovky, 2017). Esto implica, que los organismo deben tener la capacidad de atraerlos, dejarlos emprender y retenerlos en el tiempo. En el periodo donde se centró el foco de análisis (2008 a 2017) se observa que la organización (unidad ejecutora del Programa) tuvo la posibilidad de atraer y sumar a personas idóneas y con habilidades acordes para diseñar, implementar y readecuar las herramientas de promoción

a la asociatividad, otorgándoles la posibilidad de emprender, innovar e involucrarse en una variedad de actividades y adquirir un aprendizaje continuo.

- Además, el análisis de la evolución de las capacidades estatales, durante 2008 a 2017, y con mayor énfasis hasta 2015, evidencia “*un ciclo positivo de construcción de capacidades estatales*” (Chudnovky et al., 2017 y 2018) en el organismo implementador del Programa SPL, en tanto que si un organismo (como se pudo evidenciar en este caso y sostienen estos autores) tiene una gran reputación de desarrollo profesional, reconocimiento, un horizonte de estabilidad y credibilidad, tanto para los profesionales que pueden formar parte de él, especializarse y adquirir capital humano específico como para otras partes interesadas relevantes (beneficiarios directos, indirectos y actores con los que se relaciona el organismo para llevar a cabo la política) es muy probable que esto genere una “dinámica virtuosa” como la que se evidenció, y que se describe a continuación:

- Los buenos profesionales estén dispuestos a invertir sus carreras de largo plazo en el organismo (se visualizó en los perfiles técnicos claves que permanecieron entre 6 a 10 años trabajando en áreas del Programa).
- Las partes interesadas externas relevantes (las Agrupaciones Productivas y sus MiPyMEs integrantes -beneficiarios directos- como los Coordinadores/as a cargo de sus PEA y PI y los actores diversos con los que se relaciona el organismo para llevar a cabo la política) estén dispuestas a invertir recursos y tiempo en colaborar con el organismo en el desarrollo de la política. Por ejemplo: las Cámaras Empresariales (en su rol y funciones de “Instituciones Patrocinantes” de las MiPyMEs, subapartado 3.3.4), los organismos técnicos como el INTI (a través de la asistencia brindada por el CDI para formular e implementar la sub-línea de “diseño y desarrollo de productos” y del PARE para brindar su aval técnico a los PI presentados por las Agrupaciones Productivas), las áreas del mismo Ministerio como el PND (con el mismo objetivo que el CDI) (subapartado 3.3.1), y los

variados actores que brindan asistencia directa (técnica y económica) complementaria para formular, implementar y dotar de sostenibilidad a los PEA y PI presentados por las Agrupaciones Productivas (Cuadro N° 10) .

- Las organizaciones burocráticas o políticas del mismo nivel también ven al organismo como un interlocutor y socio provechoso y creíble. Por ejemplo, las variadas y permanentes articulaciones interministeriales que se dieron con otros organismos a cargo de políticas similares y complementarias al Programa SPL (subapartado 3.3.1).
- Las autoridades políticas pueden encontrar beneficioso apoyarse en las áreas ejecutoras, para la implementación de las políticas que constituyen sus prioridades (y también pueden encontrar políticamente costoso debilitarla). Como se pudo observar, la política tuvo una visibilidad y notoriedad destacada, no solo en función al alcance directo de la asistencia (PEA y PI de Agrupaciones Productivas beneficiarias) sino también al de los Proyectos de Cooperación Internacional y publicaciones realizadas.
- Y, por lo tanto, es esperable que las autoridades le den apoyo a la política (subapartado 4) y, por tanto, recursos presupuestarios (subapartado 3.3.2), facilidades para contratación (mejoras contractuales y salariales), capacitaciones especiales y becas (apartado 3.3.3), confianza para la generación de ciertas alianzas estratégicas (subapartados 3.3.1 y 3.3.4), entre otras concesiones necesarias para llevar a cabo la política .

