

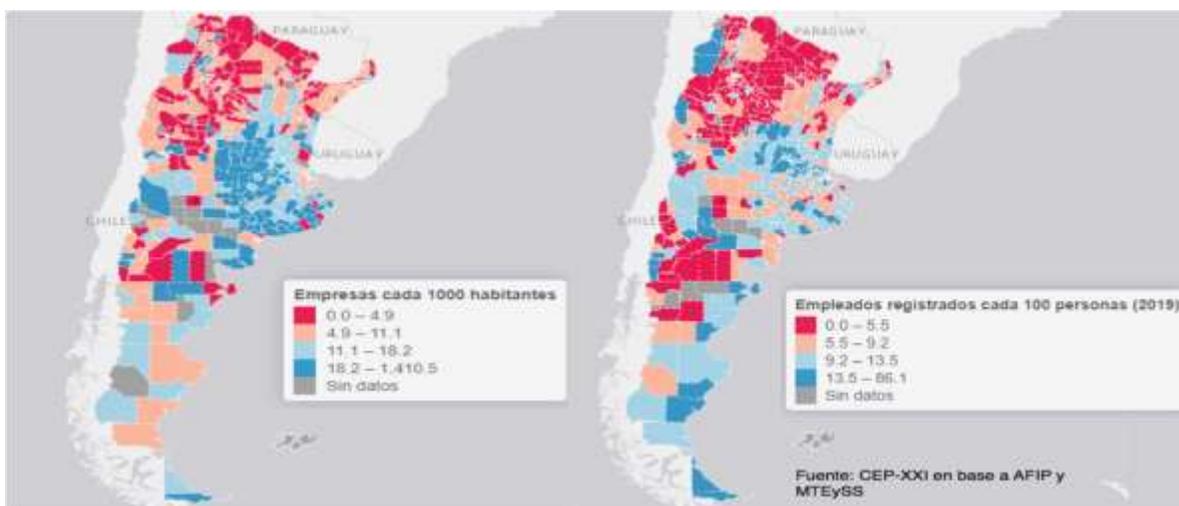
Comunidades de Práctica para el desarrollo productivo y la innovación con un enfoque subnacional

Coordinación multinivel: Experiencia de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME)

1. País, región

Argentina actualmente cuenta con una población de 46 millones de personas. Posee 24 jurisdicciones: 23 provincias y un distrito federal: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas Constituciones, en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República. A su vez, existen 2.252 gobiernos locales, de los cuales 1.151 son municipios y 1.101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal, con diversas denominaciones según la provincia que se trate (comunas, comisiones, juntas de gobierno etc.). En este marco, la estrategia de abordaje del desarrollo productivo desde la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores de la Nación (SEPYME) involucra variables de desarrollo territorial, considerando las estructuras productivas de cada territorio con asimetrías en términos de productividad, formalidad, salarios, intensidad tecnológica y capacidad exportadora, tal como se puede observar en el gráfico 1.

Gráfico 1. Heterogeneidad estructural en Argentina



Esta heterogeneidad requiere una estrategia de abordaje integral con enfoque federal. El objetivo es fortalecer capacidades productivas locales y/o regionales, articular agendas de trabajo con cada provincia en base a ejes estratégicos y promover agendas de trabajo que consideren las diversidades regionales.

En el 2021, como estrategia de reactivación productiva desde el Ministerio de Desarrollo Productivo se planteó un acuerdo económico y social con diez consensos para el desarrollo de largo plazo y el cambio estructural. Este esquema, en su conjunto, estuvo acompañado de ejes novedosos y transversales a todos los sectores de la economía, como la incorporación de la dimensión ambiental y de género en las políticas productivas y otros ejes relevantes como el de desarrollo exportador, de competitividad o de financiamiento a MiPymes, los que fueron el núcleo duro de la recuperación. También se crearon ejes más específicos que dieron lugar a planes para el desarrollo de la minería sustentable o de cannabis medicinal y cáñamo industrial (Cuadro 1).

Cuadro 1.

