



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Escuela de Gobierno  
Maestría en Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Las Casas de la Producción - Un estudio de caso

Emilio Eduardo Rescigno

12U899

## Contenido

Resumen.....	2
Introducción .....	3
Diagnóstico Inicial .....	4
Condicionantes Productivos.....	8
Bajas capacidades estatales e institucionales .....	8
Configuraciones territoriales.....	9
Deficiente articulación multinivel .....	10
El Programa Casas de la Producción .....	13
Antecedentes en programas de articulación multinivel – El Caso GenIAs (Generadoras de Industria Argentina) .....	13
El caso del programa Casas de la Producción .....	14
Implementación inicial .....	15
Esquematización funcional del programa .....	15
Validación política .....	16
Articulación con instituciones intermedias.....	16
Pautas de Trabajo.....	17
Estrategia 2018.....	18
Métricas y Resultados 2018 .....	18
Gabinete Federal Productivo .....	19
Primeros resultados de gestión.....	20
Mejoras en la articulación de proyectos productivos.....	20
Perdurabilidad de concentración programática .....	21
Mejora en la articulación institucional.....	23
Lecciones aprendidas y recomendaciones de política pública .....	24
Mejoras implementadas .....	24
Desafíos futuros .....	25
Un posible escalamiento de la articulación multinivel .....	26
El antecedente de las Agencias de Desarrollo .....	26
El modelo SBDC plantea otra opción .....	27
Cambio incremental del modelo existente .....	28
Conclusiones .....	31
Luces y sombras en torno a la articulación productiva.....	31
Bibliografía .....	33

## Resumen

El presente trabajo aborda los principales conceptos y problemas tenidos en cuenta a la hora de la creación de un programa de articulación productiva multinivel como lo fue Casas de la Producción. En el mismo se presentan los conceptos y diagnósticos que llevaron a la concepción de la política pública, así como los rendimientos parciales a un año y medio de su creación. En el tramo final se presentan aspectos positivos y negativos y se establecen algunas recomendaciones de política pública.

## Introducción

El presente trabajo abordará el análisis de una política de articulación multinivel vinculada al desarrollo productivo. Las nociones que llevaron adelante el programa inicial de descentralización ministerial y el marco superador que esta política pública permite esgrimir serán las dos ideas fuerza del presente trabajo.

Las diversas capacidades agenciales que se pretenden coordinar desde un sistema federal y las capacidades estatales requeridas para lograr una efectiva distribución territorial de la oferta programática serán el determinante principal de la política que se pretende analizar. La baja institucionalidad productiva, como veremos, será otro factor a tener en cuenta a la hora de entender la baja articulación de política productiva a nivel subnacional.

El desarrollo económico local como parte de una estrategia de desarrollo territorial integral y la consecuente estrategia de empoderamiento de las capacidades locales a partir de un programa de descentralización nacional.

En el Ministerio de Producción de la Nación se creó la Secretaría de Integración Productiva con el objetivo de acompañar el desarrollo institucional productivo y la mejora de la aplicación de la oferta programática de dicha cartera en provincias con menor grado de desarrollo relativo. En este marco, el presente trabajo se propone analizar los programas que la mencionada Secretaría promovió con el fin de mejorar la capilaridad programática del Ministerio de Producción y asegurar, a la vez, un desarrollo sostenible de la institucionalidad productiva a nivel local ¿cómo el programa Casas de la Producción colabora en la mejora de la aplicación a programas en provincias de bajo desarrollo institucional productivo? El trabajo finalizará con un análisis esquemático de posibles escenarios en torno a esta política pública y algunas recomendaciones para la mejora de esta dimensión.

### Palabras claves:

- Capacidades estatales subnacionales
- Desarrollo institucional productivo
- Articulación Multinivel
- Desarrollo económico local

## Diagnóstico Inicial

Al inicio de la gestión en diciembre de 2015, el Ministerio de Producción, encargado de establecer los diversos regímenes industriales, la administración del comercio y la asistencia y promoción de MiPymes identificó una clara debilidad estructural. Menos del 12% de las empresas del país declaraba reconocer al menos un programa de asistencia de esta cartera<sup>1</sup>. Más del 80% de las Pymes que aplicaban a un programa se correspondían con empresas ubicadas en la denominada “zona centro” del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. A medida que uno se alejaba de estas zonas con mayor índice relativo de desarrollo, la penetración del ministerio disminuía sensiblemente. Como se afirma en el documento base del Programa para la Competitividad de las Economías Regionales (PROCER) del BID, “la economía argentina presenta una gran heterogeneidad regional, con un desarrollo avanzado en la región central del país (pampeana), mientras el resto de las regiones presentan grandes retrasos relativos. Las cuatro jurisdicciones centrales concentran sólo el 22% del total del territorio, pero 76% de las firmas, 68% de las exportaciones, 75% del Producto Interno Bruto (PIB), y 80% de la producción manufacturera (...) En las provincias extra pampeanas, la actividad primaria aún representa un 19% del PIB, mientras que en las centrales éste es sólo un 5%”<sup>2</sup>.

La asimetría de desarrollo entre economías mayormente industrializadas y con fuertes instituciones en las mencionadas provincias, contrastaba con índices de desarrollo menos evolucionados a medida que uno se alejaba hacia el norte y sur del país. Ello ha ido generando una retroalimentación de políticas orientadas sobre todo a cumplir con las expectativas de las zonas más densamente industrializadas, relegando los requerimientos más precarios de las zonas periféricas y alejando a las Pymes con entramados institucionales más débiles de las políticas promovidas por el Ministerio de Producción.

Los principales programas del Ministerio de Producción de la Nación habían logrado para el bienio 2014-2015 una distribución altamente concentrada:

---

<sup>1</sup>

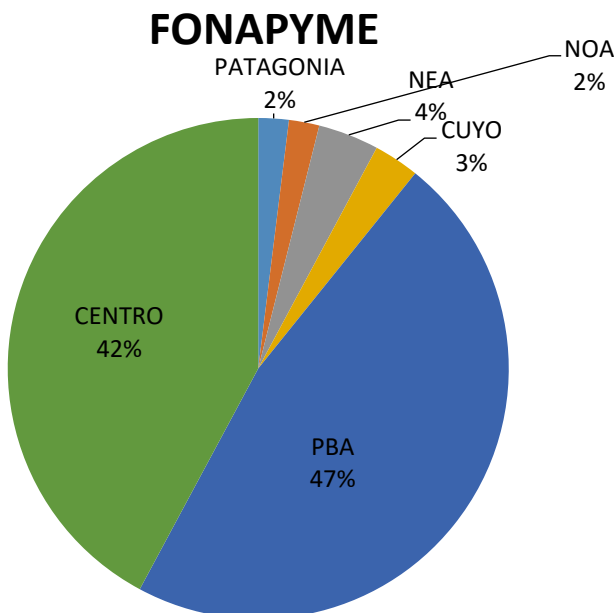
<sup>2</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37909146>