## VIII. Anexos

### Anexo N° 1. Esquema de Teoría del Cambio del Programa SPL



**Fuente:** Elaboración propia en base a Documentos Iniciales y de Revisión y ROP del Programa SPL

**Anexo N° 2. Denominaciones formales y periodo implementación del Programa SPL  
(2006-2020)**

<b>Proyecto PNUD</b>	<b>Denominación del Proyecto/Programa</b>	<b>Periodo de implementación (real o previsto) del Programa</b>
ARG/05/024	<i>“Programa de Promoción de Clusters y Redes productivas con impacto en el desarrollo regional”</i>	01/2006 a 06/2012 (*)
ARG/12/005	<i>“Programa de Fortalecimiento de los Sistemas Productivos Locales”</i>	07/ 2012 a 03/2018 (**)
ARG/18/P02	<i>“Fortalecimiento de la asociatividad en los ecosistemas productivos”</i>	10/2018 a 12/2021 (*)
ARG/20/007	<p><i>“Proyecto para la promoción de la competitividad, innovación y desarrollo productivo de las MiPyMEs, los/las emprendedores/as y las nuevas empresas”</i></p> <p>En particular, la política de asociatividad: <i>“Programa de Promoción y fortalecimiento de la Asociatividad para la Competitividad MiPyME”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 11/2020 a 11/2024 (***) (Proyecto PNUD que implementa variadas herramientas/programas)</li> <li>▪ 09/2021 a 11/2024 (***) (Programa de Asociatividad)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Proyectos PNUD del Programa SPL

(\*) Fecha de inicio y de finalización (real)

(\*\*) Fecha de inicio y de finalización (anticipada)

(\*\*\*) Fecha de inicio y de finalización (prevista)

Universidad de  
**San Andrés**

**Anexo N° 3. Principales Documentos y Guías de trabajo del Programa SPL (2006-2022)**

Tipo de Información	Nombre del Documento o Guía de Trabajo	Fecha elaboración/ publicación/ Proyecto PNUD				
		1/2006-4/2008	5/2008-6/2012	7/2012-12/2017	10/2018-12/2020	11/2020-06/2022
		ARG/05/024	ARG/05/024	ARG/12/005	ARG/18/P02	ARG/20/007
Documentos publicados del Programa	Sistemas productivos locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico. En: <a href="https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Inclusivo/Sistemas%20Productivos%20Locales.pdf">https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Inclusivo/Sistemas%20Productivos%20Locales.pdf</a>	2008	2010			
	Construcción de competencias colectivas regionales. La experiencia de conformación de Clusters y SPL en Argentina. En: <a href="https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5319/ev.5319.pdf">https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5319/ev.5319.pdf</a>		2010			
	La Política Cluster. El caso de los SPL promovidos por la SePyME. En: <a href="https://investigacion-y-planificacion.webnode.pt/news/la-politica-cluster-el-caso-de-los-sistemas-productivos-locales-promovidos-por-la-sepyme-redes-complejos-y-sistemas-productivos-por-dr-alejandro-naclerio/">https://investigacion-y-planificacion.webnode.pt/news/la-politica-cluster-el-caso-de-los-sistemas-productivos-locales-promovidos-por-la-sepyme-redes-complejos-y-sistemas-productivos-por-dr-alejandro-naclerio/</a>		2011			
	Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del Programa SPL. En: <a href="https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337541096002">https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337541096002</a>			2015		
	Argentine Cluster Policy: The case of Local Systems of Production promoted by SePyME. En: <a href="https://www.econbiz.de/10011555958">https://www.econbiz.de/10011555958</a>			2015/ 2016		
	De la Innovación y el Diseño a los SPL. Lecciones de Política Pública. En: <a href="https://www.academia.edu/36272976/De_la_Innovaci%C3%B3n_y_el_Dise%C3%B1o_a_los_Sistemas_Productivos_Locales_Lecciones_de_Pol%C3%ADtica_P%C3%ABlica">https://www.academia.edu/36272976/De_la_Innovaci%C3%B3n_y_el_Dise%C3%B1o_a_los_Sistemas_Productivos_Locales_Lecciones_de_Pol%C3%ADtica_P%C3%ABlica</a>			2017		
Guías Metodológicas	Guías Metodológicas internas para llevar a cabo talleres de inicio o intermedios con las Agrupaciones Productivas beneficiarias del Programa.		X	X		
	Estudio de Resultados del Programa de Fortalecimiento de SPL			12/2016		
	Guía del/a Coordinador/a SPL. Todo lo que el coordinador debe saber antes de comenzar a planificar un proyecto asociativo asistido por el Programa SPL.			05/2017		
	Guía del/a Técnico/a SPL. Lineamientos de las características, funciones, y responsabilidades de los/as técnicos/as a cargo de proyectos en el Programa SPL			08/2017		
	Reseña de las políticas asociativas y lineamientos estratégicos para la política de Asociatividad.				2020	
	Contenido y metodología para dictado de seminarios para asistir a Agrupaciones Productivas e instituciones de apoyo en la elaboración de sus PEA.					2020 /2021

