

PONENCIA

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS
A MEJORAR LAS CAPACIDADES COMPETITIVAS
DE LAS PYMES EN ARGENTINA Y SU IMPACTO
EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Héctor BAZQUE
Ariel SOTELO



**II CONGRESO DE ECONOMÍA
POLÍTICA INTERNACIONAL
2014**

“LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA”

Introducción

En las últimas décadas se dieron transformaciones importantes en el escenario internacional, tuvo lugar una enorme expansión de los flujos internacionales del comercio, de capitales y de tecnología. En este sentido, los bienes y servicios generados en la actualidad no tienen un lugar único de pertenencia, pasando a ser de origen *"Made In Wolrd"*. Así, a partir de la creciente transnacionalización de los agentes económicos y de los procesos productivos, se fueron conformando "cadenas globales de valor"; es decir, la reproducción a escala global de los procesos productivos de especialización.

Al mismo tiempo, tuvieron lugar modificaciones en las prácticas tecnológicas y productivas impulsadas por los "nuevos sistemas de organización de la producción" y por el surgimiento de "nuevas tecnologías", vinculadas especialmente al uso intensivo de la información y de la comunicación. Esto promovió el establecimiento de una "nueva división del trabajo" a escala global, articulado principalmente alrededor de la reducción de los costos de coordinación a nivel global. En este escenario, la capacidad de innovación pasó a convertirse en el factor crítico del desempeño económico y la competitividad de firmas, regiones y naciones.

Las PYMES tuvieron un lugar importante dentro del concierto descrito; luego de ser consideradas hacia los años 50' como "elementos distorsivos para el desarrollo económico", las Pequeñas y Medianas empresas pasaron a ser entendidas como un elemento clave para el desarrollo de los territorios, principalmente después de la crisis de los 70' y los inconvenientes sufridos por el modelo de gran empresa fordista. Un conjunto de aspectos claves de este tipo de empresas, como su carácter familiar, su elevada capacidad para generar empleo, su tamaño, su flexibilidad y ser fuente de iniciativa empresarial, entre otros, resaltan su relevancia a nivel territorial. La importancia de estos actores no solo está vinculada a cuestiones teóricas sino también a aspectos cuantitativos, ya que las PYMES representan el grueso del tejido productivo en América Latina, donde Argentina no es la excepción. En el país, este tipo de empresas constituyen un número cercano a las 603 mil firmas, las cuales representan aproximadamente al 60% del empleo registrado (datos correspondientes al Ministerio de Industria de la Nación; año 2014).

Los elementos mencionados justifican en demasía el lugar central que ocupan las PYMES como objeto de las políticas orientadas a estimular el desarrollo de la estructura productiva. Por ello, entendemos interesante analizar el conjunto de "políticas e instrumentos" ofrecidos desde los diferentes sectores del Estado, que guardan como principal objetivo promover el desarrollo productivo y comercial de las Pequeñas y Medianas empresas argentinas. Entendemos que estas políticas no generarán de forma inmediata la incorporación de las PYMES argentinas en las Cadenas Globales de Valor; no obstante, permiten el desarrollo de competencias acumulativas necesarias para alcanzar objetivos más ambiciosos en un plazo mayor. Además, no entendemos a la innovación como un proceso lineal asociado a los grandes laboratorios de I+D, característicos de la "gran empresa", sino más bien como un universo extremadamente grande de posibilidades basadas en mejoras graduales y conocimientos tácitos (no codificables), que hacen alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad.

Entonces, por todos los elementos mencionados hasta aquí, se considera necesario continuar avanzando en el estudio de las dinámicas del desarrollo innovador y sus efectos en la producción y el desempeño comercial de las PYMES argentinas durante los últimos años.

Las PYMES y el desarrollo

El concepto de desarrollo económico ha evolucionando notablemente hacia la segunda mitad del siglo XX. Con la caída del Estado de bienestar, y el surgimiento de exitosas experiencias de crecimiento europeo (como el caso de los distritos industriales del sur de Italia y en menor medida los observados en España), el escenario local pasó a convertirse en el potencial "espacio de desarrollo". La "reconceptualización" económica de "lo local" bajo el nombre de "territorio" otorgó renovada importancia a las Pequeñas y Medianas empresas. Un conjunto de aspectos claves de este tipo de firmas, como su carácter familiar, su elevada capacidad para generar empleo, su tamaño y flexibilidad, y en su mayoría propiedad de ciudadanos locales, señalaron la existencia de un fuerte arraigo entre las PYMES y el territorio (Marshall, 1890; Porter, 1980; Porter, 1985; Becattini, 1989).

En conjunto, los aspectos señalados terminaron por hacer que el "tema PYME" fuera incorporado crecientemente tanto en temáticas de investigación académica como en la agenda de política pública, inclusive en países como la Argentina (Bloch, 2002; Moncayo Jiménez, 2002; Bercovich, y col., 2005; CEPAL, 2005).

Los nuevos teóricos del desarrollo sugieren que mediante el incremento de los beneficios generados por PYMES se origina un espiral virtuoso de derrames económicos positivos para el resto de los agentes del territorio. Sin embargo, el efectivo desempeño económico de las PYMES se encuentra condicionado por la verdadera capacidad de acción de las mismas. Por ello, resulta importante advertir que entre otros aspectos las diferencias en el tamaño de las empresas repercuten en su capacidad de acción (Nooteboom, 1994). En este sentido, el menor tamaño relativo de las PYMES puede llevarlas a adoptar diferentes acciones estratégicas con el objeto de lograr mayores grados de competitividad. Así, es posible encontrar un espectro amplio y heterogéneo de estrategias competitivas desplegadas por las firmas del territorio, las cuales dependen del grado de flexibilidad organizacional y de la capacidad para identificar de manera temprana cambios en el entorno (Kosacoff, 1998).

Adoptando el enfoque de análisis de competitividad sistémica, el incremento de los grados de competitividad de la industria requiere de la implantación de un conjunto de condiciones en el ambiente de negocios, imposible de lograr sin un fuerte grado de interrelación y asociación estratégica entre los diferentes actores de la economía (Bianco, 2007; Kosacoff, 2007; Fundación Observatorio PyME, 2008).

A su vez, la mayor parte de la literatura, dedicada a estudiar la actividad exportadora de las empresas localizadas en países en desarrollo, señala la existencia de una correlación positiva entre el desempeño exportador y la conducta innovadora. Esto reforzaría la postura de quienes aseguran que la posición relativa de un territorio en el mercado internacional está cada vez más determinada por el ritmo de la creación y difusión tecnológica (Estrada, Heijs y Buesa, 2006; Marcovitch y Silber, 1998). Actualmente, en los procesos de creación de conocimiento, la atención se ha trasladado desde las investigaciones llevadas a cabo en el seno de las universidades e instituciones académicas hacia sus lazos con la industria (Borras y Lundvall, 2004; Freeman y Soete, 2000; Lall, 1992; Sabato y Botana, 1969).

En Argentina el caso de las PYMES es principalmente un fenómeno localizado en la industria. Iniciado el período de post-convertibilidad, se dio suma importancia a la necesidad de impulsar el desarrollo del entramado surtido de PYMES industriales por su gran capacidad para generar puestos de trabajo. Esto se vio reflejado en la aparición de una frondosa batería de instrumentos públicos de promoción productiva y comercial de apoyo a Pequeñas y Medianas empresas manufactureras (CEPAL, 2011).

Así, el grupo de PYMES exportadoras argentinas es altamente heterogéneo, en el que conviven empresas con muy diferente nivel de capacidades, identificándose tanto firmas de bajo desarrollo que basan su competitividad en costos y precios reducidos como empresas que detentan capacidades tecnológicas que constituyen una fortaleza importante, por ejemplo, para la actividad exportadora de las firmas (Anlló, Lugones y Peirano, 2008; CEP, 2009; Milesi y otros, 2007; Molina-Domene y Pietrobelli, 2012).

