



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Dimensiones críticas en la territorialización de las políticas de articulación productiva para MyPEs

Cecilia Magnano, Andrés Matta, Carolina Orchansky, Cristina
Etchegorry

Ponencia presentada en XI Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en 2013 por la
Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná,
Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

"Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013"

Título de la ponencia: Dimensiones críticas en la territorialización de las políticas de articulación productiva para MyPEs

Autores:

Cecilia Magnano. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Administración ceciliamagnano@yahoo.com.ar

Andrés Matta. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Administración amatta@arnet.com.ar

Carolina Orchansky. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Administración. carolina.orchansky@gmail.com

Cristina Etchegorry. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Administración cristinaetchegorry@gmail.com

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Subárea temática: Políticas públicas y desarrollo regional

Resumen

La ponencia indaga acerca de la concepción de territorialidad que adoptan en el diseño y la ejecución seis programas de apoyo a micro y pequeñas empresas ejecutados entre 2003 y 2011 en la provincia de Córdoba. Se advierte un proceso de aprendizaje en este tipo de políticas que coexiste con ciertas ambigüedades y limitaciones en al menos tres dimensiones: la capacidad de integrar los procesos asociativos entre firmas en una trama más amplia de relaciones del territorio; la morfología y funcionamiento de las estructuras de cooperación interempresarial que se promueven, y la gobernanza, o el modo en que se concibe la participación de los actores del territorio en los procesos de desarrollo.

The paper analyzes the concept of territoriality that was adopted in the design and implementation of six programs to support micro and small enterprises executed between 2003 and 2011 in the province of Córdoba. There is a learning process in this kind of policies that coexists with certain ambiguities and limitations in at least three dimensions:

the ability to integrate associative processes between firms on a larger framework of territorial relations, the morphology and function of structures that promote business cooperation, and governance, or how is conceived the participation of regional actors in the development process.

1. Introducción¹

En la última década, promovidos por diversos organismos internacionales (BID-FOMIN; ONUDI, OIT) y con un fuerte liderazgo del sector público, se han desarrollado en América Latina numerosas políticas y programas orientados a incentivar la articulación productiva entre empresas mediante el incremento de la cooperación y la movilización del capital social. El auge de estas iniciativas coincide con el crecimiento de la “comunidad epistémica” que recogió los aprendizajes post-marshallianos de las experiencias exitosas del norte italiano y otros procesos de aglomeración (Porter, 1998; Beccattini, 2002) y de otras corrientes sistémicas, pero también con la emergencia de un ciclo de políticas post-neoliberales de tipo estructuralista en toda la región (Goldstein y Kulfas, 2011), que tienen como *destinatarios principales a diversas configuraciones inter-organizacionales que conforman diferentes estructuras o sistemas* (Sztulwark, 2010).

En Argentina, las primeras políticas y programas con estas características surgieron a fines de la década de 1990 pero se multiplicaron con posterioridad a 2001 y continúan en la actualidad, abarcando distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal), ámbitos geográficos (rurales y urbanos) y sectores de actividad (dinámicos y de subsistencia). Una particularidad de los programas argentinos es que en su mayoría han asociado el fomento de la articulación entre firmas a la promoción del “desarrollo territorial”, que en general suele interpretarse como un “proceso de desarrollo participativo de un territorio o localidad que posee una unidad e identidad propia, en que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo económico, social, cultural, institucional y político de manera que se logre el bienestar

¹ La investigación que da origen a esta ponencia fue posible gracias al financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SeCyT) de la Universidad Nacional de Córdoba. Una versión más extensa de sus resultados fue publicada en: Matta, Andrés; Magnano, María; Orchansky, Carolina y Etchegorry, Ana (2013) “Territorialización de las políticas de articulación productiva y desarrollo de la MyPE. La experiencia de Córdoba”. *DAAPGE* Vol. 13, N° 20, 2013, pp. 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.

generalizado de la población” (Arroyo, 2008; citado por Magnano y Porrini, 2008: 76). Entre las condiciones que caracterizan a estas políticas se incluyen el reconocimiento del territorio como eje organizador de los diversos aspectos de la vida social, el papel protagónico de los actores locales en la construcción de iniciativas “desde abajo hacia arriba”, en forma participativa e integral, y la perspectiva de largo plazo (Arroyo, 2008; citado por Magnano y Porrini, 2008).