**Fuente:** Elaboración propia en base a informes y documentos del Programa

**Anexo N° 4. Presupuesto comprometido por Documento de Proyecto PNUD Inicial (ARG/12/005) del Programa SPL  
por productos, actividades y cuentas de gastos (Año 2016)**

Productos	Actividades Planificadas	Cuenta de gasto PNUD	Descripción de cuenta de gasto	Presupuesto Estimado	
				USD	%
1. Asistencia técnica y económica a Sistemas Productivos Locales	1.1. Difundir las líneas de asistencia del Programa.	71300	Consultores Locales	256.131	9,7%
	1.2. Capacitar a técnicos, profesionales y funcionarios de organismos públicos, agencias de desarrollo productivo e instituciones técnicas.	72615/10	Honorarios de/la Coordinador/a de PEA (ANR) y Proyectos de Inversión (ANR)	2.123.128	80,5%
	1.3. Asistir técnicamente en la elaboración de los PEA.	71600	Viajes	31.485	1,2%
	1.4. Evaluar los PEA y suscribir Convenios y Protocolos que firman la asistencia.	75100	GMS	72.322	2,7%
	1.5. Monitorear la ejecución de los PEA y aprobar los desembolsos de los honorarios de los Coordinadores.				
	1.6. Asistir técnicamente en la elaboración de Proyectos de Inversión de Agrupaciones Productivas con PEA en ejecución.				
	1.7. Asistir técnicamente en la elaboración de PI para Agrupaciones Productivas fortalecidas sin PEA.				
	1.8. Evaluar los Proyectos de Inversión y suscribir Protocolos y Convenios.				
	1.9. Monitorear la ejecución de los Proyectos de Inversión.				
2. Unidad de Administración y Gestión del Programa	2.1. Planificar, definir y realizar las acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos del Programa.	71300	Consultores Locales	46.592	1,8%
		71600	Viajes	58.614	2,2%
	2.2. Articular acciones con otras áreas del Ministerio de Industria y de otros organismos vinculados.	74100	Servicios Profesionales (Auditoría)	1.507	0,1%
		72200	Equipo y Muebles	0	0,0%
		72400	Equipo de comunicación y audiovisual	3.109	0,1%
	2.3. Coordinar los procesos administrativos y financieros del Programa; gestionar y administrar los fondos del mismo.	73300	Alquiler y Mantenimiento de Equipamiento de Tecnología de la Información	1.584	0,1%
		73400	Alquiler y Mantenimiento de Otros Equipos	1.901	0,1%
	2.4. Monitorear, evaluar y verificar el cumplimiento de los plazos y la realización de las actividades inherentes a los procedimientos internos del Programa.	72500	Materiales de oficina	396	0,0%
	2.5. Realizar revisiones al Programa (Documento del Proyecto PNUD, Reglamento Operativo, Manual Administrativo y Anexos)	74500	Gastos Varios (Bancarios - Caja Chica - Seminarios de capacitación)	8.112	0,3%
	2.6. Participar en el rediseño del Sistema de Gestión e Información.	72100	Contratos de servicios y empresas	10.891	0,4%
	2.7. Organizar y realizar eventos institucionales para la difusión de la asistencia técnica y económica brindada del Programa.	71200	Consultores Internacionales	2.000	0,1%
	2.8. Evaluar los resultados de los PEA y Proyectos de Inversión.	71400	Contratos de servicio - Individuales	3.960	0,2%
		74200	Gastos audiovisuales y de imprenta	8.416	0,3%
2.9. Definir la estrategia institucional y organizacional para incorporar las líneas de asistencia del Programa dentro de la estructura organizativa de la Secretaría PyME (estrategia de salida).	72800	Equipo Informático - Hardware	1.980	0,1%	
	75100	GMS	4.472	0,2%	
<b>Subtotal Presupuesto Estimado Producto 1</b>				<b>2.483.067</b>	<b>94,2%</b>
<b>Subtotal Presupuesto Estimado Producto 2</b>				<b>153.534</b>	<b>5,8%</b>
<b>Total Presupuesto Estimado Programa</b>				<b>2.636.602</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Documento Inicial de Proyecto PNUD ARG/20/007