Metodología

La primera parte del trabajo consiste en la construcción de una descripción histórica de la evolución del complejo sistema de promoción de la inserción internacional de las PYMES argentinas; luego se procede a definir una taxonomía de los programas e instrumentos públicos, caracterizadas no solo en función del oferente sino también de su impacto sectorial. Finalmente, se procede a corroborar el desempeño comercial logrado por las firmas beneficiarias por estos instrumentos durante el periodo 2000-2011. Este análisis no solo se realizará en términos de desempeño comercial sino que, también, se puso énfasis en el contenido tecnológico de los productos exportados y el grado de diversificación aplicando el índice de concentración “Herfindahl-Hirschman. En otras palabras, se analizará qué impacto tuvieron estas políticas para corroborar si efectivamente hubo aumentos en los saldos exportables y, más importante, si hubo modificaciones en términos tecnológicos de los bienes transados. Es decir, se observará si se han generado procesos de “*upgrading*” que permitan colocar en los mercados mundiales productos de mayor valor agregado. Para describir lo ocurrido durante los últimos dos años (2012-2013), se aborda una descripción de tipo “interpretativo”, en función de entrevistas a empresas realizadas en trabajos de consultoría recientes.

La construcción de la descripción histórica se realizó sobre la base de una exhaustiva revisión bibliográfica. Para el análisis del desempeño exportador de las empresas se utilizó el sistema estadístico NOSIS. El análisis del “contenido tecnológico” de las exportaciones se hizo a partir de la metodología de “matrices de correspondencia” para el análisis de estadísticas de comercio internacional.

Finalmente es importante señalar que el trabajo es resultado de actividades previas realizadas en el marco de diversos proyectos de investigación y transferencia radicados en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Promoción de exportaciones de las pymes durante los '90

Según Kosacoff (2007), en Argentina durante el régimen de convertibilidad la mayor parte del universo de PYMES presentaba serias dificultades para adecuarse a las nuevas condiciones del "entorno". Durante esta etapa era posible identificar tres conjuntos de empresas; el primero, un reducido número de firmas que se encontraba en una posición de liderazgo (5%), capaces de ajustarse a los cambios que vendrían con el final del régimen; el segundo, una gran porción (65%) que implementó estrategias defensivas; y finalmente, un grupo (30%) que se encontraba destinado a la desaparición debido a su incapacidad para aplicar mejoras productivas profundas. Con una configuración industrial de tales características, el contexto macroeconómico de los noventa debilitó aún más el tejido PYME, el cual se vio afectado tanto por las decisiones de política macroeconómica tomadas unilateralmente desde la esfera de gobierno nacional como por las acciones multilaterales implementadas regionalmente.

Las condiciones de la apertura macroeconómica en Argentina y la conformación del MERCOSUR resultaron ser, entre otros aspectos las principales fuentes del deterioro PYME durante la década de los noventa. Considerando los efectos del primer elemento, la apertura comercial generó dos consecuencias negativas para la industria nacional. Por un lado, si bien la política de apertura procuraba promover un mayor grado de eficiencia en la estructura productiva, terminó por ampliar la competencia y reducir el "market share" de las PYMES. La potencial reducción de costos, que el acceso a insumos importados podría otorgar, se vio traducida en el ingreso de un elevado número de actores internacionales al mercado local. Por el otro lado, la tendencia a la incorporación de partes y piezas importadas redujo notablemente la posibilidad de conformar redes de producción basadas en la subcontratación local. En cuanto a los efectos de la creación del MERCOSUR, si bien originalmente este pudo haber significado una oportunidad de desarrollo para las PYMES argentinas, en la práctica el mayor nivel de industrialización de Brasil resultó un verdadero obstáculo para la ampliación del mercado de las empresas argentinas (Heymann & Kosacoff, 2000; Kosacoff, 2007; Sturm, 2004). Entonces, mientras el escenario local se minaba con nuevos competidores, dotados con capacidades productivas ubicadas sobre la frontera tecnológica, el aparato PYME se mostraba desactualizado, arrastrando formas de organización y rutinas de trabajo concebidas en el pasado, y operaba en condiciones de aislamiento. Para Yoguel (1999) esto significó un serio problema, ya que el aislamiento de las firmas impide la circulación de conocimiento útil para el desarrollo de ventajas competitivas. En este sentido, los rasgos de la estructura productiva local contrastaban fuertemente con lo que se podía observar en otras partes del mundo donde la importancia de las Pequeñas y Medianas empresas ganaba consenso.

En discrepancia con los casos exitosos de desarrollo industrial como el japonés, basado en el agrupamiento de pequeñas empresas alrededor de otras más grandes (por ejemplo Toyota), el caso de los distritos industriales italianos y los clústers de EEUU y Canadá (Becattini, 1989; Porter, 1985; MINKA, 2008), lo ocurrido en Argentina fue imponiendo la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en la agenda de política pública orientada a la protección y promoción de PYMES (Kosacoff, 2007; Sturm, 2004). A nivel mundial, las políticas de apoyo a Pequeñas y Medianas empresas dejaron entrever, cada vez más, la puesta en práctica de acciones basadas en la estimulación de las "interacciones" entre los diferentes actores relevantes del proceso productivo, privilegiando (en la mayoría de los casos) acciones descentralizadas revalorizadoras del territorio y de la construcción del "ambiente de negocios" desde un enfoque sistémico (Ferraro & Costamagna, 2002; Moorí Koenig & Novak, 1999). Sin embargo, en Argentina la adopción de este tipo de prácticas fue más tardía, destacándose en general acciones impulsadas desde el nivel de gobierno nacional y sin poner mayor énfasis en promover la presentación de proyectos asociativos.

En general, durante gran parte de los noventa las políticas orientadas a PYMES mostraron una lógica de acción basada en la demanda y las especificidades de las empresas beneficiarias (Milesi & Moorí Koenig, 1999; Ventura, 2001), lógica que no sólo prevaleció en las políticas de promoción de empresas sino también en aquellas dirigidas al apoyo del complejo científico y tecnológico (Gutti & Padros, 2005). Siguiendo esta lógica de acción en 1996, y con apoyo del Banco Mundial, comenzó a operar en Argentina el primer programa de magnitud tendiente a inducir el diseño y ejecución de planes de exportación en el sector PYME, el "Programa PYMExporta".

El “Programa PYMExporta” contó con una notoria aceptación por parte de las empresas y durante el periodo de su funcionamiento cofinanció cerca de 1000 proyectos comerciales. Su metodología consistía principalmente en brindar aportes no reembolsables a empresas para la utilización de servicios de consultoría que formaran parte del proyecto de exportación. Probablemente uno de los principales aportes del programa, por fuera de su éxito en el plano operativo, fue dejar al descubierto la existencia de una problemática que las PYMES difícilmente podrían resolver en forma individual. El ambiente de negocios había cambiado y las empresas debían aprender a operar en ese nuevo contexto. Se logró advertir así que resultaba necesario elevar el grado de profesionalismo de las firmas. De otra manera resultaba difícil superar los desafíos del nuevo contexto económico. Muchas empresas habían logrado modernizar su línea de producción adquiriendo bienes de capital en el exterior, o reduciendo sus costos operativos ampliando la presencia de componentes importados entre sus insumos de producción, pero sus nuevas capacidades servían de poco si no lograba modificar la forma de planificar el acceso y el mantenimiento en nuevos mercados.

Finalmente, vale decir que esta etapa coincide con dos hechos determinantes en el esquema de políticas orientadas a promover a las PYMES: por un lado, la creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT) a fines del año 1996, mediante el Decreto PEN N° 1660/96, y dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT), que surgió con el objetivo de agrupar distintos instrumentos de fomento a la innovación tecnológica que se hallaban dispersos en distintas jurisdicciones, de manera de centralizar los fondos de innovación destinados al sector productivo, haciendo gran énfasis en las PYMES – en especial a través del FONTAR-. Por otro lado, en 1997 se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), instancia encargada de diseñar y ejecutar programas focalizados exclusivamente en las PYMES.

Las políticas de promoción de las pymes durante la postconvertibilidad

Luego de la crisis de la convertibilidad, que tuvo impactos por demás negativos no solo en términos económicos sino también sociales y políticos para el país, la economía argentina entró en una etapa de recuperación sin precedentes. Es así que entre 2003 y 2007, se presenció un crecimiento promedio cercano al 8%, se dio una fuerte expansión del mercado interno, se retomó la tendencia a la sustitución de importaciones, se experimentó una fuerte dinámica exportadora no solo enfocada en productos primarios sino también en algunas MOI – factor para el cual ayudó no solo la ventaja competitiva otorgada por el tipo de cambio sino, también, los precios elevados precios internacionales, en especial productos primarios- y se generaron aumentos de la inversión, echando por tierra las teorías que hacen hincapié solamente en que este fenómeno se debió a los beneficios del “viento de cola”. Esta tendencia, aunque con indicadores más moderados y con condiciones diferentes - muchos sectores cercanos al pleno empleo, un mercado mundial más volátil, precios relativos menos favorables, reaparición de problemas derivados de la restricción externa -, se mantuvo hasta el año 2011, con excepción del periodo 2009-2009 donde se sufrieron las consecuencias de la crisis mundial.