- FONAPyME, el principal programa de asistencia crediticia para empresas no bancarizadas, llegó a colocar el 89% de sus recursos en la zona centro;
- Expertos PyME, un programa para asistencia técnica en la gestión empresarial, lograba una dispar oferta de profesionales pero una aplicación mucho más equilibrada entre la región centro y el resto del país, llegando a concentrar en la primera tan solo el 55% de las aplicaciones efectivas;
- El acceso a diversos programas y beneficios a partir de la utilización del Crédito Fiscal como principal herramienta, muestra una notable disparidad en la aplicabilidad programática. Sólo un 18% de las herramientas pasibles de ser obtenidas vía crédito fiscal estaban fuera de la zona centro;
- Más del 86% de los fondos destinados a implementar mejoras en procesos industriales habían sido destinados a la zona centro;

FONAPYME 2014-2015 - Base propia a partir de datos MinProd

Distribución de FONAPYME  
por montos de proyectos:

## Distribución de proyectos



PBA: \$81.200.000

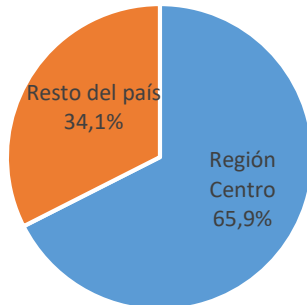
Centro: \$64.700.000

NEA: \$7.900.000

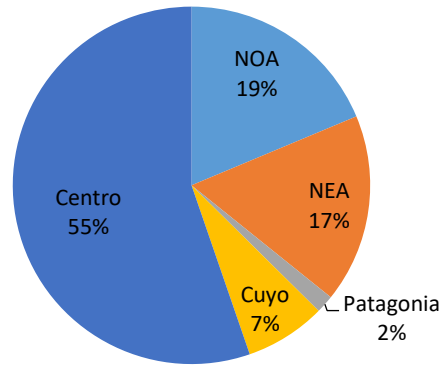
NOA: \$3.800.000

Programa Expertos PyME – Base propia a partir de datos MinProd

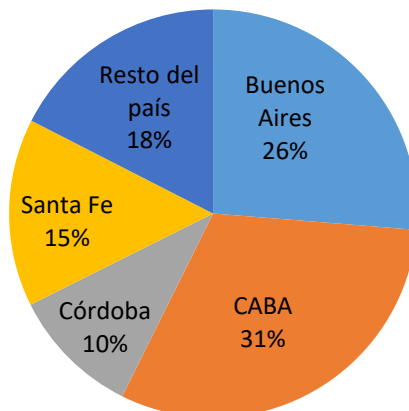
Oferta de Expertos PyME



PyMEs con asistencia efectiva

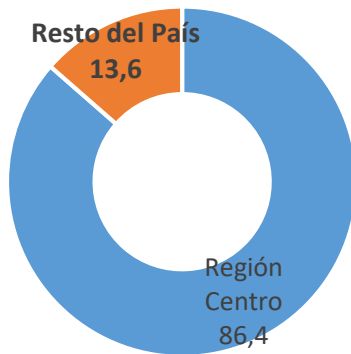


Programas de asistencia PyME a partir de crédito fiscal - Base propia a partir de datos MinProd

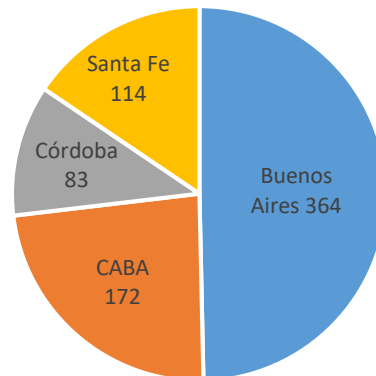


*Aplicaciones a PAC - Base propia a partir de datos MinProd*

% de proyectos pre aprobados



Número de proyectos pre aprobados en la Región Centro



De esta forma, la cartera dedicada a promover la competitividad relativa a las economías de todo el país, no lograba penetrar en aquellas zonas que mayores dificultades tenían para competir.

El presente trabajo intentará explorar, a partir de la baja penetración de las políticas productivas nacionales en aquellas economías regionales más alejadas de la zona de mayor desarrollo relativo, el diseño del principal programa de descentralización del Ministerio de Producción, el programa Casas de la Producción.



## Condicionantes Productivos

A partir del análisis de los datos disponibles, se puede verificar una marcada asimetría en la capacidad de las zonas menos desarrolladas para absorber los programas y créditos disponibles desde la cartera del Ministerio de Producción.

El objetivo del presente trabajo, como se dijo, no es establecer un exhaustivo diagnóstico de las capacidades estatales subnacionales para establecer políticas productivas con relativa eficacia y eficiencia, sino de comprender los factores que han llevado a sostener programas para la mejora de la competitividad con baja efectividad en aquellas zonas de menor desarrollo relativo, contrario a lo que declarativamente se pretende de una cartera de estas características. En esta línea, y entendiendo que las capacidades estatales están vinculadas a la estabilidad, adaptabilidad, coordinación e implementación de las políticas a través del tiempo, tenemos que entender que cualquier esfuerzo tiene sentido en tanto y en cuanto pueda sostenerse en el tiempo el esfuerzo de cooperación intertemporal entre las burocracias nacional y subnacional alrededor de las cuestiones productivas (Scartascini y Tommasi, 2014).

La baja capilaridad de políticas públicas productivas inclinó a las burocracias de esta cartera a perseguir la implementación de algún programa que permitiese detectar y articular proyectos productivos de relevancia en todo el territorio, para redirigir recursos con un criterio más equitativo respecto de la competitividad relativa. El presente trabajo intentará definir, por una parte, los principales condicionantes productivos de las diferentes regiones, y por otra, explorar la implementación del programa Casas de la Producción, como solución parcial a la falta de articulación tanto *bottom up* como *top down* entre los estados nacional y provincial en la Argentina.

### Bajas capacidades estatales e institucionales

Las capacidades estatales de los estados subnacionales han estado en la mira en los últimos años. Diversos trabajos han observado la disparidad entre los diversos estados para generar burocracias capacitadas en al menos alguna de las múltiples dimensiones de sus políticas públicas (Gervasoni, 2013 y Balán, 2016).

Este trabajo no pretende profundizar una esquematización de las capacidades estatales de los estados subnacionales sino de entender que dicha dimensión es un condicionante estructural para al menos dos cosas:

- La articulación público-privada en torno a la cual es comprendida cualquier política productiva medianamente exitosa. En este sentido, el desarrollo institucional productivo a partir de organizaciones que representando intereses concretos puedan generar un canal de comunicación y coordinación entre el sector privado y el público, es muy dispar, siendo directamente proporcional a su desarrollo, el grado de penetración de los programas del ministerio.
- La articulación público-público típica de esquemas federales de gobierno. De allí que se siga la idea de que los problemas de las economías regionales son siempre problemas nacionales (Vázquez Barquero, 2000).

Por otra parte, muchas de las instituciones productivas en los estados subnacionales tienen inconvenientes no solo en torno a sus capacidades sino también en la selectividad de sus tareas. Siguiendo a Peter Evans (1996), “Casi todos los estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden (...) Los estados desarrollistas no solo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron”. De este modo, las instituciones productivas de las provincias y municipios no han logrado tener unidades de vinculación exitosas con el estado nacional y viceversa. No han sido solo las faltas de capacidades, también ha sido la falta de coordinación de políticas entre ambos niveles de gobierno (Albuquerque, 2004).