**Anexo N° 5. Funciones del/a técnico/a en las instancias de la asistencia que brinda el Programa SPL**

Instancias del Programa		Funciones del/a Técnico/a del Programa								
		Identificación y validación de PEA/PI	Formulación y seguimiento PEA/PI	Gestión del PEA/PI	Análisis crítico	Orientación y sugerencias	Identificación temprana de problemas	Interlocución	Articulación institucional a nivel PEA/PI	Difusión del Programa
IDEA-PROY. (IP)	Difusión y sensibilización en territorio	x						x		
	Presentación de IP ante el Programa	x			x	x		x		
	Comité de Evaluación de la IP	x								
	Viaje y reunión en territorio para evaluar la IP	x	x	x	x	x	x	x	x	x
PLAN ESTRATÉGICO ASOCIATIVO (PEA)	Formulación del PEA	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Ingreso de la documentación formal y técnica			x						
	Aprobación del Comité de Evaluación del PEA									
	Confección y envío de los Convenios Marco de PEA									
	Suscripción de Convenio Marco del PEA									
	Ejecución del PEA		x	x	x	x				x
PROYECTO DE INVERSIÓN (PI)	Formulación del PI			x		x	x	x	x	x
	Validación del PI en territorio con la Agrupación Productiva y MiPyMEs	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Evaluación del PI			x				x		
	Ingreso de la documentación formal y técnica			x			x			
	Aprobación del Comité de Evaluación del PI									
	Confección y envío de los Convenios Marco de PEA									
	Suscripción del Convenio Marco del PI									
	Ejecución del PI		x	x	x			x		x
	Viaje de monitoreo de ejecución/cierre PEA/PI en territorio	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Cierre del PEA/PI			x	x						
OTRA	Evaluación de resultados de corto y mediano plazo de los PEA/PI y generación de otros documentos			x	x					

**Fuente:** En base a la Guía del/a Técnico/a SPL (2017)

### Anexo N° 6. Evolución y características de las Líneas de Asistencia del Programa SPL (2007-2021)

Fecha	2007	2010	jul-12	2015	jun-16	sep-21	Estrategia
Etapas	Prueba Piloto y Ejecución PEA	Ejecución PEA y PI	Rediseño y Ejecución PEA y PI	Ejecución PEA y PI	Ejecución PEA y PI	Rediseño y relanzamiento	
Proyecto/Revisión	ARG/05/024	ARG/05/024 (Revisión H)	ARG/12/005 (Documento Inicial)	ARG/12/005 (Revisión E)	ARG/12/005 (Revisión F)	ARG/20/007	
Línea de Asistencia	i) Fortalecimiento Asociativo (PEA+PI)	i) GA (PEA + PI) ii) GA Fortalecidos (PI)	i) GA (PEA + PI) ii) GA Fortalecidos (PI) iii) Cooperativas (PEA+PI) iv) Espacios Productivos Consolidados	i) GA (PEA + PI) y GA Fortalecidos (PI) ii) Cooperativas (PEA+PI) y Cooperativas Fortalecidas (PEA+PI) iv) Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales (PI)	i) GA (PEA + PI) y GA Fortalecidos (PI) ii) Coop. (PEA+PI) y Cooperativas Fortalecidas (PEA+PI) iii) Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales (PI)	i) GA (PEA + PI) y GA Fortalecidos (PEA+PI) ii) Coop. (PEA+PI) y Coop. Fortalecidas (PEA+PI) iii) Conglomerados Productivos (PEA+PI) y Conglomerados Productivos Fortalecidos (PEA+PI)	<i>Grado de Consolidación y Tamaño/alcance territorial de la Agrupación Productiva</i>
Tipo de Beneficiario	i) Grupos Asociativos (GA) nuevos o preexistentes	i) GA incipientes o nuevos ii) GA preexistentes y consolidados	i) GA incipientes o nuevos ii) GA preexistentes y consolidados iii) Coop. nuevas o preexistentes iv) Instituciones Patrocinantes	i) GA incipientes o nuevos ii) GA preexistentes y consolidados iii) Coop. nuevas o preexistentes iv) Instituciones Patrocinantes	i) GA incipientes o nuevos y GA preexistentes y consolidados iii) Coop. nuevas y Coop. preexistentes y consolidadas iv) Instituciones Patrocinantes y Grupos Asociativos Fortalecidos	i) GA incipientes o nuevos y Gas preexistentes y consolidados iii) Coop. nuevas y Coop. preexistentes y consolidadas iv) Cong. Prod. nuevos y Cong. Productivos preexistentes y consolidados	
Tipos de Proyectos	a) Integración b) Expansión c) Innovación	a) Integración b) Expansión c) Innovación	a) Agregado de valor a la producción primaria b) Desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial c) Centros de Servicios Industriales o Laboratorio de I+D+i	a) Agregado de valor a la producción primaria b) Desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial c) Innovación y desarrollo de nuevos escenarios comerciales c) Centros de Servicios Industriales o Laboratorio de I+D+i	a) Agregado de valor a la producción primaria b) Desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial c) Innovación y diseño y desarrollo de productos c) Centros de Servicios Industriales o Laboratorio de I+D+i	a) Agregado de valor a la producción primaria b) Desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial	<i>Posición en la Cadena de Valor de la Agrupación Productiva/ MiPyMEs integrantes</i>
Asistencia Económica (ANR)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	PEA (Honorarios de Coordinador/a) PI (Contrataciones/adquisiciones)	