Según Fernández Bugna y Porta (2008), a pesar de la bonanza económica que caracterizó al periodo de la post-convertibilidad, hacia la segunda mitad de la década las respuestas del aparato productivo han estado fuertemente condicionadas por limitaciones previas, configurándose un régimen de crecimiento pero que carecía de un proceso de cambio estructural en el sector manufacturero. Por ello, tuvieron lugar una serie de cambios en el ámbito institucional que afectaron directamente a la oferta de políticas destinadas la estructura productiva en general y las PYMES en particular; fue así que en el año 2008, la Secretaria de Industria, por decreto de la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner, adquirió el la categoría de Ministerio al igual que durante la presidencia de Perón. A partir de este cambio, la SEPYME, ahora llamada “Secretaría Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional”, pasó a formar parte de la cartera del flamante Ministerio de Industria, convirtiéndose junto con la ANPCyT en uno de los principales oferentes de políticas orientadas a la promoción y desarrollo de las PYMES.

En los siguientes apartados se analizan más en profundidad el entramado de políticas e instituciones públicas vigentes que guardan como objetivos principales el desarrollo industrial, tecnológico y comercial de las PYMES argentinas.

Ciencia Tecnología e Innovación Productiva

La evolución histórica de los instrumentos públicos de la política tecnológica en Argentina tiene su elemento más destacado en la aprobación de la Ley 23.877 de “Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica” en 1990 y su posterior reglamentación en el año 1992, a partir del cual se creó un tímido conjunto de instrumentos tendientes a impulsar la formación de un mercado de servicios tecnológicos. Sin embargo, el grueso de los instrumentos contemplados por la ley recién comenzó a implementarse de forma efectiva en 1994, año en el que se firmó un acuerdo de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aportó u\$s 95 millones para financiar un Programa de Modernización Tecnológica (PMT-I).

Según Anlló, Lugones y Peirano (2008), el proceso iniciado con la Ley 23.877 y el acuerdo con el BID cobró mayor fuerza a partir de la denominada segunda reforma del Estado de 1996, donde se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), organismo desconcentrado de la Secretaría de Ciencia y Técnica, creado a los efectos de ejecutar y administrar los instrumentos contemplados en la Ley 23.877 y el PMT-I. Es decir, se dividieron explícitamente las funciones de política de las de ejecución, hasta ese entonces ejercidas por la SECyT (antigua Secretaría de Ciencia y Tecnología de la República Argentina). Esta primera etapa culmina en el año 1999 con la firma de un nuevo acuerdo con el BID por un segundo contrato de préstamo que da lugar al segundo Programa de Modernización Tecnológica (PMT-II).

La ejecución de los primeros dos programas de modernización tecnológica fueron consolidando a la ANPCyT como una institución de relevancia dentro del concierto de organismos orientados a la promoción científico-tecnológica en Argentina. En 2006 la República Argentina firma un nuevo contrato con el BID para obtener financiamiento que le permita llevar adelante la ejecución del PMT-III, donde la ANPCyT volvió a tener un rol protagónico¹. Actualmente esta institución administra cuatro fondos de financiamiento (FONTAR, FONCyT, FONSOFT y el FONARSEC), y un programa de promoción de inversiones de riesgo (CREARCyT), que procuran beneficiar a un amplio espectro de actores que incluye tanto a científicos como a empresarios. Cada uno de estos programas responde a diferentes objetivos, necesidades y agentes del SNI. En este sentido, mientras el FONCyT está dirigido principalmente a apoyar actividades de generación de conocimiento, tanto en ciencias básicas como aplicadas, el FONTAR busca incrementar las actividades de innovación tecnológica e incorporar conocimientos a los procesos productivos. Por otro lado, el FONSOFT consiste en fondos asignados a universidades, centros de investigación, PyMEs y nuevos emprendimientos que se dediquen a la actividad de desarrollo de software (BID, 2008). Finalmente, el FONARSEC promueve proyectos y actividades cuyo objetivo sea desarrollar capacidades críticas en áreas de alto impacto potencial y transferencia permanente al sector productivo.

Outputs, outcomes, aspectos organizativos y asignación de recursos

En Argentina la interacción entre empresas, los centros tecnológicos y demás actores de la infraestructura científico-tecnológica es muy reducida y, en los casos donde se logra, enfrenta dificultades diversas. Este problema se explica por los diferentes intereses y objetivos que persiguen los actores que conforman las instancias del SNI argentino, configurando hábitos y comportamientos donde las unidades productivas operan en forma aislada y los centros tecnológicos definen sus temáticas de investigación sin considerar las necesidades de la infraestructura productiva local. A partir de la puesta en funcionamiento del PMTIII ejecutado por la ANPCyT durante el período 2006-2010 se pudo mejorar gran parte de esta situación; sin embargo, aún se observa la persistencia de ciertos vicios que no logran ser resueltos por los instrumentos del “Programa”.

En este sentido, los instrumentos de promoción de la innovación ofrecidos por el PMTIII presentaron dos debilidades vinculadas a i) la lógica de funcionamiento del campo científico-tecnológico en Argentina y ii) la sensibilidad de los instrumentos del programa frente a la volatilidad de los factores macroeconómicos.

1. Según el BID (2008), los estudios de evaluación y otros estudios disponibles sobre el SNI de Argentina muestran un impacto positivo de los instrumentos del Programa de Modernización Tecnológica III en las empresas e instituciones beneficiarias de los mismos, logrando adjudicar casi 400 créditos y más de 1000 aportes no reembolsables (ANR) destinados a inversiones en modernización tecnológica e innovación en empresas; la puesta en marcha y/o fortalecimiento de 50 servicios tecnológicos; la financiación de casi 3000 proyectos de investigadores del país y aproximadamente 100 proyectos de mejora de grandes equipos científicos. Así, los resultados positivos del “Programa” y otros anteriores contribuyeron a aumentar las inversiones privadas y públicas en I+D del país.

Respecto al primero de los puntos, cabe mencionar que uno de los motivos por los cuales se creó el FONCyT fue el intento de modificar la lógica a partir de la cual se asignaban los recursos en el SNI argentino, orientando al campo científico hacia temas de investigación estratégicos para el desarrollo productivo. Así la ANPCyT a través del FONCyT buscó tener mayor capacidad para impulsar temas prioritarios. Sin embargo, en la práctica los instrumentos ofrecidos en el marco del PMTIII resultaron ser de tipo horizontal, obligando al desarrollo de mayores grados de coordinación interinstitucional hacia el interior del SNI argentino. Esto hizo que la pertinencia o adecuación de los instrumentos del PMTIII se encontraran atadas a la configuración organizacional de la ANPCyT. En un SNI caracterizado por las redundancias y superposiciones por parte de los objetivos y funciones de las instituciones públicas, el organismo que lleva adelante la ejecución del “Programa” carece de una “Unidad de Gestión de Recursos” (UGR) dentro de su organigrama que garantice una adecuada coordinación inter-organizacional. Así la eficacia, la eficiencia, y hasta el impacto en la adjudicación del programa resultaron muy difíciles de medir.

Por otra parte, considerando el segundo de los puntos mencionados, el grado de demanda de los clientes del FONTAR (las empresas) se encuentra estrechamente vinculado a lo que suceda en el plano macroeconómico del país. En este sentido, la adopción de instrumentos públicos de modernización tecnológica por parte de las empresas tiene un carácter pro-cíclico; no es difícil aceptar que las empresas son más proclives a invertir en situaciones de crecimiento económico que frente a escenarios de recesión y/o crisis económica. Así, el período de ejecución del PMTIII resultó un período de bonanza económica para la economía argentina, aspecto que torna dificultoso evaluar qué grado del desempeño de las metas se debe a estos factores o a la gestión propia del “Programa”.