Esta ponencia resume parte de un estudio efectuado sobre un conjunto de seis programas nacionales y provinciales ejecutados entre los años 2003 y 2011 en la provincia de Córdoba, que promueven la cooperación entre micro y pequeñas empresas (MyPEs) y cuyo diseño emerge de este encuentro entre las políticas de articulación productiva y la perspectiva del desarrollo territorial. Los programas fueron seleccionados por su relevancia durante la última década (en términos de cobertura o escala y de la multiplicidad de organismos de los que dependen, con diferentes trayectorias institucionales y resultados comparativos).² De las múltiples y posibles perspectivas de análisis sobre estos programas, en esta ponencia se indaga sobre la concepción de territorialidad que adoptan en su diseño y ejecución.³ Sin pretender ser exhaustivos, el grado de *territorialización* de una política de articulación productiva se analiza a partir de tres dimensiones específicas: el *nivel de la intervención*, las *estructuras de cooperación promovidas* y los mecanismos de *gobernanza* adoptados. Se consideran a estas dimensiones como críticas, dado que resumen buena parte de los aspectos que deberían estar presentes en un proceso de desarrollo territorial según las diferentes teorías dominantes en el marco de esta comunidad epistémica. En términos

² Cuatro de los programas escogidos dependen del gobierno nacional y se ejecutan en todo el país: el *Programa Social Agropecuario* (PSA) dependiente de la actual Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación, el *Programa de Sistemas Productivos Locales – Clusters* (SPL) dependiente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), el *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra* (PMO) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el *Programa de Fortalecimiento de Entramados Productivos Locales* (FEP) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El quinto programa es desarrollado por un organismo público nacional descentralizado, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), denominado *Cadena de Valor Artesanal* (CVA). El sexto, el *Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas* (DCP), fue de alcance provincial, financiado parcialmente mediante una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y parcialmente por contrapartes locales: la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC), responsable de la ejecución, la Agencia Córdoba Ciencia, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, el Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba y la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba.

³ El análisis se construye, además, sobre la base de otros análisis ya realizados por los autores y complementarios en la materia. Ver, por ejemplo, Etchegorry et al 2009 y 2008; Magnano et al. 2010; Magnano et. al. 2011; Matta 2011 y 2012; Mitnik, 2011.

generales se trata de un análisis descriptivo e interpretativo, que tiene como fuentes principales tanto información primaria (entrevistas a actores clave que han participado de las políticas en diversas etapas, niveles y funciones) como secundaria (documentos institucionales, estudios y evaluaciones de programas, bases de datos sobre destinatarios, etc.).

2. El desarrollo territorial en la estrategia de política pública

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

Según la definición de Haas las “comunidades epistémicas” están compuestas “por profesionales (por lo general provenientes de diversas disciplinas) que comparten el compromiso con un modelo causal común y un conjunto común de valores políticos. Los une la convicción de la veracidad de su modelo y el compromiso de traducir dicha veracidad en políticas públicas” (citado en Parsons, 2007: 404). En este caso, se trata de una comunidad de gran expansión reciente que destaca la relevancia del territorio en el diseño de estrategias para las MyPEs (Albuquerque, 2001; Arroyo, 2008; Madoery, 2001; Esser et al, 1996; Boisier, 2001) a la que se suman las presiones “isomórficas” que provienen de la influencia de organismos multilaterales de financiamiento (BID, Banco Mundial) o de la imitación de “buenas prácticas” locales e internacionales, a las que a veces se pretende extrapolar de manera acrítica (Fernández et al., 2008). En la fase de diseño de las políticas, las decisiones desembocan así en formulaciones que heredan la complejidad y, en muchos casos, las contradicciones de este proceso de negociación.

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

Las diferentes teorías que se ubican en esta corriente suponen al territorio como un espacio geográfica y socialmente delimitado, que emerge de la existencia de actividades complejas, de redes de comunicación e infraestructura y la presencia de población que se identifica con dicho espacio (Boisier, 2001). Frente a la fragmentación de las actividades productivas generada por los procesos de globalización y de innovación tecnológica (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), algunos enfoques señalaron que el grueso de las actividades económicas -particularmente en el caso de las MyPEs- tiene lugar a nivel local, regional o nacional (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008). Por tanto, el fomento de la competitividad empresarial local debe ser considerado de manera integral en el marco del entorno político, social, económico, ambiental e institucional en el que las empresas están insertas, esto es, incluir los niveles macro, meta, meso y micro económicos (Esser et. al, 1996). Las intervenciones de política deberían complementar por ello las herramientas tradicionales de apoyo a las empresas con otras que contribuyan a generar una mejora del territorio local: identificando y optimizando los recursos locales, promoviendo tramas de cooperación entre las empresas, mejorando la calidad de las instituciones y fortaleciendo los activos territoriales, entre los que se encuentran los servicios de apoyo, la vinculación entre el sector productivo y el sistema científico-tecnológico, la infraestructura física, el capital humano o el marco jurídico y regulatorio.

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

A partir de los supuestos de la comunidad epistémica que subyace a estas políticas y de un estudio de sus estrategias deliberadas y emergentes, se analizan tres dimensiones de análisis críticas para una genuina *territorialización*: el *nivel de intervención* de la política o programa, las *estructuras de cooperación* que se promueven, y los mecanismos de *gobernanza* adoptados.⁴

3. El nivel de intervención de las políticas en el territorio

El *nivel de intervención* de la política o programa se relaciona con la capacidad de la misma para avanzar desde un nivel “micro” (las firmas, las personas) al nivel “meso”, entendiendo de este modo que el territorio se configura a partir de estructuras organizacionales e institucionales que generan un entorno particular para las unidades productivas (Esser et al, 1996). Esto puede advertirse, por ejemplo, analizando en qué medida las actividades que se promueven intentan abordar los problemas locales y regionales desde una perspectiva de alcance territorial y buscan crear o fortalecer activos territoriales o están centradas exclusivamente en las unidades económicas. También puede advertirse analizando el volumen de recursos invertidos, para valorar si éstos son suficientes para generar cambios a escala territorial.