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Documentos de Proyectos PNUD y ROP del Programa

**Nota:** En letra azul se resaltan los cambios con respecto a la Revisión previa.

**GA:** Grupos Asociativos  
**GAF:** Grupos Asociativos Fortalecidos

## Anexo N° 7. Esquema de estrategia de intervención (líneas de asistencia) del Programa SPL (2016)

		Tamaño				
		→		→		
Grado de consolidación del Grupo	<b>Inicial</b>	<b>1. A. Líneas de Asistencia para G.A. de Menor Tamaño (PADP de 18 meses)</b>		<b>1. B. Líneas de Asistencia para G.A. de Mayor Tamaño (PADP de 12 meses)</b>		
		→ Posición en la Cadena de Valor		→ Posición en la Cadena de Valor		
		Agregado de Valor a la Producción Primaria	Desarrollo y Fortalecimiento de la Producción Industrial	Agregado de Valor a la Producción Primaria	Desarrollo y Fortalecimiento de la Producción Industrial	
		\$ 420.000	\$ 600.000	\$ 420.000	\$ 600.000	
	<b>Media</b>	Proyectos de Inversión para Grupos Asociativos Fortalecidos  Esta línea de asistencia no es aplicable a G.A. de tamaño reducido		<b>2. Línea de Asistencia para Grupos Asociativos Fortalecidos (ANR)</b>		
				Desarrollo y Fortalecimiento de la Producción Industrial		
		Proyectos y Proyectos de Fortalecimiento Cooperativo  Esta línea de asistencia no es aplicable a G.A. de tamaño reducido		<b>3. B. Líneas de Asistencia para Cooperativas de Mayor Tamaño (ANR)</b>		
				Desarrollo y Fortalecimiento de la Producción Industrial		
	Proyectos de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales		<b>3. A. Líneas de Asistencia para Cooperativas de Menor Tamaño (PFC 12 meses)</b>		<b>4. Línea de Asistencia para Espacios Productivos Consolidados (ANR)</b>	
	→ Posición en la Cadena de Valor		→ Posición en la Cadena de Valor		Centros de Servicios Industriales y Laboratorios de I+D+i	
			Agregado de Valor a la Producción Primaria	Desarrollo y Fortalecimiento de la Producción Industrial		
	\$ 420.000		\$ 600.000		\$ 1.500.000	

Fuente: ROP del Programa SPL-Documento de Revisión E del Proyecto PNUD ARG/20/007

**Anexo N° 8. Criterios para determinar el puntaje de las dimensiones de la Capacidad Estatal y sus indicadores**

Capacidad Estatal	Indicador	Criterios para determinar el puntaje				Ponderación del Indicador
		3	2	1	0	
Organizacional	<i>Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura</i>	Se ubica en el 3° nivel jerárquico durante la mayor parte del período bajo estudio.	Se ubica en el 4° nivel jerárquico durante la mayor parte del período bajo estudio	Se ubica fuera de la estructura formal durante la mayor parte del período bajo estudio	-	0,5
	<i>Generación y uso de información</i>	Cuenta con un área de investigación especializada y miembros de dedicación exclusiva durante la mayor parte del período bajo estudio.	Cuenta con un área de investigación especializada pero no posee miembros de dedicación exclusiva durante la mayor parte del período bajo estudio.	Realiza tareas de investigación pero no cuenta con un área especializada.	No se llevan a cabo tareas de investigación.	0,25
	<i>Existencia de coordinación y tipos de coordinación</i>	3 vínculos de coordinación activos durante la mayor parte del período bajo estudio.	2 vínculos de coordinación activos durante la mayor parte del período bajo estudio.	1 vínculo de coordinación activa.	No existen vínculos de coordinación activa.	0,25
Presupuesto	<i>Monto asignado por año</i>	Si luego de descontar por los gastos de funcionamiento (insumos de trabajo, salarios, servicios, etc.), aún se contase con recursos asignados mediante la ley de presupuesto para llevar a cabo el programa durante la mayor parte del período bajo estudio.	Si luego de descontar los gastos de funcionamiento, aún se tuviesen recursos para llevar a cabo el Programa durante la mayor parte del período bajo estudio. Sin embargo, estos no les han sido asignados mediante la ley de presupuesto, sino provistos por el nivel jerárquico del que dependían.	Si no se cuenta con recursos provistos por el nivel jerárquico del que dependían para llevar a cabo el Programa durante la mayor parte del período bajo estudio.	-	0,75
	<i>Estabilidad del presupuesto</i>	Si el monto asignado es estable a lo largo del período bajo estudio.	Si el monto asignado presenta entre uno y tres recortes importantes a lo largo del período bajo estudio.	Si el monto asignado presenta más de tres recortes importantes a lo largo del período bajo estudio.	Si no se destinó un presupuesto propio durante la mayor parte del período bajo estudio.	0,125