Ejes y nuevas agendas para la reactivación industrial en la Argentina^a

Eje	Orientación
1. Desarrollo minero	Política específica
2. Economías regionales y desarrollo federal	Políticas de desarrollo territorial, específicas y transversales
3. Financiamiento productivo	
4. Desarrollo exportador	
5. Transparencia y gobierno abierto	Políticas transversales
6. Gestión productiva con perspectiva de género	
7. Desarrollo del mercado interno y promoción del consumo	
8. Fortalecimiento de la industria nacional	Políticas transversales y específicas a los sectores
9. Promoción de la economía del conocimiento y la industria 4.0	Políticas transversales y específicas en sectores de alta tecnología
10. Fomento de la competitividad de las empresas	Políticas transversales y regionales

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Es en este contexto, que la presente ficha da cuenta de la agenda estratégica y los lineamientos generales de la SEPYME: enfoque de desarrollo productivo federal y la coordinación multinivel.

2. Coordinación multinivel como estrategia de desarrollo productivo regional

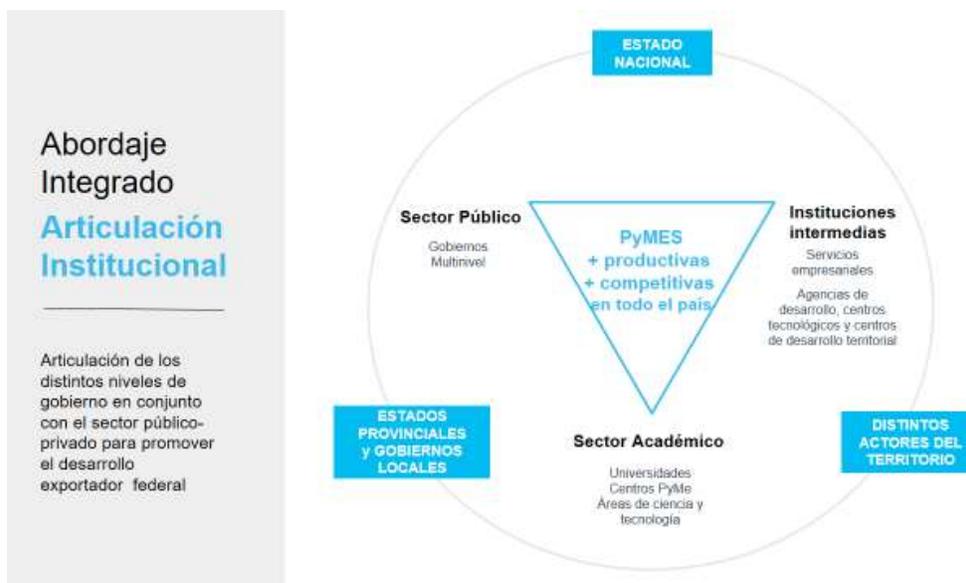
La coordinación multinivel de la SEPYME se basa en el trabajo articulado en todos los niveles del Estado (nación, provincia, municipios). Se constituyen y construyen agendas de trabajo provinciales, articulación con gobiernos locales y se fortalecen las instancias institucionalizadas como el **Consejo Federal de la MiPyMe**¹.

En este contexto, como parte de los programas y políticas públicas de reactivación productiva tanto para el contexto de emergencia sanitaria como para el de recuperación económica post

¹ Creado por la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa [25.300/2000](#). Integrado por las autoridades competentes en políticas PyME de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Presidido por el Secretario de Emprendedores y PyMEs de la Nación.

pandemia, se llevaron adelante encuentros con autoridades y representantes de los gobiernos provinciales en instancias regionales a los que se denominaron **Foros Regionales**. Dichos foros fueron concebidos como una instancia de convergencia y concertación multiactoral, con el objetivo de difundir y repensar de forma colectiva los principales programas e instrumentos que la SEPYME pone a disposición para mejorar la competitividad de los entramados productivos en las regiones en el marco de una visión integral de la política de desarrollo productivo.

En el abordaje de desarrollo territorial la SEPYME apunala el trabajo en red en los territorios, operando sobre lógicas tradicionales de funcionamiento de distintas instituciones, redefiniendo roles estratégicos para fortalecer el potencial económico de cada región. En este abordaje las **instituciones intermedias** (agencias de desarrollo, universidades, cámaras empresariales) son un factor clave del desarrollo regional.