Por otra parte, a partir de sopesar el cumplimiento de las metas originalmente establecidas también se puede identificar en qué grado la población objetivo resultó más o menos receptiva a los instrumentos del “Programa” y cuáles fueron los más demandados. Para esto, se consultaron los informes de auditoría ejecutados por la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN), logrando observar en principio que los productos del FONTAR tuvieron mejor aceptación que los productos del FONCyT, donde hubo que realizar una modificación de las metas hacia la mitad del período de vigencia del “Programa”.

Comercio Exterior

La configuración actual del sistema de políticas e instrumentos, que promueven la inserción internacional de las empresas argentinas, se fue conformando en base a las marchas y contramarchas definidas en función de los criterios y objetivos implementados por los diferentes gobiernos desde los noventa. Así, independientemente de la aplicación de medidas de uso frecuente, como los regímenes de promoción de exportaciones a nivel “macro” (admisión temporaria, reintegro a la exportación, régimen *Drawback*, sistema de preferencias, exención de gravámenes e instrumentos financieros, entre otros), paulatinamente se fueron implementando nuevas generaciones de instrumentos con miras a aumentar la productividad y competitividad exportadora desde diferentes enfoques de acción, combinando tanto instrumentos de alcance horizontal como sectorial (Baruj y Porta, 2005; Ferrari Wolfenson, 2001; Peri, 2008).

El sistema nacional de promoción de las actividades de comercio exterior de las empresas argentinas se encuentra principalmente orientado a promover a las empresas de menor tamaño relativo, las PYMES; básicamente los diferentes programas e instrumentos se focalizan en tres niveles críticos del proceso de internacionalización de las firmas: el grado de profesionalismo y organización de las empresas a través de instancias de capacitación de RRHH y desarrollo del departamento de comercio exterior; la promoción del producto con potencial exportador a partir de cofinanciar la participación en misiones y ferias internacionales; el incremento de la competitividad, incorporando el abordaje de los niveles mencionados anteriormente, pero avanzando sobre los costos de transacción y la generación de externalidades mediante instituciones y programas de asistencia productiva como el Ministerio de Industria (Ganduglia, 2003).

Outputs, outcomes, aspectos organizativos y asignación de recursos

Hasta la creación del Ministerio de Industria en el 2008, las agencias gubernamentales encargadas de la promoción de exportaciones en Argentina se encontraban articuladas en tono al Ministerio de Producción de la Nación (MP) y al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), ambos ministerios guardaban en su seno un grupo de programas reconocidos que asumían la función de promoción de exportaciones en la Argentina: La Fundación Export-Ar (FEX) y la Subsecretaría de Comercio Internacional (SURCI) a través de la Dirección General de Promoción de Exportaciones (DGPEX), dependientes del MRECIC, y los programas PROARGENTINA (Subsecretaría de PyME y Desarrollo Regional) y PROARGEX (Subsecretaría de Agroindustria y Mercados), ambos dependientes del MP.

Al comparar las funciones formales que declaraban realizar las instituciones de promoción bajo esta configuración se observaba una notoria coincidencia entre las funciones de promoción comercial ofrecidas por la FEX, PROARGENTINA y PROARGEX. Sin embargo, desde el punto de vista de las capacidades institucionales presupuestarias y de los recursos humanos, la FEX emergía como la agencia mejor posicionada entre las dependencias consideradas. Teniendo en cuenta la cantidad de recursos presupuestarios invertidos por empleado, el tamaño de la FEX resultaba ser casi tres veces superior a PROARGENTINA y un 25% mayor a PROARGEX. En términos del tamaño de la población objetivo, la cantidad de empresas que participaban de las actividades de FEX supera en 50% a PROARGENTINA, y es casi tres veces superior a PROARGEX (Castro & Saslavsky, 2009; Bercovich, 2005).

Sin ofrecer financiamiento en forma regular, la Fundación Export-Ar brinda asistencia a las PYMES para lograr el acceso a los mercados internacionales mediante la organización de ferias internacionales, la organización de rondas internacionales de negocios, definición de agenda de negocios, producción de información comercial y organización de grupos exportadores, entre otras acciones (Peri, 2008).

Otras instituciones independientes, como cámaras empresariales, uniones industriales y fundaciones también brindan asistencia orientada principalmente a propiciar la capacitación en las empresas; un caso representativo lo constituye el “Programa DIVERPYMEX” de la Fundación Banco Credicoop, que asigna un consultor para cada firma que colabore durante todas las etapas del desarrollo de un plan de exportación. El Programa funciona ininterrumpidamente desde el 2002 y surgió cuando, en el marco del Convenio oportunamente establecido entre el BID-FOMIN, la Fundación Banco Credicoop adoptó la metodología de trabajo del Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya (COPCA).

Finalmente, vale hacer mención de las iniciativas de promoción gestionadas desde el nivel de gobierno municipal, que procuran promover el desarrollo local a través del desarrollo de sus empresas; en este sentido, los parques industriales representan una forma adicional de estimular el grado de competitividad e inserción internacional de las PYMES (un 80% de los parques cuenta con financiamiento público). En Argentina, los parques industriales lograron tener mayor presencia a partir de la década del '80. Hacia mediados de los 90 existían cerca de 150 parques, que operaban con niveles de especialización muy bajo (Briano, Fritzsche y Vio, 2003). El período más importante para este tipo de configuración industrial vino hacia la salida de la convertibilidad, alcanzándose ya en 2008 una oferta de suelo industrial en parques y áreas industriales de 8.423 hectáreas distribuidas en 16 provincias (CEP, 2009). Actualmente, Argentina cuenta con 314 enclaves productivos, de los cuales aproximadamente 60 se ubican en la provincia de Buenos Aires.

Desarrollo industrial

Con la creación del ministerio de industria quedaron definidos cambios importantes dentro del mapa de políticas y programas públicos de apoyo a la estructura productiva en general y al entramado de PYME en particular.

El Ministerio de Industria es uno de los principales oferentes de políticas orientados a las PYMES, en especial, a través de la “Secretaría Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional”, la cual se encuentra organizada en dos subsecretarías que son las encargadas de articular las acciones y programas correspondientes, la “Subsecretaría de Política y Gestión de la Pequeña y Mediana Empresa y del Desarrollo Regional” y la “Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa”. En este sentido, el mix de herramientas ofrecidas, y que se encuentra disponible en el sitio web del ministerio, esta organizado en las siguientes categorías:

Tabla 1: Menú de Instrumentos del Ministerio de Industria

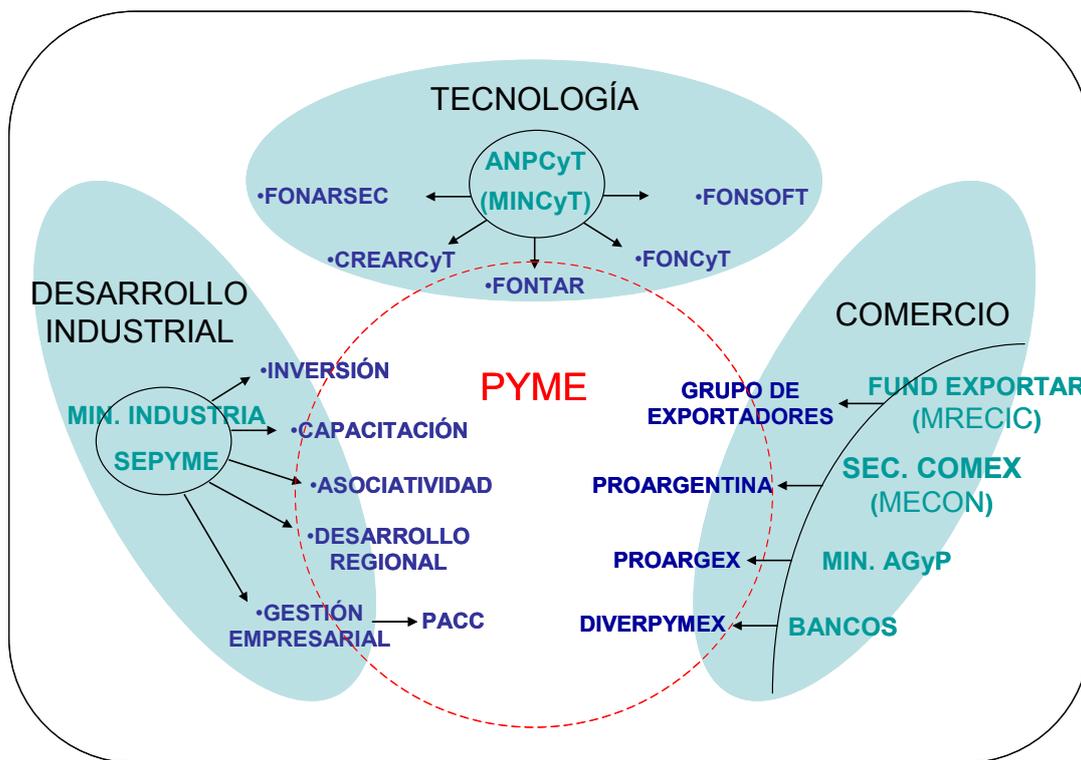
Créditos a la producción para acompañar las inversiones de PYMES	<ul style="list-style-type: none"> • FONAPYME • Régimen de bonificación de tasas • Mi Galpón • Sociedades de Garantía Recíproca • FOGAPYME
Capacitar recursos humanos para optimizar la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de Crédito fiscal para capacitación • Crédito Fiscal para Instituciones • Programa Nacional de Capacitación
Federalizar los programas de beneficios para potenciar el desarrollo nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de Desarrollo Regional
Fortalecer la gestión empresarial para mejorar la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • PACC Empresas • PACC Emprendedores • Expertos PYME
Asociatividad de empresas para fortalecer sus capacidades productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de PYMES y Cooperativas: sistemas productivos locales • Plan de asociatividad para el desarrollo productivo • Programa de inversión para grupos asociativos fortalecidos • Planes y proyectos de fortalecimiento corporativo • Planes de fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Industria, actualizados a septiembre de 2014