	<i>Origen de los ingresos</i>	Con capacidad para extraer recursos (mediante la venta de productos y servicios) y acceder al 100% directamente.	Con capacidad para extraer recursos pero con acceso directo a menos del 100%.	Con capacidad para extraer recursos pero no para acceder a ellos directamente.	No existe capacidad para extraer recursos.	<b>0,125</b>
<b>Recursos humanos</b>	<i>Perfiles</i>	Si el porcentaje de profesionales supera el 75% en promedio durante el período bajo estudio.	Si el porcentaje de profesionales se encuentra entre el 50% y el 75% en promedio durante el período bajo estudio.	Si el porcentaje de profesionales se encuentra entre el 25% y el 50% en promedio durante el período bajo estudio.	Si el porcentaje de profesionales es inferior al 25% en promedio durante el período bajo estudio.	<b>0,6</b>
	<i>Estabilidad del equipo</i>	Si el porcentaje de retención es superior al 75%.	Si el porcentaje de retención se encuentra entre el 50% y el 75%..	Si el porcentaje de retención se encuentra entre el 25% y el 50%.	Si el porcentaje de retención es inferior al 25%	<b>0,3</b>
	<i>Modalidad de contratación</i>	Si el porcentaje de planta permanente, transitoria y contratados mediante Ley Marco supera el 75% en promedio durante el período bajo estudio.	Si el porcentaje se encuentra entre el 50% y 75% en promedio durante el período bajo estudio.	Porcentaje estuviese entre el 25% y el 50%.	El porcentaje fuese inferior al 25%.	<b>0,1</b>
<b>Alcance</b>	<i>Capacidad de llegar efectivamente a la población objetivo</i>	Cuando se hubiese conseguido llegar al público definido como objetivo.	Cuando se hubiese conseguido llegar al público definido como objetivo para un conjunto determinado de programas o políticas.	Cuando se hubiese conseguido llegar a parte del público definido como objetivo para un conjunto determinado de programas o política.	Cuando no se hubiese conseguido llegar al público definido como objetivo ni siquiera de forma parcial.	<b>0,6</b>
	<i>Estrategia de alcance pasiva o activa</i>	Presenta una estrategia activa para llegar a su público objetivo durante la mayor parte del período bajo estudio.	Presenta una estrategia mixta (una combinación de activa y pasiva) durante la mayor parte del período bajo estudio.	Presenta una estrategia pasiva durante la mayor parte del período bajo estudio.	Cuando no se tuviese una estrategia definida durante la mayor parte del período bajo estudio.	<b>0,2</b>
	<i>Generación de alianzas externas</i>	Se lograron construir alianzas con el sector industrial, el sector académico y el tercer sector.	Se construyeron alianzas con el sector industrial y con alguno de los otros dos sectores (académico o el tercer sector).	Se construyeron alianzas con el sector académico o el tercer sector.	,No se generaron alianzas.	<b>0,2</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base al Anexo 1 de Chudnovky et al. (2017)