Si se estudian los objetivos plasmados en el diseño de los programas analizados, el territorio aparecería explícita o implícitamente en la elección de conceptos como “desarrollo rural”, “desarrollo local o territorial”, “desarrollo regional” o “desarrollo y empoderamiento comunitario”. Es decir, la cooperación entre MyPEs se concibe, en el nivel de los objetivos, como un proceso integrado a una dinámica de desarrollo más amplia.⁵

⁴ La perspectiva territorial que aquí se analiza presupone considerar que las dimensiones económicas (competitividad, productividad, rentabilidad, etc.) son el resultado de prácticas incrustadas en tramas sociales (Polanyi, 1946; Granovetter, 1985) y que las empresas y sus configuraciones relacionales (comerciales, competitivas, cooperativas, etc.) no pueden entenderse independientemente de otras formas de vinculación social, cultural, política, ambiental, entre otras (Moulaert y Nussbaumer, 2005). El análisis toma en cuenta además algunos planteos críticos que se han hecho a este tipo de políticas y a sus supuestos, vinculados con la ambigüedad en la definición de ciertos conceptos (y por tanto del objeto de las políticas) y con cierta impronta localista y voluntarista que presupone que es posible la integración local-global sin considerar instancias intermedias (regionales, provinciales) ni factores estructurales a nivel meso (Fernández et al., 2008; Amin, 2004).

⁵ Un análisis de la presencia del “discurso del desarrollo territorial” en diferentes ámbitos estatales y su evolución puede consultarse también en Costamagna, 2007.

Esta incorporación del territorio, sin embargo, puede sufrir desde el inicio ciertos recortes originados en la mirada parcial que cada organismo ejecutor posee, según sus objetivos y su estrategia política. Uno de esos recortes, por ejemplo, se manifiesta en cierta abstracción que se realiza sobre el territorio según el enfoque “social” o “económico” que adoptan los programas. En el primer caso, las políticas se centran en las necesidades de los trabajadores y sus familias priorizándose por ello una visión del territorio en la cual se destacan indicadores asociados al nivel de pobreza o desempleo, la “organización socio productiva” o “comunitaria” y las “tramas sociales” (PSA, PMO y FEP). En el segundo, las políticas hacen foco en las unidades económicas centrándose en cuestiones como la “productividad”, la “competitividad”, o la “inserción en el mercado” (DCP, SPL).

El diálogo entre los objetivos de los programas con otros niveles de la estrategia -tales como las acciones previstas a nivel de componentes- permite observar también cierta dificultad en avanzar desde el plano “micro”, centrado en las personas, las empresas y los procesos asociativos que tienen lugar entre ellos, hacia un nivel “meso” que incorpore efectivamente a los actores y a los activos del territorio. Los recursos y las actividades se orientan mayoritariamente a la prestación de servicios a las unidades económicas (capacitación, asistencia técnica o financiamiento bajo la forma de crédito o subsidio) quedando en un segundo plano las acciones que implican una inserción en la trama productiva e institucional del territorio. Escasamente se advierte entre los componentes de los programas acciones que involucren la resolución de problemáticas territoriales locales que también inciden de manera directa o indirecta en el desempeño de las MyPEs, tales como la mejora de infraestructura, los servicios locales de apoyo o las cuestiones ambientales. La ausencia de componentes específicamente territoriales en el diseño de los programas podría responder, entre otras razones, a que los diagnósticos que se toman como punto de partida también se enfocan en las variables productivas y comerciales de las empresas, soslayándose otros elementos de alcance territorial. En estos diagnósticos, elaborados predominantemente por “expertos”, ya sean locales o extranjeros, tampoco suelen participar los potenciales destinatarios o los actores institucionales, lo que contribuye al debilitamiento de esta mirada integral.

Si bien algunos programas (DCP, CVA, PMO) prevén en los diseños actividades y recursos⁶ destinados a apoyar el “fortalecimiento institucional” o “fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre empresas y otras instituciones”, estas acciones casi siempre están referidas a las empresas, en tanto se busca consolidar a los grupos de MyPEs participantes, las instituciones empresariales o, a lo sumo, a otras instituciones locales que intervendrán como ejecutores.

Esta ausencia de referencias en los diseños originales de los programas se ha corregido no obstante en algunos casos durante su ejecución a partir del desarrollo de “estrategias emergentes” que incorporaron acciones no previstas con relevancia a nivel territorial y que han sido posibles en aquellos programas con mayor flexibilidad para adaptarse a demandas surgidas durante la operación (Tabla N° 1).⁷

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

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

Como se observa en la Tabla 1, la flexibilidad de los programas para ajustar las acciones inicialmente planificadas en función de las demandas territoriales que surgen durante la

⁶ Del orden del 30% del presupuesto total en el DCP y del 25% en FEP.