#### Configuraciones territoriales

El desarrollo es un proceso que conlleva siempre una dimensión territorial. Y cada territorio es el resultado de una historia con diversos matices institucionales, económicos y organizativos (Vázquez Barquero, 2000). La organización federal ha dotado a los diversos estados subnacionales de diversas instituciones para organizar y fomentar sus diversas potencialidades productivas. El éxito de estas, ha sido dispar por una cantidad de motivos que no hacen al objeto del presente trabajo. Conceptos como desarrollo endógeno (Albuquerque, 1997), sustentabilidad y sostenibilidad son corridos

de la escena, apareciendo en su lugar el sostenimiento de actividades económicas para las cuales no existen aparentes ventajas comparativas.

Esto lleva al desentendimiento de la idea de que cada jurisdicción requiere de un tratamiento específico, con diferentes instrumentos para la adecuada resolución de sus propios problemas. Estos factores organizativos suelen resultar en restricciones muy importantes a la hora de pensar el desarrollo económico local (Vázquez Barquero, 2000).

Sin embargo, es necesario notar que la falta de coordinación de políticas entre la cartera de Producción nacional y su par provincial no siempre ha dado los resultados esperables. La pobreza de los canales institucionales con provincias de desigual desarrollo económico ha sido un importante factor en el desigual desempeño de la aplicabilidad de herramientas para el fomento de la competitividad empresarial.

Así, diversos programas no solo lograban una mayor aplicabilidad en las provincias con mayor grado de desarrollo relativo de sus instituciones productivas. También, estas instituciones participaban con mayor efectividad en el diseño y la implementación de políticas públicas de corte nacional, retroalimentando la capacidad de absorción de herramientas a partir de un *advocacy* a políticas productivas mayor desde estas provincias.

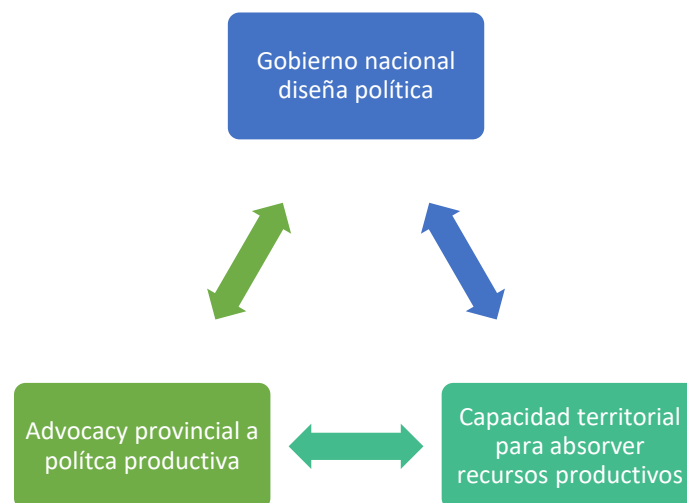
Por otra parte, cuando hablamos de instituciones no sólo estamos revisando el estado situacional de aquellas pertenecientes al ámbito público. También estamos introduciendo en la discusión a aquellas instituciones intermedias privadas con orientación productiva, tales como cámaras empresarias, agencias de desarrollo y otras con participación mixta o netamente privada. El mayor desarrollo de estas instituciones conlleva mejoras significativas a la hora de asegurar el desarrollo endógeno de territorios y sectores

#### Deficiente articulación multinivel

En un sistema de Gobierno Federal, se reconoce al gobierno subnacional como el agente más idóneo para realizar una política de desarrollo general. En este esquema, el desarrollo económico como idea general del Estado deja paso a la noción de desarrollo local endógeno (Vázquez Barquero, 2000).

En este modelo, los gobiernos locales aparecen como más capacitados, a priori, para entender en cuestiones de desarrollo local. Pero esto no se desarrolla con igual fortaleza en cada estado subnacional. La baja calificación de burocracias estatales subnacionales para entender su propio desarrollo endógeno choca, adicionalmente, con la imposibilidad de estas mismas burocracias, de articular exitosamente con la multiplicidad de áreas implicadas en el desarrollo económico local a nivel nacional. Aquí, la imposibilidad de articular proyectos productivos multinivel se vuelve más explícita, impidiendo la concreción de proyectos productivos concretos que tiendan a la mejora de las condiciones de competitividad de sus propios territorios.

De modo similar, las burocracias nacionales, orientan sus recursos a aquellas necesidades que logran mayor claridad, vía burocracias subnacionales o bien, vía instituciones productivas vinculadas al sector privado, respecto de sus necesidades específicas en torno a las política pública productiva. Esto termina de cerrar un círculo nada virtuoso en donde:



Este esquema se cierra con otro círculo, el de los estados subnacionales con menor desarrollo local relativo. Estas provincias tienen marcadas carencias para establecer canales institucionales exitosos. Las posibilidades de política productiva bottom up se ven drásticamente reducidas. Los recursos humanos carecen de la cualificación necesaria para gestionar instrumentos de desarrollo local (Vázquez Barquero, 2000).

Los proyectos vinculados a la mejora de la competitividad estructural (energía, logística, mercados comunes, etc.) son más viables en la articulación entre estados subnacionales con medianas o altas capacidades estatales e institucionales (Evans, 1995) y el estado nacional, que entre este último y aquellas provincias con débiles instituciones productivas.

Como señala Vázquez Barquero (2000), “el desarrollo local requiere que se produzca una sinergia entre las acciones de arriba-abajo que promueven el desarrollo estructural y las acciones de abajo-arriba que surgen debido a la unicidad de cada localidad y cada territorio” y prosigue diciendo “que los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas nacionales”. Esto último dio el paso al Ministerio de producción de la Nación a involucrarse activamente en la articulación con dichos ecosistemas productivos, dando lugar al programa Casas de la Producción.

## El Programa Casas de la Producción

### Antecedentes en programas de articulación multinivel – El Caso GenIAs (Generadoras de Industria Argentina)

El programa que analizaremos tuvo un antecedente en el Ministerio de Industria de la Nación. El mismo fue lanzado a comienzos de 2013 por la entonces Ministra de Industria de la Nación, la Lic. Débora Giorgi. El mismo tenía la misión de articular con cámaras, gobiernos y empresas para la difusión de programas y beneficios hacia la industria. También debía servir para la detección de proyectos y la articulación con las diversas instituciones financieras para su realización.

El programa GenIAs surgió sin resolución ni marco regulatorio, sugiriendo una baja institucionalidad en el propio funcionamiento del programa. Sin límites ni objetivos prefijados, las GenIAs consistían en una persona por ciudad o provincia que hiciera las veces de nexo entre las empresas y el ministerio nacional. La baja o nula participación de los estados subnacionales en la apertura de una GenIA marcó desde un comienzo la discrecionalidad del accionar de los agentes, que variaban según el territorio y según el color político del gobierno local. Las designaciones de agentes a cargo de dichas “oficinas” tenía claros tintes políticos, sin mediar experiencia profesional ni consenso con instituciones productivas locales.