Los objetivos principales de esta coordinación son:

- El fortalecimiento, promoción y el desarrollo de nuevas capacidades y actividades productivas que representen un avance sobre la explotación de actividades tradicionales basadas en recursos naturales históricos de las economías regionales.
- La articulación de los diferentes niveles de gobierno multinivel mediante mecanismos de diálogo que permitan avanzar en una mayor capilaridad territorial al interior de las provincias.

La implementación federal y llegada al público objetivo de los programas nacionales e instrumentos se efectúan a través de la coordinación multinivel con gobiernos provinciales. En este sentido se detallan instrumentos y herramientas de la SEPYME que se implementan a través de la federalización del financiamiento productivo para MiPymes, así como también desde las políticas de articulación y líneas de afectación específica para gobiernos provinciales, locales y de enfoque regional.

3. Federalización del financiamiento productivo para Mipymes

Desde la SEPYME, los programas nacionales que incluyen planes, instrumentos y herramientas para MiPyMEs con el objetivo de tener una llegada al público objetivo, tienen una implementación federal en articulación con gobiernos subnacionales e instituciones.

Para ello, entre otras acciones, se puso en marcha una política de financiamiento federal coordinando con cada provincia la propuesta de financiamiento adecuada para promover el desarrollo económico regional y local. En este eje de trabajo se destaca:

- Líneas de Financiamiento de Desarrollo Federal Pyme: se trata de un esquema de articulado con cada Gobierno Provincial para el desarrollo e implementación de líneas de financiamiento para el sector productivo provincial, a través del agente financiero definido por cada provincia. El financiamiento para MiPyMEs de este esquema federal, cuenta con el acompañamiento nacional mediante el FONDEP (Fondo Nacional de Desarrollo Productivo) para el subsidio de tasas de interés y el FOGAR (Fondo de Garantías Argentino) para facilitar la garantía del préstamo y la inclusión financiera de MiPyMEs. A su vez, las provincias también acompañan la línea con subsidios de tasas adicionales.

Se destinaron amplios fondos para capital de trabajo en el contexto de pandemia e inversión productiva para el proceso de reactivación económica, el cual sigue vigente y ampliándose:

- a) Créditos destinados a financiar [capital de trabajo](#), puesta en marcha de proyectos y reactivación productiva, surgida a partir del contexto de pandemia, para las MiPyMEs de 8 provincias (Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Río Negro o Salta) del país.
 - b) [Inversión productiva](#) con objetivo de reactivación económica con 18 provincias (Santiago del Estero, Chubut, Catamarca, Jujuy, Misiones, La Pampa, San Juan, Tucumán, Formosa, Entre Ríos, Mendoza o Santa Fe, Buenos Aires, Chaco, La Rioja, Neuquén, Salta, , Santa Cruz, Tierra del Fuego). Esta línea a su vez se amplía en aquellas provincias que lo solicitan por colocación del cupo asignado, siendo un importante indicador de las inversiones productivas a nivel federal.
- Programa de Fomento y Fortalecimiento de Herramientas de Acceso al Crédito MIPYME: Busca el fortalecimiento de los sistemas crediticios de las provincias para mejorar las condiciones de acceso al crédito de las MiPyMEs radicadas en ella fomentando el apoyo mediante esquemas de financiamiento a proyectos estratégicos regionales que permitan incorporar puestos de trabajo, incrementar su producción, fomentar las exportaciones y/o la sustitución de importaciones. Además, se busca disminuir las desigualdades regionales y mejorar la calidad de acceso al crédito de las MIPYMEs, promoviendo el desarrollo de las estructuras y sistemas crediticios provinciales.

Entre las herramientas de este programa podemos encontrar:

- Fondeo a Bancos Regionales o Agentes Financieros Provinciales, para acompañar PyMEs con proyectos de inversión de hasta \$100 millones, como complemento de las líneas de desarrollo federal.

- Financiamiento a proyectos estratégicos de empresas con participación provincial (conocidas como SAPEM), de hasta \$1.000 millones por provincia.
- Fortalecimiento de los sistemas provinciales de garantías mediante fondeos, reafianzamientos o creación de fondos de afectación específica.
- Líneas de financiamiento temporales, ante situaciones específicas de economías regionales de cada provincia, en articulación con otros ministerios nacionales de áreas de competencia en la temática, tales como:
 - a) Línea de capital de trabajo destinada a gastos de cosecha y acarreo de uva y elaboración de productos vitivinícolas durante la Vendimia 2022 para PyMES de las provincias que adhieran.
 - b) Financiamiento a productores agrícola-ganaderos de Corrientes, Entre Ríos y Misiones que fueron afectados por el déficit hídrico y las altas temperaturas en la última temporada.