⁷ Por ejemplo, en el Programa DCP, se gestionó la reasignación de recursos para acciones vinculadas con la aplicación de nueva legislación para el sector de industrias tecnológicas o para la formalización de la tenencia de la tierra de productores rurales, entre otras, acciones que originalmente no estaban previstas para esos fines pero era demandado por empresas y productores.

ejecución es variable, yendo desde el caso de los programas que mantienen un formato definido que se aplica de modo uniforme en todo el país admitiendo sólo ligeras modificaciones parciales a nivel local, hasta los casos en los que los proyectos ejecutados responden directamente a las demandas planteadas por cada territorio. Al tratarse en gran medida de programas nacionales, esta flexibilidad frente a las particularidades locales constituye un reconocimiento tácito de la heterogeneidad territorial. No obstante, esto no significa que el programa responda a las “demandas del territorio” en sí mismo, sino más bien a ciertos requerimientos territoriales “mediatizados” por las necesidades de las MyPEs. Además, esta flexibilidad está sujeta a la disponibilidad de recursos económicos y de un equipo ejecutor capaz de detectar las demandas, coordinarlas y encauzarlas de manera creativa para su concreción en cada territorio, algo que no es sencillo que ocurra en todos los casos.⁸

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

Tabla N° 2. Escala de los programas en la provincia de Córdoba⁹

Programa	Presupuesto anual promedio aproximado (miles de \$)	Número total de grupos asociativos/proyectos atendidos	Número total de empresas destinatarias aproximado
PSA ¹	260	505	2.653
DCP ²	1.700	16	800
CVA ³	43	8	45

⁸ Se señala además que este proceso de aprendizaje en el marco de las políticas, ha llevado a que se generen estrategias de articulación entre los programas y otras políticas de los propios organismos ejecutores (como en PSA, PMO, SPL o FEP) que tienen por objeto incidir a nivel meso local o regional. No obstante, esta articulación depende en gran medida de la capacidad de gestión de las dependencias provinciales o regionales, o de las coordinaciones de los programas y del grado de continuidad de las políticas, que permita un proceso de ajuste y aprendizaje institucional en este sentido.

⁹ Para los programas de los que se obtuvo información. En algunos casos las fechas de finalización se relacionan con la finalización del programa o la modificación sustancial del mismo. Vale la pena mencionar la dificultad de obtener datos nacionales y provinciales oficiales para las líneas estudiadas, aunque se debe destacar el aporte de información interna por parte de los programas.

SPL ⁴	70	3	80
PMO ⁵	3.000	946	-
FEP ⁶	330	44	300

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

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

³ Los datos del presupuesto corresponden al período 2003-2010. Datos internos del Programa.

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

⁵ Período 2003-2009. Informes del programa.

⁶ Período 2006-2011. Datos internos del programa.

Con excepción del PMO (por sus propias características) son pocos los territorios en los que los programas logran intervenir para promover la articulación productiva y la cooperación, y en algunos casos se trata de los mismos proyectos que son co-financiados por distintos organismos. En algunos períodos incluso, los distintos ministerios han subejecutado su presupuesto ante la carencia de iniciativas locales. Esto podría indicar un proceso de *autofocalización* de las políticas en aquellos territorios en los cuales preexisten las condiciones que hacen posible la elaboración de proyectos con la complejidad y madurez que requieren estos programas. Entre estas condiciones se destacan: la existencia de empresas con vocación por cooperar y con objetivos en común ya definidos; la existencia de actores institucionales (públicos o privados) involucrados con el desarrollo productivo y con una mirada integral del territorio capaces de apoyar estos procesos; agentes individuales y colectivos con capital económico, social y cultural suficiente para liderar y sostener el largo y –a veces complejo- proceso de elaboración de un proyecto, en interacción con el organismo ejecutor del programa, que en la mayor parte de los casos no dispone de recursos para acompañar este proceso “en el terreno”; la coincidencia entre los requerimientos del proyecto local y los requisitos que operan como “barreras de acceso” de cada política (perfil de empresas destinatarias, forma jurídica, perfil del ejecutor, rubros de financiamiento, montos de inversión, aportes de contraparte, entre otros), un ajuste que no siempre resulta posible.

4. Las estructuras de cooperación en el territorio

Una segunda dimensión a considerar tiene que ver con el modo en el que se conciben las interacciones y vínculos entre las firmas en el nivel territorial, su morfología y su funcionamiento y el papel de las políticas en su construcción o fortalecimiento. Algunas estructuras priorizan la integración vertical y el flujo de recursos entre los distintos niveles mediante relaciones de mercado (*cadena y complejos productivos*) (Mitnik y Magnano, 2011; Prochnik, 1998); otras permiten la generación de economías externas a partir de la aglomeración territorial apoyando procesos de coordinación y cooperación horizontal (*clusters o distritos*) (Porter, 1991 y 1998; Becattini, 2002) o propician la mejora de la sinergia entre los subsistemas territoriales incluyendo a las asociaciones empresarias, las instituciones del sector público y la sociedad civil (*sistemas locales y redes territoriales*) (Naclerio, 2010; Laganier, 1991; Martínez Fernández, 2001).