Aunque para finales de 2014 habían llegado a 33 GenIAs en todo el país, las mismas no poseían un lugar definido de atención y/o localización. Las métricas de cada agente no estaban estipuladas previamente. Las pautas de trabajo consistían en recorrer el territorio asignado en búsqueda de proyectos productivos que pudieran articularse desde el Ministerio de Industria. Para el final del programa, que finalizó con la caída de los contratos de los agentes el 29 de febrero de 2016, el mismo no tenía logros medibles, ni seguimiento de los casos trabajados ni resultados que pudieran mostrarse. El programa consistía en agentes dispersos en territorio con una leve coordinación de un equipo emplazado en el propio Ministerio. Ningún funcionario de la nueva gestión sabía la procedencia de cada agente, ni el trabajo realizado por cada uno ni el motivo de su inicial contratación.

El costo del programa, por otra parte, daba ciertas flexibilidades dado que consistía en el pago de honorarios mensuales a cada agente y un plus por viáticos para moverse por el territorio. El equipo de coordinación central en Buenos Aires estaba conformado por otras 5 personas, dando una estructura relativamente liviana para el total del esquema.

El programa GenIAs había iniciado como un intento de articulación de política productiva para las PyMEs que, sin enmarcarse en un programa formal y sin haber establecido pautas de trabajo claras y medibles, había desembocado en un montón de agentes dispersos en territorio, con disímiles rendimientos y objetivos, y que la mayoría de las veces habían sido utilizados para quehaceres más vinculados a la política partidaria que a cuestiones de política productiva.

### El caso del programa Casas de la Producción

Con el objetivo de “federalizar la producción”, a fines de 2015 se empezó a diseñar un programa que permitiera atacar algunos puntos débiles detectados en la relación Nación-Provincias en torno al eje productivo. Como ya se ha repasado, la disparidad en las capacidades estatales subnacionales vinculadas a cuestiones productivas, las diversas realidades imperantes en cada territorio y las dificultades para articular política productiva multinivel fueron los principales condicionantes tenidos en cuenta. El objetivo se podía desglosar en 3 objetivos específicos, medibles y bien concretos:



Cada uno de estos objetivos debía ser tocado, al menos parcialmente, por el programa que se pensaba implementar. A esto, se sumaban algunas experiencias de dudoso éxito que el mismo ministerio había intentado en el pasado, tales como: el programa GENIAS (Generadoras de Industria Argentina) y el fortalecimiento de la Red de Agencias de Desarrollo (instituciones público-privadas con fines productivos que contaban con el mismo grado de disparidad en su desarrollo que se pretendía solucionar).

Como se verá más adelante, los tres objetivos específicos no fueron igualmente abordados por el programa, por cuestiones que van desde la complejidad operativa hasta las prioridades de gestión.

#### Implementación inicial

Para agosto de 2016 se lanzaba la primera etapa de lo que pretendía ser un abordaje sostenible e incremental de los ecosistemas productivos: el programa Casas de la Producción. Creado por Resolución Ministerial 284/16, consistía en un convenio específico entre el Ministerio de Producción de Nación y Ministros de Producción Provinciales o Intendentes municipales para trabajar coordinados por medio de uno o varios “*asesores locales*” propuestos por el ministerio con el acuerdo de la contraparte subnacional. Este *asesor* tenía varios retos: ayudar a desarrollar capacidades para pensar e intervenir en el desarrollo institucional de su comunidad; mejorar la aplicación efectiva de programas con base cero en el período 2014-2015; y generar un canal de vinculación institucionalizado entre los ecosistemas productivos y el Ministerio. Entre sus principales tareas uno podría identificar las siguientes:

- *Difundir los programas, planes, proyectos y herramientas para el desarrollo productivo del Ministerio de Producción*
- *Mantener un diálogo directo con la realidad cotidiana de empresarios y emprendedores*
- *Consolidar vínculos con los actores locales para potenciar sus capacidades de fomento del desarrollo productivo.*
- *Detectar oportunidades de desarrollo y ecosistemas con potencial económico*
- *Brindar servicios de asistencia y asesoramiento a empresas y emprendedores en lo referido a proyectos productivos*

#### Esquematación funcional del programa

El programa Casas de la Producción partía de la premisa de que sin un actor que desde territorio se encargue de difundir herramientas disponibles, implementar una cultura de comunicación entre ambos gobiernos y de detectar casos de inversión potencial en cada



territorio, las gestiones del Ministerio de Producción seguirían el curso de las provincias con mayor incidencia en el diseño de la política pública.

La idea central fue generar una instancia de articulación validada en términos técnico-políticos por ambas instancias de gobierno que no represente, a su vez, una alta erogación presupuestaria de las partes involucradas.

De esta forma, el estado nacional cargaba con los gastos correspondientes al salario y al equipamiento informático del asesor local, mientras que la contraparte subnacional (mayormente provincias, pero también municipios) le daban un espacio en donde desarrollar sus tareas, además de apoyos logísticos que como veremos a continuación, dependían de la buena o mala relación con la gestión de la cartera productiva local.

#### Validación política

Con un asesor que haga de rudimentario canal institucional para la difusión, implementación y asistencia a programas del ministerio, el principal escollo que atravesó la etapa inicial del programa fue la expectativa de nombrar a alguien que conforme técnica pero también políticamente a ambas partes. Esto ocurría principalmente porque la mayoría de los distritos tomaban a quien ocupara dicho rol como un potencial peligro para la autonomía decisional de dicha cartera. En otros términos, la resistencia inicial a abrir las puertas de la institución provincial a un asesor de nación era notoria. Por ello, la validación del perfil debía pasar un doble y hasta un triple filtro entre los niveles de gobierno implicados.

#### Articulación con instituciones intermedias

Apenas superado este inconveniente, y con la generación de mutua confianza entre las partes, el asesor podía dedicarse a asistir en la implementación de programas y herramientas ministeriales. Asimismo, y para asegurar la llegada de la nueva institución a la mayor cantidad de empresas, el asesor local debía apoyarse no solo en los gobiernos locales sino también en instituciones intermedias como cámaras y asociaciones de profesionales. Estos *partners* hacían las veces de “mayoristas de venta de herramientas” que la Casa de la Producción podía capitalizar de mejor manera. Esta vinculación fue posicionando a dichos actores como un canal para replicar necesidades productivas tanto locales como sectoriales. Los gobiernos y las cámaras empezaron a influir, enhorabuena, a los asesores locales para que estos levantaran demandas asociadas a

proyectos productivos específicos (zonas de actividades logísticas, parques industriales, problemas sectoriales, inversiones públicas asociadas a economías regionales, etc.). Estas necesidades lograban visibilidad al interior de la Secretaría de Integración Productiva, cuyas funciones estaban atravesadas por la articulación entre la política del Ministerio y las necesidades locales.