La forma de articulación entre las diferentes instituciones de apoyo al aparato productivo adoptó renovada forma con la incorporación del Ministerio de Industria en el funcionamiento del sistema de promoción a nivel nacional, haciendo foco en la inversión, la capacitación, el fortalecimiento de la gestión empresarial y la promoción del trabajo asociativo. Principalmente a través de la SEPYME, el Ministerio viabiliza la articulación entre los diferentes instrumentos de apoyo destinados porción de la infraestructura productiva conformada por Pequeñas y Medianas empresas. En este sentido, independientemente de las acciones más tradicionales de promoción, como el estímulo a la “inversión” (vía créditos) y la “capacitación” (mediante estímulos fiscales), en el plano de la “tecnología industrial” el Ministerio promueve la generación y transferencia de innovación tecnológica a través del INTI.

Además, con el objetivo de lograr mejores grados de “competitividad”, el Ministerio ofrece instrumentos tendientes a mejorar la capacidad de gestión empresarial y de emprendedores, como por ejemplo el “PACC Empresas – Expertos PyME” y el “PACC Emprendedores – INCUBAR”. Este tipo de iniciativas permite que muchas empresas puedan acceder a programas de capacitación en temáticas específicas, como por ejemplo el “Programa DIVERPYMEX” de la Fundación Banco Credicoop.

Esquema N.º 1: Sistema Nacional de promoción de PyMEs



Fuente: Elaboración propia en base a revisión de sitios Web institucionales

Además de los elementos mencionados, el Ministerio de Industria se involucra en cuestiones más sistémicas como la promoción de distritos industriales y la asociatividad a partir del “Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos” mediante el registro Nacional de Parques Industriales, el otorgamiento de Aportes No Reembolsables (ANR) a los Parques Industriales Públicos, para la realización de obras de infraestructura intramuros, la realización, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de obras de infraestructura extramuros, y el otorgamiento de créditos para las PYMES con tasa bonificada por la SEPYME, a los fines de la radicación y desarrollo de las mismas en los Parques Industriales Públicos.

Desempeño comercial de pymes beneficiadas por instrumentos de política durante la post-devaluación

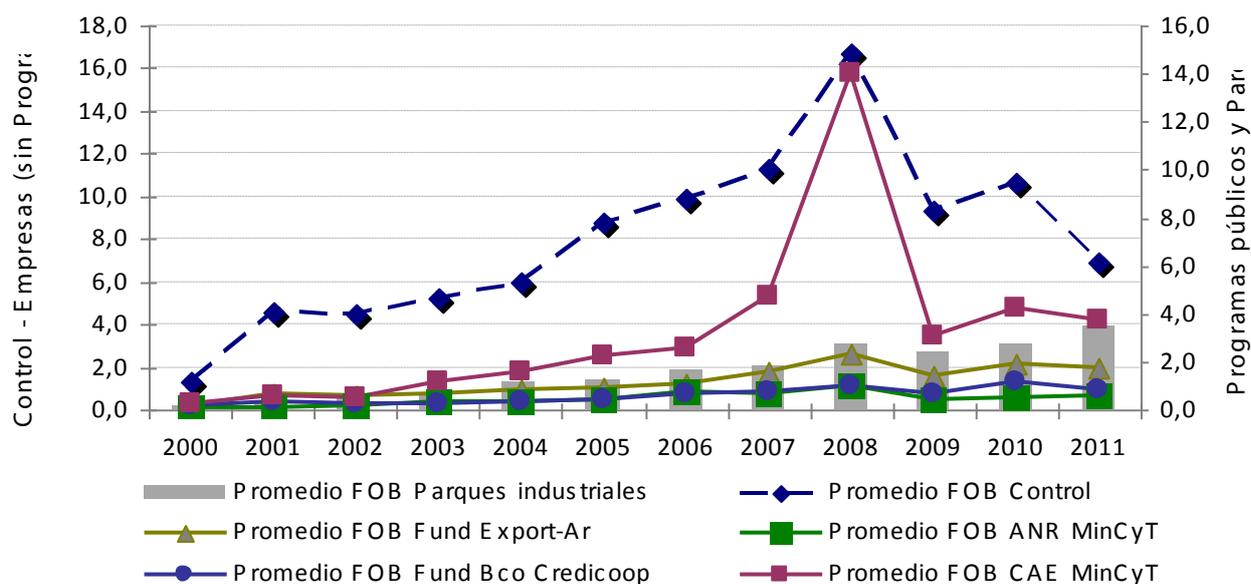
Para desarrollar esta parte del trabajo, se constituyó un grupo de control conformado por firmas que no pertenecen a ninguno de los grupos de análisis (80 empresas localizadas en BsAs, Córdoba y Santa Fe); estos es, firmas que no fueron beneficiadas por instrumentos de política de promoción industrial, tecnológica y/o comercial. Una vez organizadas las bases de firmas en este sentido, sobre los datos de comercio exterior disponibles en el sistema NOSIS, se procedió a aplicar un análisis de tipo estadístico para ver lo que sucedió durante el periodo 2000-2011 con una muestra de firmas beneficiadas por alguno de los instrumentos analizados a lo largo del trabajo; para describir lo ocurrido durante los últimos dos años (2012-2013), se aborda una descripción de tipo “interpretativo”, en función de entrevistas a empresas realizadas en trabajos de consultoría recientes.

Desempeño durante el período 2000-2011

Como principales imágenes de esta etapa del trabajo estadístico se puede señalar que las firmas, que se encuentran operando con la asistencia de algún tipo de instrumentos público de promoción, obtuvieron un volumen de facturación (correspondiente a comercio exterior) mucho menor que el registrado para el caso de las firmas del grupo de control, lo que implica una situación “esperable”, ya que las empresas que solicitan instrumentos públicos de promoción son las que (aunque con deseo de crecer) tienen menor volumen de producción y escasa experiencia en comercio exterior; sin embargo, en lo relacionado con la tendencia de variación, es importante advertir que con el inicio de la crisis financiera internacional las empresas beneficiadas con instrumentos públicos lograron mantener su nivel de ingresos, frente a la caída abrupta que enfrentaron las firmas de control desde el 2009.

Entre las empresas promovidas resalta el notable dinamismo de aquellas beneficiadas por los “créditos a empresas” (CAE) del FONTAR-BICE, que financia proyectos de Modernización Tecnológica de productos o procesos. En gran medida, esto se debe a la participación del sistema bancario y el espíritu a partir del cual se otorgaron los créditos, lo que provocó que se financiaron proyectos de empresas que se podrían haber financiado de todas maneras. Así, el otorgamiento del crédito replicó a la estructura productiva, priorizando a los mejores proyectos; esto puso automáticamente en ventaja a aquellos sectores que albergan a las empresas con mejores capacidades para formular propuestas de modernización (CEP, 2008; Peirano, 2011).