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

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

Si bien en algunos casos se utiliza el término de “cadena productiva” o “entramado productivo” para referirse al tipo de estructura promovida, no se encuentra en la práctica un correlato con lo que, desde la teoría, se señala respecto de estas formas de vinculación. En la realidad, cuando la escala es importante, a lo sumo se trata de *clusters o aglomerados*, en

los cuales un conjunto de empresas próximas geográficamente y con cierto grado de especialización compiten y a la vez cooperan entre sí.¹⁰

Tampoco se advierte, al momento de la conformación de las estructuras o de su selección para ser apoyadas por los programas, una priorización de los proyectos alineados con una “vocación productiva” del territorio, definido a partir de un diagnóstico participativo.¹¹ La selección, en cambio, estaba dada más por el cumplimiento de los requisitos formales de participación, sin una evaluación que tuviera en cuenta las necesidades o potencialidades del entorno en el que esas empresas beneficiadas se desenvolvían. Tampoco se requería la pertenencia de las empresas a instituciones o redes institucionales preexistentes o promovidas de manera deliberada tales como cámaras empresarias o asociaciones de productores.¹² Hay que decir, sin embargo, que el aprendizaje sobre este punto ha ido llevando a los organismos ejecutores a tenerlo cada vez más en cuenta. Esto puede verse particularmente en las reformulaciones del PMO incorporando los “Proyectos Integrales”, o en las estrategias del SPL para asegurar la vinculación de los proyectos con los sistemas productivos de cada territorio (Naclerio, 2010).

Tabla N° 3. Vinculación empresas-territorio promovida por los programas

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

¹⁰ El Programa CVA, que promueve una “cadena productiva” en realidad opera más sobre un sector de la misma que sobre los diversos componentes de la cadena (que incluye parcialmente a proveedores de materia prima, productores y agentes comerciales).

¹¹ Esta afirmación debe matizarse en dos de los casos analizados. En el caso del programa que trabajó explícitamente sobre una cadena productiva (CVA), se intenta retomar la identidad cultural y los saberes de la actividad presentes en el territorio. En otro de los casos (DCP), los sectores atendidos fueron seleccionados por su relevancia regional y por constituir en cierta medida una “ventaja competitiva” del territorio.

¹² En el caso de DCP, sin embargo, se destaca que se dio una importancia central a las instituciones que nucleaban a las MyPEs participantes, las que incluso oficiaron de mediadoras o “legitimadoras” de la cooperación y de la pertenencia al programa.

FEP	Preferente	Preferente	Imprescindible		X
-----	------------	------------	----------------	--	---

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

Existen también diferencias en cuanto a las formas organizacionales y jurídicas que se propician entre los grupos de firmas. En un extremo se encuentran los programas que requieren desde el comienzo algún tipo de formalización de las relaciones de cooperación, que se materializa en el compromiso asumido frente al programa para el desarrollo de un proyecto productivo particular (PSA, PMO, SPL).¹³ Una instancia intermedia estaría dada por aquellos programas en los que la formalidad del proceso depende de un aval externo, generalmente del gobierno municipal (DCP y FEP). En el otro extremo se encuentra el caso del Programa CVA, que no exigió una organización con formalidad legal sino por el contrario impulsó y valoró el cumplimiento de la “palabra” como símbolo del acuerdo (rescatando la tradición oral de la cultura del territorio).¹⁴

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

Podría decirse entonces que desde el punto de vista de las estructuras de articulación promovidas por las políticas, en general subsisten formas limitadas de articulación productiva en la medida en que en pocos casos se promueven morfologías de nivel de complejidad superior a los grupos de empresas y en las excepciones, los vínculos más importantes con el territorio se dan a partir de la proximidad geográfica.

¹³ En el caso de SPL, se prioriza inicialmente la voluntad de la cooperación entre empresas. Luego de un año de trabajo conjunto, se exige al grupo que desee recibir financiamiento la adopción de una forma jurídica.

¹⁴ Esta idea se advierte también en los requisitos de participación. En una primera etapa se configuró un “sistema de membresía” basado en la afinidad, por el cual cada nuevo miembro debía ser presentado previamente por algún miembro activo.

5. La gobernanza en los programas

El análisis de la *gobernanza* se refiere al modo en que se coordinan las acciones político-sociales (Mayntz, 1998), considerando en qué medida las políticas promueven formas de articulación que propician la participación activa de los actores locales, incluyendo modos no jerárquicos de coordinación y de decisión que surgen “de abajo hacia arriba”. Las formas de gobernanza pueden ser analizadas en función de diferentes dimensiones, que incluyen entre otros aspectos el rol de las organizaciones del territorio, su nivel de incorporación a las estructuras de los programas y su grado de participación en las decisiones estratégicas durante el ciclo de gestión de las políticas (Rofman, 2007).