#### Pautas de Trabajo

Con similares costos al programa GenIAs (este sumaba equipamiento informático y alguna cartelería adicional), el programa Casas de la Producción logró establecer 45 agentes en 40 sedes en 19 provincias en menos de un año. Estos agentes pasaron a residir en un local específico, mayormente con salida a la calle y perteneciendo el mismo, mayormente, a gobiernos locales (provincial o municipal, según correspondiera a cada Casa de la Producción), y en forma minoritaria a algún local perteneciente al INTI o a Garantizar SGR (en los casos en donde el gobierno local no disponía de oficinas fácilmente accesibles al público). La intención es que cada agente mantuviera una presencia física en su oficina durante un horario preestablecido y luego saliera activamente a recorrer instituciones, cámaras, empresas en búsqueda de proyectos, difusión de herramientas y generación de consultas específicas para atender. Esto cambia una actitud pasiva por parte de una agencia del estado, por otra proactiva, que sale en búsqueda de sus propios “clientes”. De esta forma, la lógica de un Ministerio de Producción distante de las empresas y poco conocido por las mismas, debía ser reemplazada por otra en donde esta cartera se acercara activamente a sus potenciales clientes.

Asimismo, se creó un sistema de CRM para el seguimiento de tickets y consultas de emprendedores y pymes. A cada Casa de la Producción se le asigna un estándar de funcionamiento ligado mayormente a resultados: tickets generados por mes, eventos de difusión masivos al año, proyectos identificados por mes. A esto se le suma objetivos secundarios tales como coordinación de acciones con universidades locales, campañas específicas del Ministerio de Producción y asistencia a proyectos específicos.

Para el seguimiento de los tickets, aparte del sistema de CRM y la coordinación del equipo central en CABA, se asignaron terminales en cada una de las áreas del Ministerio. A partir de esto, el sistema CRM creado por el programa pasó a ser el ordenador interno

de las consultas, reclamos y proyectos para el resto de las Secretarías del organismo. Esto posibilitó la validación interna de las Casas como representaciones formales del Ministerio en todo el país, barriendo con la desconfianza inicial de los diversos actores acerca de las capacidades y forma de trabajo de cada uno de estos agentes.

Así, el programa Casas de la Producción se planteó como una instancia de articulación conformada por una estructura formal (resolución de creación y convenios con gobiernos locales), una sede específica en donde funciona el programa (usualmente cedida por la contraparte local), un sistema de control de gestión constante y un espíritu de hacer llegar a las diversas provincias la oferta de herramientas del Ministerio de Producción. El programa no implicó mayores costos que su antecesor, pero sí obtuvo métricas y rendiciones de cuentas a lo largo de sus primeros 14 meses de existencia. Estos resultados, a futuro, debieran conformar la base sobre la cual tomar algunas decisiones de política pública productiva para la cartera nacional pero también para las provinciales, puesto que muchos de sus números aún están enfocados en el ingreso de las demandas que luego no se transforman en una realidad concreta.

#### [Estrategia 2018](#)

#### [Métricas y Resultados 2018](#)

Para 2018, a poco más de un año de su creación, se definieron algunos leves cambios en términos de metas por Casa de la Producción. En principio, todas las Casas deberán atender gestionar al menos 50 tickets por mes, lo cual multiplicado por el número de CdP y meses, debieran rondar como mínimo los 22.000 tickets al año, generando un sensible aumento del ingreso de demandas por esta vía.

Por otra parte, y referido a la detección de proyectos, se estableció el mínimo de 5 proyectos de inversión al mes por Casa de la Producción, que debiera arrojar al menos 2.200 proyectos al cabo de un año (similar a lo alcanzado en 2017 pero con una distribución más equitativa territorialmente).

Para este 2018 se está trabajando, en conjunto con el área de Asistencia MiPyME, la mejora en la estandarización de procesos referidos a la atención empresarial y el consecuente desarrollo de mejoras en el CRM que permitan captar no sólo los resultados de gestión sino también la calidad del proceso. Para ello se están generando trabajos conjuntos que permitan generar cadenas internas de atención específica que

visibilicen las derivaciones entre las distintas áreas, así como la mejora del proceso local de atención a las diversas empresas. La posibilidad de medir el proceso conlleva identificación de falencias y potenciales mejoras en la aplicabilidad de los programas y herramientas que ofrece el Ministerio de Producción de la Nación.

#### Gabinete Federal Productivo

La mayor innovación para el programa, desde su creación, ocurre en 2018 al establecer al Programa Casas de la Producción como el coordinador general de todos aquellos organismos dependientes del Ministerio de Producción que tienen presencia en territorio (INTI, BICE, Garantizar SGR, Agencias vinculadas a la Red Federal de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior) y de otras organizaciones vinculadas a lo productivo que dependan de los diversos gobiernos subnacionales o estén vinculados al ámbito privado. Esta coordinación ocurre en reuniones de gabinetes mensuales que se realizan en cada una de las provincias y que tienen tres ejes fundamentales:

- La coordinación de las acciones territoriales: en años anteriores se recogió una queja común a todas las jurisdicciones consistente en la baja capacidad de coordinación entre agencias pertenecientes al mismo organismo central respecto de eventos en territorio y abordaje de diversos proyectos productivos;
- La generación de un calendario común de eventos masivos de difusión en segundas y terceras ciudades del país, donde la presencia del Ministerio aún no ha logrado penetrar;
- El tratamiento de proyectos que involucren a dos o más de estos organismos a fines de mantener un estado de situación actualizado para aquellos que tengan algún tipo de responsabilidad;

Esta responsabilidad para coordinar organismos territoriales con mayor historia ha sido posible gracias a los relativamente inmediatos resultados del programa. Implica un nuevo desafío en camino a la mejora y transparencia en la gestión territorial de las herramientas de una cartera nacional. Y también afianza el camino que se inició al comprometer activamente a los gobiernos subnacionales en cuestiones de índole productiva, entendiendo, como se dijo en otra parte de este trabajo, que “los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas nacionales” (Vázquez Barquero, 2000).

## Primeros resultados de gestión

### Mejoras en la articulación de proyectos productivos

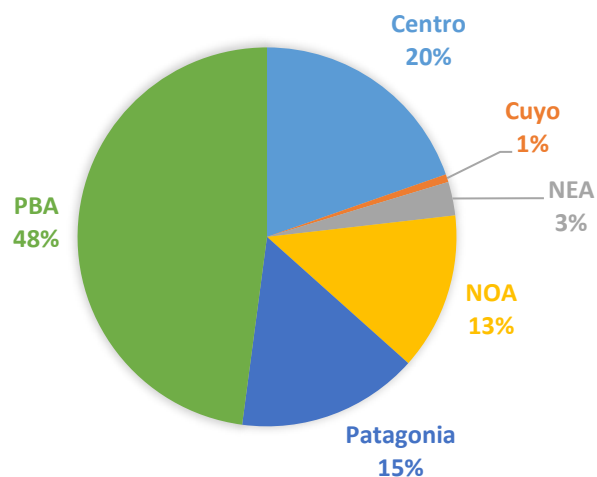
En base a los criterios fijados para medir la gestión por resultados del programa Casas de la Producción, a diciembre de 2017 el programa ya contaba con 15.415 empresas contactadas en todo el país de las cuales: 5.018 correspondían a Provincia de Buenos Aires; 2.302 al Norte Grande; 5.095 a la Región Centro; y 3.000 a Patagonia. De estas empresas, se generaron tickets y consultas en 9.363 ocasiones, en proporciones similares a los contactos (4.503 en PBA; 1.599 en Norte Grande y 3.261 en Centro, Cuyo y Patagonia).