Gráfico 1: Desempeño exportador (FOB en millones de u\$s)

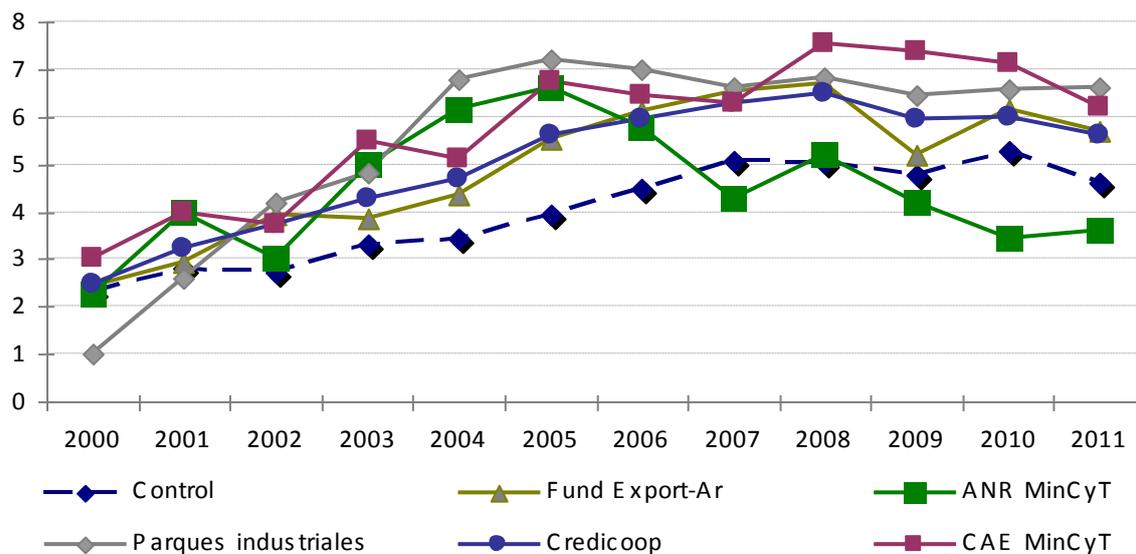


Fuente: Elaboración propia en base a resultados preliminares de entrevistas y datos de NOSIS

Descartando los valores observados en las empresas del CAE por los aspectos mencionados, puede apreciarse que el mejoramiento de la dinámica comercial (y productivo) de las PyME se mantuvo a un ritmo estable durante el período 2004-2007. Luego durante los años de inicio de la crisis internacional (2008-2009) se observó cierto retroceso del protagonismo de este tipo de firmas; pero hacia la salida, durante los años 2010-2011 las PyMEs (principalmente las industriales) experimentaron una impresionante recuperación productiva, aunque con una menor capacidad para empujar sobre el empleo. Así, el 2011 representa el mejor año de la serie, donde se registran los valores más altos para el desempeño comercial de las firmas promovidas por instrumentos públicos, convirtiéndolo en una suerte de bisagra si se considera que los valores tendieron a bajar durante los meses siguientes (Fundación Observatorio PyME, 2012).

Por otra parte, el grado de diversificación de mercado logrado por las empresas del panel es interesante, entendiendo a esto como un indicador de a) diversificación de riesgo y b) ampliación de la cartera de clientes. A partir de considerar la cantidad de países dónde se comercializan los productos, puede notarse una tendencia clara hacia el crecimiento de los destinos exportables, casi siempre por encima del desempeño logrado por el grupo de control. Con el inicio de la crisis financiera internacional la tendencia parece ralentizarse, observándose una suerte de meseta, pero sin visualizarse una inflexión hacia la baja en el número de países. El grupo más débil en este sentido parece ser el de las firmas promovidas por los ANR del MinCyt.

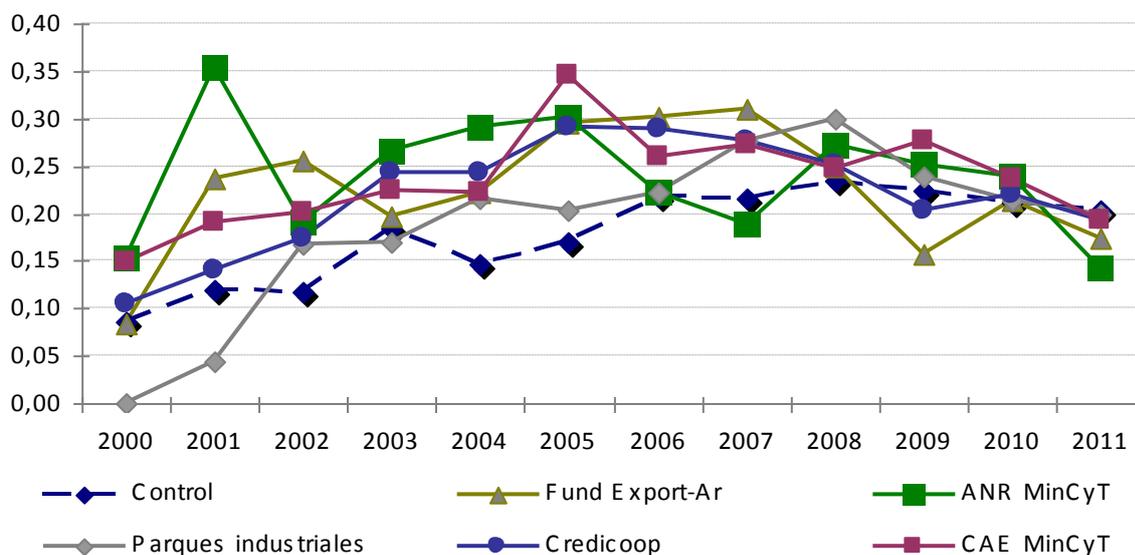
Gráfico 2: Cantidad de países de destino de las exportaciones PyMEs



Fuente: Elaboración propia en base a resultados preliminares de entrevistas y datos de NOSIS

Si se considera la diversificación producida desde el punto de vista de la facturación (y aplicando el índice de concentración “Herfindahl-Hirschman”), las firmas beneficiadas con algún tipo de instrumento lograron un grado de diversificación de mercados mayor al de las empresas del grupo de control. Sin embargo, ante el inicio de la crisis financiera internacional, que significó la apertura de un período nada amigable para las actividades de comercio exterior, el grado de diversificación de todas las firmas estudiadas tendió a converger con las del grupo de control, mostrando una propensión hacia la concentración de sus actividades comerciales en un pequeño número de mercados. En otras palabras, y teniendo en cuenta la tendencia referida a la cantidad de países donde las PYMES lograron incursionar comercialmente, durante los últimos años la estrategia parece ser “mantener la presencia en los mercados explorados, pero privilegiando aquellos donde la firma se hizo más fuerte”. En este sentido, si bien en promedio la mayoría de las empresas promovidas lograron mayores grados de diversificación de mercado sobre el final del período de análisis, esta fue más notoria sobre la fase expansiva del ciclo, mientras que en el período de crisis la tendencia fue la concentración.