Los programas analizados poseen –en función de sus objetivos- una forma de organización particular, y en cierto sentido paradójica: son los propios destinatarios quienes deben diseñar y ejecutar proyectos en su territorio, pero con el financiamiento y las condiciones establecidas por organismos extraterritoriales, en su mayoría de jurisdicción nacional. Esto implica que existen al menos dos mecanismos de gobernanza: la que se desarrolla en la política pública y la que se despliega en el propio territorio alrededor de cada proyecto o actividad.

En lo que respecta al primer mecanismo (la gobernanza en los programas), ha existido desde la década de 1990 e inicios del 2000 una lenta evolución en los diseños hacia formas de organización descentralizada que se basan en dos supuestos: la inclusión de organizaciones del territorio en instancias de decisión de la política y la flexibilidad para el diseño de los proyectos.¹⁵ Esta evolución podría considerarse un aprendizaje, probablemente atribuible a la continuidad de las políticas y a la generación de estrategias emergentes influenciadas por la comunidad epistémica dominante. Existen, sin embargo, diferencias que pueden observarse en cada uno de los tres niveles claramente diferenciados de las políticas (nacional, provincial y local), aunque en general la participación de los diferentes actores locales se incrementa a medida que se “desciende” al territorio.

En el nivel nacional se observa que sólo una de las cuatro políticas analizadas (PSA) contempló la inclusión de instituciones vinculadas a los destinatarios del sector productivo

¹⁵ Tal como puede verse en las reformulaciones de cuatro de los programas estudiados (PMO, SPL, FEP, PSA), que experimentaron modificaciones luego de un primer período de ejecución, orientadas a incorporar una mayor participación y fortalecimiento de las organizaciones territoriales.

y el subsistema científico-tecnológico en su unidad de gestión mientras que en el resto de los casos este tipo de instituciones cooperaron de modo no formal en instancias puntuales, como la evaluación técnica de los proyectos. En la generalidad de los casos eran las instituciones gubernamentales (ministerios y secretarías) las que tomaban las decisiones estratégicas y también las que tenían la última palabra en la evaluación de los proyectos.

En el nivel provincial, tres de las políticas nacionales contaban con una organización descentralizada a este nivel pero sólo dos de ellas contaron con la participación de organizaciones “representativas” del territorio en el interior de su estructura (PMO, PSA).¹⁶ En general las unidades de gestión de nivel provincial participaron en la pre-evaluación de los proyectos y su seguimiento, oficiando de mediadores entre los territorios y los niveles nacionales de gobierno. Por su parte, uno de los programas de nivel provincial analizados (DCP) fue el que generó mayores vínculos orgánicos tanto con el gobierno provincial como con otras organizaciones territoriales.

En el nivel local (es decir, el de la gobernanza de los proyectos) se presenta una variedad de estructuras, lideradas por los gobiernos locales, las propias empresas beneficiarias, organizaciones sectoriales empresarias, o por organizaciones no gubernamentales. Este liderazgo se vincula con el propósito –económico o social- del programa pero también con el rol asignado al Estado en la estrategia política.

En general, cuando quien lidera es el Estado local (FEP, PMO en algunos casos) los programas suelen exigir la constitución de algún tipo de espacio deliberativo multiactoral, aunque su constitución, resultados y sostenibilidad son variables. A priori, puede decirse que la promoción de estos espacios es deseable, dado que aportan una mirada integral y estratégica del territorio y permiten la inclusión de todos los interesados y afectados por las políticas productivas (y en esa línea operaron FEP, PMO). No obstante, se advierte el riesgo de que estos espacios se conviertan en construcciones formales para cumplimentar requisitos de la política, pero sin persistir en el tiempo, o que se multipliquen innecesariamente nuevas instancias similares en lugar de fortalecer los espacios locales preexistentes.

Cuando quienes lideran los proyectos locales son otras organizaciones privadas, en cambio, al no existir incentivos específicos por parte de los programas los gobiernos locales no son

¹⁶ Aunque en PMO esta experiencia fue de corta duración.

convocados o sólo participan en roles de apoyo, lo que genera el riesgo de que las iniciativas se “encapsulen” en el territorio, sin generar sinergia con otros sectores.

Tabla N° 4. Vinculación empresas-territorio promovida por el programa

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

-Alto: existe participación formal en la estructura del programa o los proyectos

-Medio: se incentiva la participación, aunque no formalizada

-Bajo: puede existir participación pero no es incentivada particularmente

La participación de otras instituciones en los proyectos no sólo depende de quienes ejecutan los programas sino también de la trama institucional existente en el territorio, su densidad, fortaleza, tipo de lazos y visión del desarrollo local. Además, existe una vinculación estrecha entre la escala de los proyectos y el grado de articulación institucional, ya que cuanto mayor es el impacto del proyecto, es frecuente que se conformen redes con organizaciones más relevantes. Si esto no ocurre, estas instituciones son sólo incorporadas como proveedores y no participan, por ejemplo, en el proceso de diseño de los proyectos.