Región	Empresas Asistidas	Tickets Generados
PBA	5018	4503
Norte Grande	2302	1599
Centro	5094	1644
Cuyo	1650	852
Patagonia	1351	765
<b>Total General</b>	<b>15415</b>	<b>9363</b>

Respecto de los proyectos, la asistencia del programa Casas de la Producción mejoró sensiblemente la cantidad de proyectos por fuera de la región centro y provincia de Buenos Aires. No obstante, la región con mayor densidad industrial se sigue llevando buena parte de las demandas de inversión del país.

Región	Monto Total	Cantidad de Proyectos Detectados
Centro	\$ 2.731.044.341	254
Cuyo	\$ 92.981.462	47
NEA	\$ 398.909.040	119
NOA	\$ 1.866.221.320	184
Patagonia	\$ 2.152.321.707	554
PBA	\$ 6.658.809.767	1105
<b>Total general</b>	<b>\$ 13.900.287.637</b>	<b>2263</b>

## DETECCIÓN DE PROYECTOS POR REGIÓN



Mientras que, salvo excepciones, los proyectos del Ministerio se concentraban en un 85% promedio para la región centro más provincia de Buenos Aires, la detección de proyectos por región para los primeros 14 meses de programa se distribuyeron 68-32 entre la zona más densamente industrializada y el resto del país.

A futuro se espera que la tendencia prosiga, dado que Catamarca, Santa Cruz y Tierra de Fuego no han contado con Casa de la Producción en este período, debido a desacuerdos en la implementación de esta descentralización.

### Perdurabilidad de concentración programática

A pesar de uno de los principales objetivos del programa Casas de la Producción al momento de su creación estuvo marcado por la alta concentración programática en la zona centro, luego poco más de un año de gestión, varios de sus índices se mantienen en valores similares a los de 2014-2015. Como hemos visto, la aplicación efectiva a los distintos programas está sesgada muchas veces por las propias bases y condiciones. Requisitos de formalización laboral y contable, esquemas de competitividad que se dan más asiduamente en empresas de la cadena de valor metalmecánica y tipologías que abundan en la zona centro antes que en el resto del país, terminan siendo condicionantes a la federalización de las herramientas productivas. Tanto la orientación de los programas como los requisitos documentales producto de la excesiva regulación burocrática para acceder a los programas terminan teniendo un efecto similar al del

acceso al crédito por parte de las pymes, generando un efecto en donde la escasez programática en algunas regiones no sólo es producto de la baja oferta, sino ya de la baja demanda por parte de las empresas (Bebczuk, 2010).

Por otra parte, esto también responde a un simple criterio de concentración productiva y radicación de pymes. No es difícil entender que la concentración programática se condice con una mera concentración industrial que no debiera sorprender, pero tampoco aceptar naturalmente, puesto que este indicador da cuenta de las asimetrías en el desarrollo al interior del país.

Respecto de la continuidad programática, los programas del bienio 2014-2015 no siempre se continuaron en 2016-2017. Tal es el caso de FONAPYME, cuyo objetivo principal era la inclusión financiera de pymes no bancarizadas. Este programa fue reemplazado paulatinamente por un Régimen de Bonificación de Tasas (RBT) a partir del registro de la empresa en el Registro PyME Nacional. Si comparamos la penetración fuera de la zona centro de ambas herramientas, vemos que hubo una mejora sensible en el caso de la distribución de créditos con bonificación de tasa, pasando de un 11% de monetización en el bienio 2014-2015 a un 27% en el bienio 2016-2017.

Resulta necesario aclarar que semejante salto tiene que haberse debido a múltiples factores, pero la detección de proyectos por parte de los asesores locales, sumado a la baja en los requisitos, la facilitación del acceso vía virtual y la difusión de las herramientas por parte del programa Casas de la Producción en conjunto con sus socios estratégicos en territorio hicieron posible una mayor penetración de una herramienta disponible para inversión en una multiplicidad de sectores productivos.

*Distribución de programas por Región 2016-2017 - Base propia a partir de datos MinProd*

<b>Región</b>	<b>Universo PyME</b>	<b>Registro PyME</b>	<b>PAC</b>	<b>Experto PyME</b>	<b>RBT</b>
Centro	76,13%	81,35%	88,19%	67,56%	72,56%
NOA	5,83%	3,41%	2,02%	9,35%	5,96%
NEA	4,78%	3,90%	2,81%	10,31%	2,67%
Patagonia	6,76%	6,09%	2,30%	4,96%	11,44%
Cuyo	6,50%	5,25%	4,68%	7,82%	7,37%

#### Mejora en la articulación institucional

El año y medio desde que el programa fue lanzado, mejoró notablemente la presencia del Ministerio de Producción en todo el territorio. Esto fue posible gracias a la articulación interinstitucional planteada desde el programa para fomentar diversas actividades tanto de sensibilización territorial como de gestión de proyectos público-privada.

En este sentido, el programa generó encuentros con actores clave en todas las provincias que mantuvieron presencia de al menos un asesor. De este modo, se mantuvieron reuniones con cámaras locales (sean estas territoriales o sectoriales), secretarios de producción y/o industria locales y se generaron eventos de difusión con PyMEs y emprendedores.

Los diversos tipos de actividades permitieron no sólo relevar proyectos de inversión privada. Permitieron sobre todo esquematizar necesidades territoriales a partir de la labor de cada asesor local. El Ministerio de Producción pasó de un esquema centralista de generación de información, a una red nodal que permite detectar demandas puntuales y canalizar soluciones a través de gestiones que involucren a uno o varios actores de las diversas administraciones a nivel federal.



## Lecciones aprendidas y recomendaciones de política pública

### Mejoras implementadas

En comparación con el esquema que antecedió al programa Casas de la Producción, podemos afirmar que el marco institucional y el involucramiento técnico y político de los estados subnacionales como parte de la solución ha sido un acierto al menos en dos sentidos:

- La previsibilidad de la función de una Casa de la Producción
- La sostenibilidad no sólo producto de un marco normativo vigente, sino ya a partir del apropiamiento de la herramienta por parte de los diversos gobiernos subnacionales

Por otra parte, y con similares costos a los que tuvo su antecedente, el programa Casas de la Producción pudo lograr en un año y pocos meses un funcionamiento más o menos estandarizado, con métricas sobre los resultados obtenidos y con una modificación en la tendencia concentradora de los programas del Ministerio de Producción de la Nación. Por otra parte, se pasó de una postura defensiva de las provincias y municipios respecto de la actuación y aceptación del programa, a una en donde es reclamada la existencia de más Casas en segundas ciudades en provincias que ya han avanzado con al menos una apertura.

Respecto de la mejora en la aplicación de los programas, el programa no significó necesariamente una mejora en la mejor llegada de los mismos por fuera de la zona centro. Sin embargo, se ha mencionado que la única variable posible no es el acercamiento de la oferta, sino trabajar también en las condiciones de esta oferta (condiciones programáticas) y en la sensibilización de la demanda. Donde se trabajaron estos aspectos (RBT) la incidencia de la región centro fue menor en la distribución de créditos bancarios.

### Desafíos futuros

En la columna del *debe*, la asistencia territorial y la articulación multinivel tienen enormes desafíos por delante.