4. Otras políticas de articulación federal

i) Desarrollo de Regímenes Específicos

- **Programa Federal de Fortalecimiento de la Reactivación Productiva: Regímenes de empleo con provincias:**

Su objetivo principal es la promoción del empleo y la generación de nuevos puestos de trabajo en cada provincia que adhiera, mediante el otorgamiento de ANRs por parte del FONDEP, a las empresas de los sectores Industriales y Agro Industriales que realicen contrataciones de nuevos/as trabajadores/as. El Programa incorpora la perspectiva de género dado que el monto de los ANRs será superior en los casos en que se contraten mujeres o identidades no binarias. De esta manera, se busca fortalecer el proceso de reactivación del entramado productivo industrial y agroindustrial con una impronta federal e inclusiva.

- **Régimen para la reducción en las contribuciones patronales en el norte grande²**

El estímulo al empleo formal, a partir del programa de promoción de Generación de Empleo en el Norte Grande con mayores deducciones de aportes patronales en la contratación de mujeres y diversidades sexuales y de género. Mediante el Decreto 191/2021, se establece una reducción en las contribuciones patronales para las contrataciones en las provincias del norte grande en sectores industrial y agroindustrial. La reducción de las contribuciones es aplicada por AFIP, con un 70%, 45%, 20% para el primer, segundo y tercer año respectivamente en caso de contratar varones y 80%, 55% y 30% en caso de contratar mujeres o diversidades.

- **Programa de Fomento para la Promoción de los sectores de fabricación de indumentaria y calzado**

A través del eje de economías regionales y desarrollo federal se fomenta el empleo a sectores específicos con potencial en diferentes provincias. El régimen de promoción de fabricación de indumentaria y calzado en las provincias de La Rioja y Catamarca, es un programa que otorga Aportes No Reembolsables (ANR) para las MiPyMEs de

² Las provincias del norte grande son: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

las provincias de La Rioja y Catamarca en el sector de indumentaria y calzado, con un cupo de 500 contrataciones por provincia. Los ANR son otorgados por la SEPYME y pueden complementarse con el Régimen para la reducción en las contribuciones patronales en el norte grande.

ii) **Convenios de acceso a la información de registro pyme**

Consiste en la firma de convenios de intercambio de información con las distintas jurisdicciones provinciales, para que puedan acceder a la información del Registro PyME nacional y compartir datos que estas produzcan en sus registros provinciales.

Se trata de un intercambio fundamental para el mejor diseño de políticas públicas orientadas a las MiPyMEs, que puede enriquecer el análisis de las provincias y de la SePyME en lo relativo a este tipo de empresas. A su vez, permitirá mejorar el monitoreo y evaluación de las distintas políticas públicas llevadas adelante por los distintos niveles de gobierno y facilitará la coordinación y la implementación de futuras medidas.

Hasta ahora, existen convenios firmados con Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz y Tucumán, y se avanza con el resto de las provincias.

iii) **Estudios de Cadenas de Valor estratégicas provinciales**

Programa de identificación de oportunidades de inversión en cadenas de valor provinciales. Los gobiernos provinciales han definido cadenas de valor y sectores estratégicos. A partir de esta demanda, desde la SEPYME se financiará a las provincias, a través de asistencias técnicas, para estudios en las cadenas estratégicas y la detección de oportunidades de industrialización, innovación e inversiones para el período 2022-2023.

iv) **Agenda de trabajo SEPYME - CEPAL**

Desde fines de 2020, la agenda de trabajo de SePyMe y Cepal se ha venido articulando para promover e identificar oportunidades de transformación productiva en las provincias argentinas a partir de sus capacidades productivas, tecnológicas e institucionales, y de la propuesta de lineamientos para la implementación de políticas públicas que contribuyan a aumentar la competitividad de la producción local y generar trabajo de calidad.