### Anexo N° 9. Evolución de autoridades y organismos vinculados al Programa SPL (2006-2022)

Año	Ministerio de la Nación	Ministro/a	Secretaría	Secretario/a	Agencia Ejecutora del Proyecto PNUD	Director/a Nacional del Proyecto PNUD	Proyecto PNUD	
2006	Ministerio de Economía y Producción	Felisa Miceli	Secretaría de Industria, Comercio y de la PyME	Miguel Peirano	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Federico Poli Matías Kulfas (desde 24/4/2006)	ARG/05/024 (1/2006-6/2012)	
2007	Ministerio de Economía y Producción	Felisa Miceli (hasta 16/9/2007) Miguel Peirano (17/9/2007-10/12/2007) Martín Lousteau (desde 10/12/2007)	4 Secretaría de Industria, Comercio y de la PyME	Miguel Peirano (hasta 17/7/2007) Leila Nazer (hasta 11/12/2007)	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Matías Kulfas		
2008	Ministerio de Economía y Producción	Martín Lousteau (hasta el 24/4/2008) Carlos Fernández ( desde el 25/4/2008)	Secretaría de Industria, Comercio y de la PyME	Fernando Fraguío (desde 14/12/2007)	4 Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Matías Kulfas (hasta 18/2/2008) Eric Calcagno (hasta 6/2008) Jorge Caradonti		
	Ministerio de Producción	Débora Giorgi (26/11/2008-12/2008)						
2009	Ministerio de Producción Ministerio de Industria Ministerio de Industria y Turismo	Débora Giorgi (1/1/2009 -1/10/2009) (1/10/2009 -8/10/2009) (8/10/2009 -31/12/2009))	Secretaría de Industria, Comercio y de la PyME	Fernando Fraguío (hasta 7/10/2009)	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura	ARG/12/005 (7/2012-3/2018)	
2010	Ministerio de Industria y Turismo	Débora Giorgi	Secretaría de Industria, Comercio y de la PyME	Eduardo Bianchi (hasta 9/7/2010)	Subsecretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura		
			Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura (desde 1/7/2010)				
2011	Ministerio de Industria y Turismo	Débora Giorgi	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura (hasta 7/2012)		1
2012	Ministerio de Industria	Débora Giorgi	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Andrés Elgarrista		1
2013	Ministerio de Industria	Débora Giorgi	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Andrés Elgarrista		
2014	Ministerio de Industria	Débora Giorgi	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Andrés Elgarrista		
2015	Ministerio de Industria	Débora Giorgi (1/1/2015-10/12/2015)	Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional	Horacio Roura (hasta 10/12/2015)	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME y Desarrollo Regional	Andrés Elgarrista (hasta 10/12/2015)		
	Ministerio de Producción	Débora Giorgi (hasta 10/12/2015)						
2016	Ministerio de Producción	Francisco Cabrera	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME	Carolina Castro		1
2017	Ministerio de Producción	Francisco Cabrera	1 Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer	Subsecretaría de Política y Gestión de la PyME	Carolina Castro (hasta 13/7/2017)	1	
						Damián Testori (hasta 31/12/2017)		
2018	Ministerio de Producción	Francisco Cabrera (hasta 16/6/2018)	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer	1	
	Ministerio de Producción y Trabajo	Dante Sica	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer		
2019	Ministerio de Producción y Trabajo	Dante Sica (hasta 10/12/2019)	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Mariano Mayer (hasta 10/12/2019)	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Mariano Mayer (hasta 10/12/19)	ARG/18/P02 (11/2018-12/2020)	
2020	Ministerio de Desarrollo Productivo	Matías Kulfas	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Guillermo Merediz	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Guillermo Merediz	1	
2021	Ministerio de Desarrollo Productivo	Matías Kulfas	2 Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Guillermo Merediz	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Guillermo Merediz		
2022 (a Junio)	Ministerio de Desarrollo Productivo	Matías Kulfas (hasta 6/6/22) Daniel Scioli	Secretaría de la PyME y los Emprendedores	Guillermo Merediz	Secretaría de Emprendedores y de la PyME	Guillermo Merediz		
<b>Total cambios de autoridades</b>			<b>9</b>	<b>Total cambios de autoridades</b>	<b>7</b>	<b>Total cambios de autoridades</b>	<b>9</b>	

Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina y Documentos de Proyectos PNUD del Programa