Por una parte, y más allá de los esfuerzos por estandarizar la atención y la promoción de las diversas herramientas, la articulación mantiene un sesgo político, esta vez producto del consenso antes que de la imposición. Pero dicho consenso no tiene siempre en cuenta el óptimo en términos de profesionalidad y experiencia.

En otro sentido, la sobre burocratización de la atención y asistencia a PyMEs y emprendedores varía según el tipo de actividad (industria o agropecuaria) y según esté más vinculada al emprendedurismo (clubes para emprendedores e incubadoras) o pymes ya consolidadas (Casa de la Producción). Esto, aunque ahora coordinado por el ya comentado Gabinete Federal, implica una proliferación de recursos en donde el solapamiento, la confusión y las asimetrías en el funcionamiento están a la orden del día.

Tampoco se ha logrado un involucramiento, en término de recursos reales, por parte de los estados subnacionales a la hora de acompañar una política productiva que tenga como horizonte el desarrollo endógeno de las diversas regiones. El voto de confianza hacia el programa no va más allá, limitándose los gobiernos locales mayormente a dar un espacio y a desentenderse del asunto hasta que las buenas o malas noticias de la cartera vuelvan a marcar su atención.

El trabajo de los gobiernos nacional, provincial y municipal está en coordinación con las instituciones productivas más relevantes sólo en los casos en donde éstas últimas están altamente desarrollada (caso Córdoba, Santa Fe centro y sur y norte de la provincia de Buenos Aires), en el resto de los distritos el involucramiento privado dista de ser el deseable. Peor aun cuando uno repasa el compromiso desde y hacia las instituciones académicas vinculadas a cuestiones productivas. Si el programa Casas de la Producción ha logrado alguna vinculación multinivel interesante en términos gubernamentales, entonces queda aún pendiente la articulación de diversos compartimentos vinculados a lo productivo que van desde el ámbito privado al académico y que son necesarios para la generación de I+D+i. Sin esto último, es difícil que ninguna institución por sí misma garantice el desarrollo endógeno de una economía regional.

Por parte de la estandarización de procesos, el programa tiene un importante desafío a la hora de pasar de la mera medición de resultados en la asistencia, a un proceso en donde se garantice un estándar mínimo de asistencia a emprendedores y PyMEs. Para ello, la inversión en mejora de sistemas de gestión (el actual CRM no permite un correcto seguimiento procesos) debiera incorporar desde el seguimiento de procesos de una asistencia específica puertas adentro del Ministerio, hasta la posibilidad de análisis de las entrevistas llevadas adelante y que soporten la toma de decisión de los diversos agentes en territorio.

En el mismo sentido, es necesario generar un sistema de medición para el otro gran aspecto que persigue el programa y que supone la dimensión de la articulación multinivel para políticas públicas productivas. Hasta ahora la articulación con gobiernos de diversos niveles se canaliza parcialmente a través del programa Casas de la Producción sin tener mediciones específicas que visualicen el buen o mal desempeño de dicha institución como cristalización de esta relación. La elaboración de informes específicos que den cuenta de las diversas realidades productivas a nivel regional merece una esquematización superior, de modo de poder trabajar con las distintas realidades de un modo agregado.

### [Un posible escalamiento de la articulación multinivel](#)

#### [El antecedente de las Agencias de Desarrollo](#)

En términos de asistencia PyME y articulación multisector, se han intentado en el país algunas experiencias como la Red de Agencias de Desarrollo. Contemplada en la Ley 24467 y sus modificatorias, el proyecto de la Red de Agencias que venía siendo exitoso en Europa se intentó implementar en el país. El proyecto consistía en la formalización de una agencia local de desarrollo conformada por gobiernos locales, el sector privado y el sector académico. Mediante financiamiento tripartito más el aporte del Estado Nacional para proyectos específicos (ver ley), las agencias tenían la función de pensar el desarrollo endógeno de mediano y largo plazo, el desarrollo de sectores estratégicos y el apoyo al sector privado, entre otros. No es intención de este trabajo el desarrollar exhaustivamente este caso. Pero lo que mayormente ocurrió, salvo contadas excepciones (Córdoba Capital, Rafaela y el IDR Mendocino) fue que ninguna de las partes

involucradas destinó recursos en cantidad necesaria como para asegurar el correcto funcionamiento de las Agencias. Pasada la moda de *“agencificar el desarrollo”*, las mismas cayeron en completo desuso, intentando alguna de ellas subsistir vía la presentación de proyectos al fondo generado por la Nación como única posibilidad de continuar con al menos parte de sus labores.

Esta política pública era ambiciosa, pero fracasó por la falta de compromiso de las partes involucradas. Falló la cooperación y falló sobre todo la asignación de recursos para el desenvolvimiento de las funciones más básicas.

#### [El modelo SBDC plantea otra opción](#)

En otro esquema, el modelo SBDC puede llegar a ser un interesante horizonte de sentido para la articulación multinivel y multisector en términos de política productiva. El modelo, centro de desarrollo para pequeños negocios (SBDC por su sigla en inglés) mantiene también un esquema tripartito en tanto hay una parte que es pública, una que es académica y otra que es privada, aunque menor.

El funcionamiento básico es un esquema de asistencia y asesoramiento para pequeños negocios del cual directamente está encargada la Universidad zonal. La universidad conforma un centro de servicios que es financiado en base a una gestión por resultados por parte del estado federal y las provincias. Mediante un registro de actividad (CRM, por ejemplo) compartido entre el estado nacional, el subnacional y la universidad, se pueden medir las acciones de asistencia y verificar los probables retornos de cada acción llevada adelante tanto en crecimiento de empleo como en crecimiento de recaudación impositiva (retornos por impuestos, empleos retenidos y empleos generados). Por ello, el financiamiento está pautado con anterioridad entre ambos estados para aportar (1+1 o como se convenga oportunamente) conjuntamente al funcionamiento de algo que se supone (y si se lleva adelante correctamente también se comprueba), redundando en un beneficio al ecosistema productivo local.

Los beneficios son múltiples: en primer lugar, los emprendimientos y empresas reciben una asistencia calificada y gratuita; por otra parte, los estados garantizan llegar con todas las herramientas posibles para el beneficio de su propio desarrollo endógeno; y por último, la academia comienza a vincularse, por medio de la formación de sus

alumnos en los centros de servicio, al mundo productivo desde la formación, generando mejores habilidades a la hora del egreso, no ya sólo desde un aporte teórico sino con una experiencia práctica que podrá ser o no remunerada a modo de pasantía.

El esquema en Estados Unidos ha llegado a tener retornos de 7 a 1 según lo informado por UTSA (el centro SBDC de la Universidad de Texas en San Antonio). Esto tiene otra externalidad positiva: la discrecionalidad para continuar o discontinuar el esquema se ve limitada, frente al decisor público, por retornos medidos y por la presión de involucrar en cada decisión a diversos ámbitos académicos, privados y políticos.