Gráfico 3: Diversificación de mercado de las exportaciones PyMEs



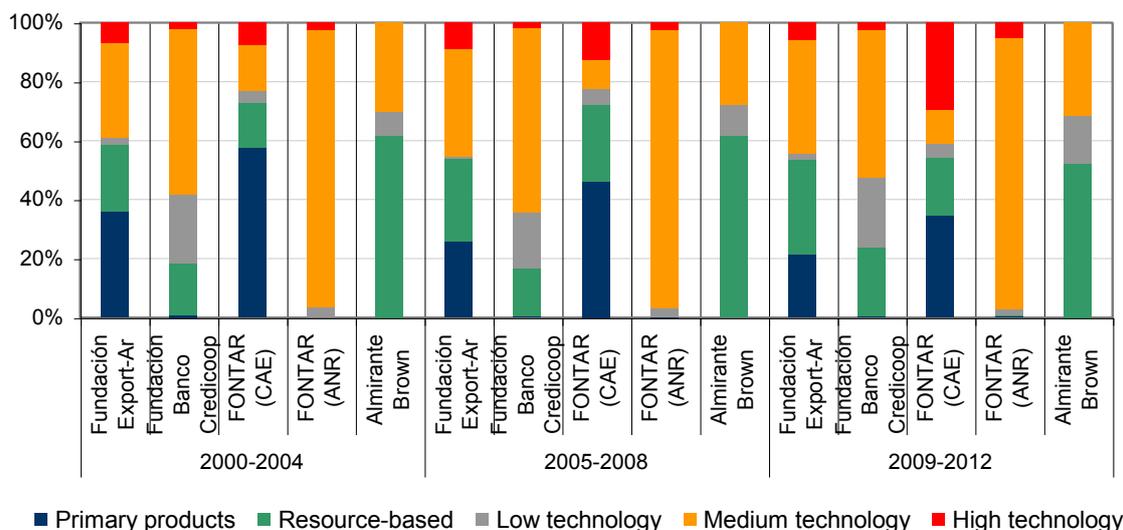
Fuente: Elaboración propia en base a resultados preliminares de entrevistas y datos de NOSIS

Los datos presentados hasta aquí indicarían que, si bien el desempeño de las PYMES promovidas es relativamente modesto en cuanto a la capacidad de incrementar el volumen de ventas al exterior, los instrumentos presentan cierta potencia para garantizar la continuidad en los mercados externos durante el período analizado y fortalecer la capacidad de respuesta ante los cambios de coyuntura.

Un elemento que impacta fuertemente sobre la capacidad de inserción internacional de las empresas es el grado de contenido tecnológico que presentan sus productos. Así, las PYMES son reconocidas por su mayor potencialidad relativa para producir bienes complejos con un mayor grado de especialización, aplicando los ajustes técnicos solicitados por el cliente e internalizando los conocimientos desarrollados en dicho proceso. Guardando una canasta exportadora diversificada, los productos exportados por las PYMES argentinas se caracterizan por poseer niveles de contenido tecnológico “medio” (Bianco, Porta y Vismara, 2007; Fundación Observatorio PyME, 2009).

En este sentido, resulta importante remarcar que los productos exportados por las firmas beneficiadas con los ANR y CAE del MinCyT validan su perfil tecnológico, lanzando al mercado principalmente “manufacturas de mediano contenido tecnológico”, registrándose también casos de productos “High technology”. Sin embargo, la oferta de productos de elevado contenido tecnológico no es solo exclusividad de las firmas promovidas por el FONTAR, las empresas que recibieron capacitación del programa DIVERPYMEX de la Fundación Banco Credicoop y las que recibieron asistencia de la Fundación Export-Ar para promocionar sus productos en el exterior también presentan capacidad para colocar productos en el exterior con elevado contenido tecnológico.

Gráfico 4: Contenido tecnológico de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a resultados preliminares de entrevistas y datos de NOSIS

Otro elemento importante par mencionar es que el dinamismo innovador de las PYMES no se ve reflejado en la gestión de patentes para proteger su desarrollos. Así, las empresas consultadas argumentan que la relación entre los esfuerzos y costos para obtener la patente no son justificables frente a la poca posibilidad que tienen para controlar su efectividad y hacer valer su cobertura legal en un posible litigio. Ante este panorama las firmas privilegian la obtención de marcas, las cuales resultan más fáciles de capitalizar, aportando mucho más que las patentes a la construcción de una imagen corporativa.

Desempeño durante el 2012 y 2013

Si bien el crecimiento promedio de la facturación registrada (venta local más exportaciones) en las PYMES de referencia durante el período 2008-2012 fue del 10%, con tendencia positiva y estable desde 2010 hasta 2012, y registrándose un leve incremento en 2013 (16,9%); por el contrario, el desempeño exportador se ve seriamente afectado a partir del 2012 en adelante. Las ventas al exterior se redujeron alrededor de un 30% en 2012 y aproximadamente un 15% en 2013. Esto implicó un marcado retroceso en la participación de las exportaciones dentro del total de las ventas; mientras que hacia el 2010 las exportaciones representaban cerca del 20% de las ventas totales, actualmente se ubican alrededor del 10%.

La baja en el reciente desempeño comercial de las PYMES se explica por diversos factores. Luego del inicio de la crisis internacional, la recuperación de las Pequeñas y Medianas empresas se logró con menor capacidad para empujar sobre el empleo. Poniendo a la inversión como motor en la salida del escollo, las PYMES mostrando una interesante propensión hacia el crecimiento y el aumento de su capacidad e infraestructura productiva. En la mayoría de los casos, las firmas encontraron en las políticas públicas de estímulo al consumo una oportunidad para crecer. Sin embargo, las inversiones ejecutadas siguieron la dinámica tradicional de este tipo de empresas, “*incorporación de maquinaria y equipos*”. La importancia casi nula volcada a la capacitación de los RRHH descuidó al principal capital de las empresas, la capacidad de innovación. Con la inversión las firmas lograron incrementar su escala productiva, pero relegando a la capacidad de diferenciación. En este sentido, las firmas invierten mayor cantidad de recursos en la certificación de calidad que en la capacitación de sus empleados y transmisión del conocimiento entre los diferentes actores de la organización; por ejemplo, entre los supervisores o jefes de sección y los operarios jóvenes (cambio generacional).

Otro elemento a tener en cuenta es el notablemente incremento del dinamismo importador a lo largo de la última década; registrándose una mayor velocidad de crecimiento de las importaciones como resultado de la mejora en las condiciones económicas generales y la baja del tipo de cambio real, éstas crecieron a una tasa promedio del 28%, superando a la evolución de las exportaciones, que se ampliaron a una tasa cercana al 15% anual. En los últimos dos años, cuando un conjunto de condicionantes macroeconómicos y una política pública de saldo comercial administrado comenzaron a dificultar el ingreso de insumos de origen externo, la porción de la estructura productiva conformada por PYMES encontró serios obstáculos para mantener su dinamismo local y externo debido a la a) fuerte dependencia por los insumos importados, b) el costo que implica cerrar la función de producción considerando el capital hundido con miras a generar capacidades para la importación, y c) el posicionamiento de Brasil como un importante proveedor dentro del territorio.

La recuperación del mercado interno de los últimos años implicó la apertura de un nuevo canal de desarrollo para las PYMES; por ello, mientras las mencionadas trabas a la importación dificultan la dinámica de muchas firmas también favorece a otras tantas en el plano del mercado local, asegurándoles protección frente a la competencia externa y ofreciéndoles una oportunidad de desarrollo. A su vez, la dinámica del mercado local dio lugar a la creciente presencia de inversores externo (regionales y de territorios más lejanos) dentro de la estructura PYME, considerándola un eslabón clave en sus canales de distribución tanto nacional como regional.

Manteniendo la presencia en aquellos mercados ya conquistados, es decir haciendo frente a los compromisos previamente asumidos, y considerando los efectos de la prolongación de la crisis financiera internacional, el mercado local ha ganado mayor preponderancia por sobre la internacionalización en la estrategia de desarrollo de las PYMES. Actualmente ambos mercados presentan diversos obstáculos para las PYMES, pero el mercado local permite hacer frente a las dificultades con estrategias domésticas bien conocidas por los empresarios y de menor complejidad.

Reflexiones finales

Durante las últimas décadas creció notablemente el interés orientado a estudiar el comportamiento y la lógica de crecimiento de empresas de menor tamaño, principalmente en lo que refiere a su desempeño comercial y participación en mercados externos. En Argentina, durante el período que se abrió con el abandono del régimen de convertibilidad, se dio suma importancia a la necesidad de impulsar el desarrollo del entramado PYME por su gran capacidad para generar puestos de trabajo.

La configuración actual del sistema público de promoción de PYMES es resultado de los primeros pasos andados durante la década de los noventa en reconocer la importancia de las Pequeñas y Medianas empresas para el empleo y el desarrollo local, por un lado, y los arreglos realizados durante el 2008 para lograr una mejor articulación entre las diferentes políticas y programas del entramado público de promoción de PYMES, por el otro. Desde la salida del modelo de convertibilidad la estructura de promoción PYME estuvo orientada principalmente a facilitar la internacionalización de este tipo de firmas.