Finalmente, según lo referido por los propios actores, pese a que se ha producido una evolución de los programas encaminada a permitir una mayor vinculación con las organizaciones locales y con los beneficiarios, si no son lo suficientemente institucionalizadas quedan libradas a la existencia de precondiciones en los territorios y al voluntarismo de quienes integran los organismos ejecutores de los programas y las organizaciones territoriales. Esto posibilita una amplia gama de resultados y debilita su sostenibilidad, ya que estas instancias quedan libradas a la alta rotación de funcionarios y referentes institucionales o a su constancia en el sostenimiento de esta estrategia de articulación.

6. Consideraciones finales

Frente a la relevancia adquirida por las “comunidades epistémicas” que destacan la importancia de la territorialización de las políticas sociales y económicas, y luego de una década de ejecución de programas de promoción de la MyPE mediante el fomento de la cooperación, se hace necesario problematizar y reflexionar acerca de sus resultados, analizando las estrategias deliberadas y emergentes que han desarrollado en todos sus niveles.

Es oportuno mencionar en primer lugar que este tipo de políticas, aún con sus aspectos críticos, constituyen un salto cualitativo respecto de los tradicionales programas estandarizados y dirigidos a empresas o sectores de manera homogénea y fragmentaria, incorporando una visión de mayor complejidad e integralidad; propiciando un rol articulador del Estado en las redes de política pública con la participación de diferentes actores y, en numerosos casos, propiciando la creación de nuevas institucionalidades o el fortalecimiento de las existentes. En ese sentido, poner en discusión las dimensiones críticas que se han verificado hasta el presente, permite extraer aprendizajes orientados a alimentar el proceso de mejora en el que estas políticas se encuentran.

En lo que hace al nivel de intervención, se advierte una perspectiva restringida del territorio, ya sea porque se realiza un recorte limitado a variables sociales o económicas (derivadas de la especialización burocrática del ejecutor), o porque no se logra avanzar del nivel micro al meso, incorporando una visión de tramas y estructuras locales en las que las MyPEs están insertas. Por esta visión limitada, en muchos programas los destinatarios no son los territorios sino que siguen siendo solamente las empresas o los individuos. Esto impide responder adecuadamente a la heterogeneidad territorial y generar estrategias segmentadas o diversificadas para apoyarlos en su particularidad. Estas limitaciones, sumadas a las barreras de acceso (plazos, procedimientos, requisitos para la formulación, etc.) pueden ayudar también a entender el proceso de autofocalización que ha generado una relativamente baja cantidad de territorios y de proyectos promovidos.

Una perspectiva limitada de los procesos de desarrollo territorial impide reconocer que la consolidación de una estrategia territorial es un proceso que requiere de tiempo, recursos y competencias particulares de los agentes que lo promueven.

En el caso del horizonte temporal, las presiones por lograr resultados de corto plazo han conspirado en ocasiones para que prosperen procesos de construcción de mayor profundidad. En lo referido a los recursos económicos y humanos, las limitaciones de los gobiernos municipales y de las organizaciones locales en este sentido quizás hayan sido una de las más importantes encontradas por los programas. Así pueden mencionarse la escasa cantidad y las limitadas competencias de los equipos técnicos, prevaleciendo muchas veces los esfuerzos individuales de funcionarios o agentes públicos, con dedicaciones part-time. En cuanto a las competencias de los actores y la cultura organizacional, este tipo de procesos requiere de agentes con capacidad para la articulación de saberes, personas e instituciones, para animar espacios multiactorales, tomar decisiones a partir de modelos estratégicos y gestionar proyectos. Este tipo de perfiles son escasos en los municipios y en las reparticiones del Estado, e incluso en el ámbito privado.

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

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

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

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

empresas que se “encapsulan” en el territorio o en las cuales este sólo aparece como un “telón de fondo” de la intervención.

En lo referido a la gobernanza de los programas en sus distintos niveles, además de las debilidades institucionales mencionadas, se pueden señalar dificultades específicas referidas a la capacidad para institucionalizar y consolidar la participación local. Según lo analizado a partir de estos casos aún queda camino por recorrer para generar modelos organizacionales que permitan la coordinación de los diferentes actores y la cooperación efectiva entre ellos. Queda por definir especialmente el rol que le corresponde al Estado, a las empresas y a la sociedad civil, ya que no son pocos los casos donde la diversidad de criterios y operatorias impuestas conspira contra los procesos locales y su propia dinámica.

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

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

7. Bibliografía citada

ALBURQUERQUE, F. (2001) “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”. En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

ALBURQUERQUE, F., DINI, M. y PEREZ, R. (2008) *Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial*. Instituto de

Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía CISC.

AMIN, A. (2004) "Regions unbound: towards a new politics of place". *Geografiska annaler*: series B, human geography, 86 (1), pp. 33-44.

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

BECATTINI, G. (2002) "Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis". *European Planning Studies*, 10 (4), pp. 483-493.

BOISIER, S. (2001) "Desarrollo (Local). ¿De qué estamos hablando?". En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, pp. 48-74.