## IX. Bibliografía

- AGOSIN, M. ET AL. (2014). “¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Inter-American Development Bank, 2014.
- ALONSO, G. (2007). “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo (ed.) Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- AZPIAZU, D. Y SCHORR, M. (2010). “La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo”. Revista Latinoamericana del Desarrollo. Vol. 41, núm. 161, abril-junio.
- BERNAZZA, C. ET AL. (2015). “Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales”. Documento de Trabajo N° 1. FLACSO, Buenos Aires, mayo.
- BERNAZZA, C. Y LONGO G. (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”, en Estado y Políticas Públicas, Año II, N° 3, FLACSO Argentina, octubre.
- BERTRANOU, J. (2015). “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015.
- BERTRANOU, J. (2012). Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones. mimeo, ICO/UNGS.
- CÁRDENAS, M. ET AL. (2015). “Capacidades estatales. Diez textos fundamentales”. Buenos Aires. CAF.
- CHUDNOVSKY, M. ET AL. (2018). “Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina”. Gestión y política pública, 2018, vol. 27, no 1, p. 79-110.
- CHUDNOVSKY, M. ET AL. (2017). “Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina”. IDB Working Paper Series.
- CHUDNOVSKY, M. (2014). “Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales”. [Tesis de Doctorado, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital-Universidad Torcuato Di Tella.
- CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1997). “Una nueva gestión pública para América Latina”. Documento del CLAD.
- COMPLETA, R. (2017). “Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, N°. 1, abril-septiembre, 2017, pp. 111-140.

- EVANS, P (1995). “Embedded Autonomy: states and industrial transformation”. Princeton, Princeton University Press.
- GIGLIO, A (2016). “Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°. 66, octubre, 2016, pp. 228-258.
- GRINDLE, M. (1996). “Challenging the State, Great Britain”: Cambridge University Press. Hall, P., y R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. In: Political Studies, XLIV.
- IACOVIELLO, M. ET AL. (2002). “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. BID, Septiembre 2002.
- ISUANI, F. (2012). “Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales”. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, N° 19, p. 51-74.
- LATTUADA, M. y NOGUEIRA, M. (2011). “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. Estudios Rurales. Vol. 1 N° 1, 2011, pp. 30-54.
- LIENDO, M. Y MARTINEZ, A. (2001). “Asociatividad. Una alternativa para el desarrollo y crecimiento de las PyMEs”. Sextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre de 2001. Universidad Nacional de Rosario.
- MAGNAZO ET AL. (2007). “Estrategias asociativas micro y medianas empresas”. 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Programa ÁREA. Abril.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002). “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 24, Caracas, octubre.
- 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, 2015, N° 24, p. 33-65.
- NACLERIO, A ET AL. (2010). “Sistemas productivos locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico”. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OSZLAK, O. (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales”, en Revista Forjando, Año 3 N° 5. Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires, pp. 14-21.
- OSZLAK, O (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. POSTData, N° 11, p. 11-56.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). “Medición de la capacidad”. New York. Junio.

- REPETTO, F. ET AL. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES, vol. 52, no 1.
- REY, M. (2011). “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post–convertibilidad. Debate Público”. Reflexión de Trabajo Social, 1(2), 29-39.
- SIKKINK, K. (1993). “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 128 (enero-marzo).

### Otros Documentos

- Proyectos PNUD ARG/05/024, ARG/12/005, ARG/18/P02 y ARG/20/007. Informes Trimestrales, Anuales y Finales (2008 a 2022).
- PNUD. “Procedimientos para Programas y Proyectos PNUD de Implementación Nacional en Argentina”. Diciembre de 2021. En: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/procurement/PautasProcedimientosNIM2022.html>
- Proyecto PNUD ARG/20/007. “Programa para la promoción de la competitividad, innovación y desarrollo productivo de las MiPyMEs, los/las emprendedores/as y las nuevas empresas”. Documento Inicial (Noviembre 2020) y Revisión B (Mayo 2022).
- Proyecto PNUD ARG/18/P02. “Proyecto Fortalecimiento de la asociatividad en los ecosistemas productivos”. Documento Inicial hasta Revisión E. Octubre de 2018 a Diciembre de 2020.
- Proyecto PNUD ARG/12/005. “Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales”. Documento Inicial hasta Revisión E. Julio de 2012 a 2016.
- Proyecto PNUD ARG/05/024. “Programa de Promoción de Clústers y Redes productivas con impacto en el desarrollo regional”. Documento Inicial hasta Revisión H. Enero de 2006 a Junio de 2012.
- Proyecto PNUD ARG/20/007. “Programa para la promoción de la competitividad, innovación y desarrollo productivo de las MiPyMEs, los/las emprendedores/as y las nuevas empresas”. Reglamento Operativo de Revisión B (2022)
- Proyecto PNUD ARG/12/005. “Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales”. Reglamento Operativo Inicial (2012) y de Revisión F (2016).
- Proyecto PNUD ARG/05/024. “Programa de Promoción de Clústers y Redes productivas con impacto en el desarrollo regional”. Reglamento Operativo de Revisión D (2008) y H (2010).