Gracias a la continuidad brindada al funcionamiento de los programas e instrumentos de política del Sistema Nacional de Promoción de PYMES se logró capitalizar un largo período de aprendizaje instituciones y mayores grados de reconocimiento por parte del entramado de Pequeñas y Medianas empresas. Por el lado de las firmas, se observa mayor madurez para la presentación de planes de negocio y desarrollo tanto de mercados como de productos. Las firmas promovidas lograron reducir los niveles de riesgo, incrementar la capacidad para explotar mercados externos y formalizar rutinas para operativizar con mayor profesionalismo las actividades de comercio exterior.

Junto con el crecimiento económico del país mejoraron las capacidades de venta y empleo de las PYMES, aunque con ciertos límites debido a las propias características que este tipo de empresas presenta. La simpleza organizativa de las PYMES representa una fortaleza para ajustarse rápidamente a los posibles cambios de contextos, pero un límite para afrontar el crecimiento organizacional. En ese sentido, el mejoramiento de la dinámica productiva y comercial PYME se mantuvo a un ritmo estable durante el período 2004-2007. Luego durante los años de inicio de la crisis internacional (2008-2009) se observó cierto retroceso del protagonismo de este tipo de firmas; pero hacia la salida de este período de retroceso, durante los años 2010-2011 las PYMES industriales experimentaron una impresionante recuperación productiva, aunque con una menor capacidad para empujar sobre el empleo del sector.

A pesar de los importantes logros alcanzados, tanto desde el punto de vista de la búsqueda de coordinación institucional de la actual configuración del Sistema Nacional de Promoción de PYMES como de la dinámica comercial registrada por parte de las empresas beneficiadas con instrumentos de política pública, en los últimos años parece asistir a una etapa de agotamiento del ciclo de expansión comercial de las Pequeñas y Medianas empresas, donde las firmas priorizan al mercado local por sobre la demanda externa y reaparecen muchas de las dificultades vividas en la década anterior. Si bien es cierto que muchos de estos condicionantes surgen como resultado de cambios en el contexto internacional, cabe preguntarse si i) la estructura pública de promoción de PYMES debe realizar cambios en el objetivo central de sus instrumentos, ii) si luego de más de una década de promoción de exportaciones las firmas ya lograron internalizar los conocimientos básicos para el desarrollo de nuevos mercados y del comercio exterior, o iii) si el sistema público de promoción de PYMES debe orientarse más fuertemente hacia una generación de instrumentos tendientes a promoción mayores grados de eslabonamientos dentro de la cadena de valor.

Toda etapa de agotamiento de un modelo representa una oportunidad para explorar nuevas miradas, ensayar formas diferentes de promoción y poner en marcha nuevas estrategias de impulso a la industria nacional.

Bibliografía

- Anlló G, Lugones G y Peirano, F (2008). “La innovación en la Argentina postdevaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro”, En: Kosacoff (Ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, Cap. VII, Cepal, Santiago de Chile.
 - Baruj, G y Porta, F (2005). “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR”. Convenio BID – CEPAL: “Asimetrías en el MERCOSUR” National Competitiveness Policies for Deeper Integration. CEPA-MECON. Buenos Aires
 - Becattini, G (1989). “El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico. Los distritos industriales y las pequeñas y medianas empresas”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
 - Bercovich, N. y col., (2005), “Articulación exportadora entre grandes empresas industriales y PyME en Argentina: avances, limitaciones y agenda hacia el futuro”, Buenos Aires, CEPAL.
 - Bianco C, Porta F y Vismara F (2008). “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa”, en B. Kosacoff (ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, CEPAL, Buenos Aires.
 - Bianco, C (2007). “¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?, Documento de Trabajo N° 31, marzo de 2007. Centro de Estudios sobre ciencias, Desarrollo y Educación Superior (REDES). Buenos Aires
 - BID (2008). “Retos y oportunidades del sistema argentino de ciencia, tecnología e innovación”. Washington
 - Bloch, Roberto (2002). “Las pequeñas y medianas empresas. La experiencia en Italia y en la Argentina: análisis comparativo y posibilidades de interacción”. 1ra Ed., Buenos Aires.
 - Borrás S y Lundvall B (2004). “Science, Technology and Innovation Policy”, capítulo 22 en Fagerberg, J., Mowery. D. y R.R. Nelson (eds.), The Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press.
 - Briano, JL; Fritzsche, F y Vio ML (2003) “El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Pontificia Universidad Católica de Chile v.29 n.86 Santiago
 - Castro, L & Saslavsky, D., (2009), “Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas”, Buenos Aires, Centro de Implementación Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
 - CEP (2008). “El papel del FONTAR como promotor de actividades innovativas de las firmas. Análisis de los proyectos financiados en el período 1998-2007”. Centro de Estudios para la Producción. Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Buenos Aires.
 - CEP (2009). “Mapa de Parques Industriales de la Argentina” Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Producción, en base a datos de Secretarías Provinciales de Desarrollo e Industria. Buenos Aires
 - CEPAL (2005). “Asociatividad, Cooperación Empresarial y Exportación PyME: Experiencias recientes en América Latina y Europa”. CEPAL, Buenos Aires.
 - CEPAL (2011). “Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina”. CEPAL; Santiago de Chile.
 - Estrada, Heijs y Buesa (2006). “Innovación y comercio internacional: una relación no lineal”. Revista ICE “Los intangibles de la internacionalización empresarial”. Mayo-Junio 2006. N.º 830
 - Fernández Bugna C. y Porta F. (2008). “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en B. Kosacoff (ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, CEPAL, Buenos Aires.
 - Ferrari Wolfenson, G (2001). “Estudio sobre la promoción de las exportaciones en Argentina y su imperiosa necesidad de encontrar un mecanismo simple, transparente y eficiente”. Fundación Novum Millennium - Instituto de Política Exterior. Buenos Aires
-

- Freeman C y Soete L (2000), *The Economics of Industrial Innovation*, Third Edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
 - Fundación Observatorio PyME (2008). “Industria Manufacturera Año 2007: Observatorio Pyme Regional Conurbano Bonaerense”. Buenos Aires.
 - Fundación Observatorio PyME (2009). “Informe especial: Desempeño exportador de las PyME industriales durante 2008 según contenido tecnológico”. Buenos Aires.
 - Fundación Observatorio PyME (2012). “Informe especial: Expectativas sobre el desempeño productivo de las PyME industriales durante 2012”. Buenos Aires
 - Kosacoff, B (2007). “Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino”. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires
 - Kosacoff, B; Dal Bó, E; Porta, F y Ramos, A (1998). “Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres”. CEPAL-UNQ. Quilmes
 - Lall S (1992) “Technological Capabilities and Industrialization”, *World Development*, Vol. 20 N° 2, pp. 165-186.
 - Link: http://www.centroredes.org.ar/documentos/documentos_trabajo/files/Doc.Nro31.pdf.
 - Marcovitch, J y Silber, S (1998). “Innovación tecnológica, competitividad y comercio internacional”, Universidad de San Pablo. Consultado el día 21 de marzo de 2007. Disponible en www.science.oas.org/espanol/redes/part2_re.pdf
 - Marshall, A (1980). “Principles of Economics”. Traducción al castellano. Principios de Economía (1963) (4ª edición). Aguilar, Madrid.
 - Milesi, D.; Moori, V.; Robert, V. y Yoguel, G. (2007) “Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia” *Revista de la CEPAL* 92, Agosto 2007.
 - Molina-Domene, María A. & Pietrobelli, Carlo, 2012. “Drivers of technological capabilities in developing countries: An econometric analysis of Argentina, Brazil and Chile,” *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, vol. 23(4), pages 504-515
 - Moncayo Jiménez, E (2001). “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”. *Gestión Pública*, Serie 13. CEPAL, Santiago de Chile.
 - Nooteboom, B. (1998), “Efectos del tamaño de la empresa en los costos de transacción”. En “Desarrollo y Gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario”, Buenos Aires, UNGS-IDEI.
 - Peirano, F (2011). “El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010”, en Porta, F y Lugones, G “Investigación científica e Innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica”. UNQ. Quilmes
 - Peri, G (2008). “Prioridades de las políticas de comercio exterior de Argentina”. Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. Buenos Aires
 - Porter, M (1980). “The Competitive Advantage of Nations”. Free Press, New York.
 - Porter, M (1985). “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance”. Free Press, New York.
 - Sábato J y Botana N (1969). “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, *Revista de la Integración*, INTAL, Buenos Aires, Año 1, N°3.
-