COSTAMAGNA, P. (2007) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. Serie Desarrollo Territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL / GTZ.

ESSER, K., HILLEBRANDT, W., MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J. (1996) "Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política". *Revista de la CEPAL*, No. 59, Santiago de Chile, pp. 39-52.

ETCHEGORRY, C., MAGNANO, C. y MATTA, A. (2009) "Política pública y economía social: entre el parche y la fisura". *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 16, pp. 115-134.

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

FERNÁNDEZ, V.R., AMIN, A. y VIGIL, J.I. (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

GEREFFI, G., HUMPHREY, J. y STURGEON, T. (2005) "The Governance of Global Value Chains". *Review of International Political Economy*, 12 (1), pp. 78-104.

GOLDSTEIN, E. y KULFAS, M. (2011) "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de

implementación”. En: Ferraro, C. (comp.) *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL-AECID.

GRANOVETTER, M. (1985) “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”. *The American Journal of Sociology*, 91(3), pp. 481-510.

LAGANIER, J. (1991) “Le système productif et ses représentations”. En: Arena, R., Benzoni, L., De Bandt, J. y Romani, P. (ed.) *Traite d'economie Industrielle*. Colection Economie, París, pp. 172-181.

MADOERY, O. (2001) “El valor de la política de desarrollo local”. En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo local*. Rosario, Editorial Homo Sapiens.

MAGNANO, C. y PORRINI, L. (2008) “Indicadores municipales para el Desarrollo Económico Local”. En: *Caja de Herramientas para el Desarrollo Económico Local 2: Normativa municipal para el Desarrollo Económico Local. Indicadores Municipales para el Desarrollo Económico Local*. Organización Internacional del Trabajo, Programa Área, Buenos Aires, pp. 73-147.

MAGNANO, C., ETCHEGORRY, C., ORCHANSKY, C. y MATTA, A. (2011) *Las lógicas de las políticas públicas para el desarrollo de la asociatividad*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba. Publicado en CD-ROM del Congreso, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba. 21 páginas.

MAGNANO, C., MATTA, A. ETCHEGORRY, C., ORCHANSKY, C. y PAIVA, E. (2010) *Análisis de Estrategias de las Políticas y Programas de Desarrollo de la Asociatividad en MyPES de Córdoba*. Publicado en CD-ROM de la XV Reunión anual de la Red Pymes MERCOSUR, realizada en Mendoza entre el 29 de septiembre y el 1 de octubre de 2010. Asociación Civil Red Pymes y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. 18 páginas.

MARTINEZ FERNANDEZ, C. (2001) *Networks for Regional Development: Case studies from Australia and Spain*. Thesis. University of New South Wales. Australia.

MATTA, A. (2012) “El sector de las microempresas: antecedentes, políticas y programas para la promoción de la microempresa en Argentina y la provincia de Córdoba (2003-2007)”. En Sonnet, F. (Editor) *Los microemprendimientos productivos e innovadores en la*

provincia de Córdoba. Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 39 pgs.

MATTA, A. (2011) “Reconstruyendo la trama asociativa”. En Mitnik, F. (coordinador) *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 239-286.

MAYNTZ, R. (1998) *New challenges to governance theory*. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. European University Institute.

MINTZBERG, H. y JORGENSEN, J. (1995) “Una estrategia emergente para la política pública”. *Rev. Gestión y Política Pública*, vol IV, N° 1, primer semestre. INAP, Madrid, pp. 25-46.

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

MITNIK, F. y MAGNANO, C. (2011) “Acordando significados”. En: Mitnik, F. (coord.) *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, pp. 39-56.

NACLERIO, A. (2010) *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

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

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

PORTER, M. (1991) *La ventaja Competitiva de las Naciones*. Ed. Vergara, Buenos Aires.

PORTER, M. (1998) “Clusters and the new economics of competition”. *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

PROCHNIK, V. (1998) *Industrial complexes revisited*. Paper presented at the International Joseph Schumpeter Conference, Vienna, Austria, June.

ROFMAN, A. (2007) *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. 8 al 11 de noviembre, Salvador de Bahía.

STUMPO, G. (2004) “Articulación productiva y pequeñas y medianas empresas. Reflexiones a partir de algunos estudios de caso en América Latina”. En: Dini, M. y Stumpo, G. (coord.) *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. Cepal, Siglo XXI Editores, México, pp. 11-30.

Fuentes documentales:

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

Leyes de presupuesto, años 2003 a 2011, disponibles en sitio web de la Oficina Nacional de Presupuestos <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>

Memoria detallada de la Nación, años 2003 a 2011, disponibles en <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=58>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resoluciones 1375/04, 1023/09 y 2476/2010.

Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. Memorando de donantes, Informe final del ejecutor (2007) e Informe de Evaluación (2007).

Programa de Fortalecimiento de Entramados Productivos Locales. Secretaría de Empleo. Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo. 2006

PNUD (2006) Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional. Documento de Proyecto.

Programa Social Agropecuario, sitio web: www.psocialagropecuario.gov.ar (consultado marzo 2009).