El esquema SBDC puede chocar contra los mismos límites que se comentaron más arriba respecto de la falta de compromiso de las partes para establecer los recursos necesarios para el correcto funcionamiento. Es posible que no sea suficiente, pero aparece a priori como un esquema que debiera estar debidamente regulado por ley, con asignaciones de recursos menos discrecionales que las que pretendían girarse a las Agencias de Desarrollo. Esto conlleva un sinfín de inconvenientes, que van desde la imposibilidad de generalizar una política en todo el territorio, puesto que la participación debiera ser voluntaria por parte de cada estado provincial y con ella el consiguiente aporte de recursos. Por otra parte, las provincias que actualmente no registran un gasto considerable en la cartera productiva, es posible que no se vean atraídas por un esquema que implica una erogación presupuestaria, más allá de los supuestos beneficios a mediano plazo que la misma pudiera tener en sus propias arcas.

Siguiendo a Peter Evans, las políticas para el desarrollo productivo siempre involucran al estado como promotor de cambios que no se dan por sí mismos: la calidad de las redes que se tejan entre el sector público y el privado, así como la capacidad de las burocracias en articular política pública en este sentido, cobran especial importancia para el éxito de cualquier intento de desarrollo (Evans, 1996).

#### Cambio incremental del modelo existente

En claro contraste con las anteriores opciones, siempre está latente lo que parece ser el camino menos traumático y, si se quiere, más inercial de la política pública abordada en este trabajo: el desarrollo incremental del actual modelo.

Sin mayores modificaciones en la naturaleza del proyecto y sin incorporar la fuerza territorial local como motor del cambio, el esquema de articulación multinivel que propone el programa Casas de la Producción puede bien ir sufriendo cambios mínimos y graduales que apunten a la mejora de algunos aspectos como la coordinación intraministerial, la mejora en la representación de las necesidades locales (sobre todo de territorios con menor grado de desarrollo de sus instituciones productivas) y de la aplicabilidad de los programas, herramientas y beneficios del Ministerio de Producción de la Nación y sus descentralizados. En este último punto, y si bien no se observó una mejora sustancial, se reconoce que el período de tiempo transcurrido desde la implementación del programa no es suficiente como para medir efectos certeros al respecto.

Esta noción de mejora gradual no incorpora necesariamente conceptos de I+D(+i), como tampoco involucra activamente la participación de los gobiernos subnacionales en un canal institucionalizado de diálogo productivo (necesidad que, siguiendo a Evans, planteamos antes en este trabajo).

Aquí, lo esperable es que, con similares recursos a los existentes, se apunte a una mejora en términos de seguimiento y control de gestión de cada oficina regional, aumentando los esfuerzos en coordinación de las diversas áreas de esta cartera. La administración de los recursos humanos (mayor o menor grado de injerencia de la validación política), así como la eficientización de la acción territorial (Gabinete Federal Productivo, por ejemplo) y la mejora continua de procesos de asistencia quedan como variables de ajuste al compás del mejor o peor funcionamiento del programa.

A continuación, un breve cuadro sobre las principales categorías que cualquier programa futuro debiera abordar a la hora de repensar la política productiva vinculada al desarrollo económico local.

<b>Categorías</b>	<b>GenIA</b>	<b>Casas de la Producción</b>	<b>Modelo Tripartito - Tipo SBDC (o agencial)</b>
Marco Legal	No posee	Res 284/16 y Convenios Específicos	Requiere Ley
Coordinación Política	Baja	Alta	Media
Discrecionalidad	Alta	Media	Baja
Locación	Difusa	Locación determinada parcialmente	Definida y estable
Participación de Estados Subnacionales	Baja	Alta	Alta
Participación de Instituciones Productivas	Baja	Media	Alta
Participación de Instituciones Académicas	Baja	Baja	Alta
Seguimiento de Casos	Baja	CRM	CRM
Pautas de Trabajo	Difusa	Resultados estandarizados	Procesos y resultados estandarizados
Métricas / Resultados	No existe	Medición estandarizada	Gestión por Resultados
Costo del Programa	Bajo	Bajo	Alto

## Conclusiones

### Luces y sombras en torno a la articulación productiva

Como se presentó en este trabajo, hubo múltiples intentos por articular política productiva multinivel involucrando a diversos sectores de cada ecosistema económico. La tarea no ha sido sencilla. La baja institucionalidad productiva en términos generales redundante en políticas pendulares que siempre terminan en marcos que admiten una alta discrecionalidad política para el manejo de recursos.

Partiendo de un diagnóstico compartido, el programa GenIAs y el programa Casas de la Producción intentaron articular las herramientas y proyectos productivos de cada región con distintos marcos y enfoques. En términos formales, el programa Casas de la Producción ha sido más exitoso tanto en términos de formalización de información como de formalización legal (ya se ha mencionado que el programa cuenta con una resolución ministerial y múltiples convenios específicos con gobiernos e instituciones). Por otra parte, el programa que se trató en este trabajo es parte de una estrategia integral de coordinación territorial y ha ido creciendo desde su creación hace menos de 18 meses para coordinar, en 2018, toda la asistencia pyme en cada provincia del país mediante la figura del Gabinete Federal Productivo.

En términos de discrecionalidad política e involucramiento de los estados subnacionales, el programa ha significado una leve mejora respecto de su antecesor, pero muy lejos de los estándares deseables. Los perfiles del programa con estudios de grado o posgrado superan el 95% de la plantilla del programa, pero la búsqueda de perfiles que logren el consenso político muchas veces puede ir en detrimento de la meritocracia.

Por otra parte, ninguna de las soluciones alcanzadas hasta el momento persigue conceptos como I+D+i y es difícil pensar en soluciones que apunten al desarrollo endógeno sostenible si no se involucran una multiplicidad de actores que van desde los diversos niveles del sector público, hasta las universidades, pasando por el sector privado y su actualmente institucionalidad intermedia productiva.

El programa Casas de la Producción ha supuesto una mejora concreta en el tipo de política pública para la articulación productiva multinivel, pero no debiera ser otra cosa



que un escalón hacia un esquema superador y más sostenible de política para el desarrollo económico regional.

Esto último supone realizar un minucioso estudio de economía política para establecer un modelo de cooperación intertemporal entre gobiernos de distinto nivel y un entramado privado que varía sensiblemente de región en región, con su consecuente asimetría en términos de institucionalidad productiva.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco, “Desarrollo Económico Local y Descentralización”, en *Revista de la CEPAL*, 2004
- Albuquerque, Francisco, “La importancia del enfoque del desarrollo económico local” 1997
- Balán, Pablo Ezequiel. Capacidades estatales en las provincias argentinas - Tesis (Trabajo final de Graduación de la Maestría en Ciencia Política) -- Universidad Torcuato Di Tella: Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2016.
- Bebczuk, Ricardo “Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de política”, en “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe - CEPAL/AECID, 2010
- Evans, Peter “Embedded autonomy: states and industrial transformation”, Princeton, US Princeton University, 1995
- Evans, Peter “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* vol. 35, 1996
- Gervasoni, Carlos “Coparticipación sin convergencia” en “Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino / Carlos Gervasoni, Alberto Porto, editores; María Amelia Abraham ... [et.al.]”, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, c2013.
- Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano “Capacidades gubernamentales en América Latina: por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir”, Resumen de políticas # IDB-PB-210, 2014
- Vázquez Barquero, Antonio, “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”. Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2000.
- Documento preparatorio para el Programa de Competitividad de Economías Regionales - Número del proyecto: AR-L1154 – BID (Casaburi, Gabriel y otros), 2013.