Este proceso implica:

- Acuerdos institucionales entre la Nación y la provincia;
- La definición política de las metas de desarrollo que cada Gobierno Provincial prioriza
- Lineamientos productivos que incorporan las distintas estrategias productivas de ambos niveles
- La priorización de sectores y
- La construcción conjunta de un mapeo de actores de relevancia institucional.

A partir de esta articulación, los equipos técnicos de la CEPAL, la SePyMe y los Gobiernos Provinciales trabajan sobre las oportunidades y la definición de lineamientos estratégicos que se consensuan entre ambos niveles de gobierno para luego validar las propuestas y las estrategias de transformación productiva con actores referentes del territorio y la propia provincia. El detalle de esta agenda de trabajo se encuentra en el ANEXO I de la presente ficha.

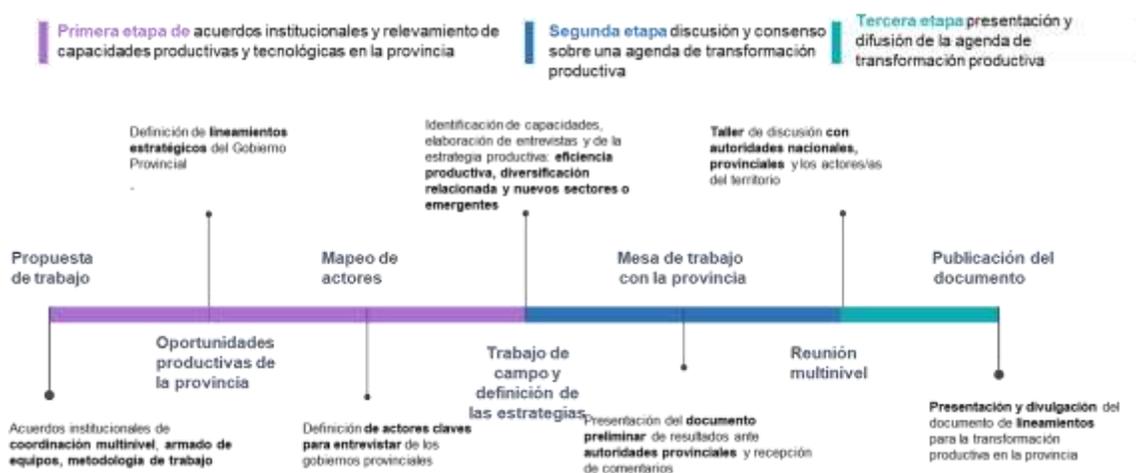
Esta propuesta se efectúa en el marco del proyecto “[Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales](#)”, que coordina la CEPAL, con el apoyo y financiamiento de la Unión Europea.

ANEXO. Descripción del caso de coordinación multinivel con la agenda de trabajo conjunto CEPAL - SEPYME - Gobiernos Provinciales

El proceso de articulación multinivel impulsado por el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, la CEPAL y las provincias argentinas tiene una duración aproximada de 5 meses y se divide en tres etapas (**diagrama 1**). A lo largo de cada etapa se avanza en la elaboración conjunta de un documento de lineamientos productivos que busca capturar las visiones de actores territoriales, organizaciones e instituciones intermedias del sector público y privado, tecnológico o universidades sobre las posibilidades y obstáculos para el desarrollo económico de la provincia.

Diagrama 1

Etapas para la identificación de oportunidades productivas y tecnológicas en las provincias argentinas



Fuente: elaboración a partir del trabajo conjunto entre equipos técnicos de SEPYME, CEPAL y de la experiencia de trabajo con las provincias.

La primera etapa es de suma importancia porque se definen los acuerdos político – institucionales entre el gobierno nacional y provincial. Además, se detallan los equipos técnicos y puntos focales de las partes involucradas, y la provincia delimita los sectores productivos a trabajar bajo los tres vectores de desarrollo mencionados. El principal aporte de esta instancia es el trabajo de campo y de entrevistas que se realiza en la provincia, el relevamiento de actividades con potencial de mejora y desarrollo.

La segunda etapa busca consensuar, entre los niveles de gobierno involucrados y los actores del territorio, las actividades relevadas en la etapa anterior. Se trata de definir una matriz de actividades económicas en la provincia con la oportunidad de desarrollo productivo y tecnológico que puede involucrar desde actividades tradicionales y consolidadas hasta acciones en proceso de consolidación que estén relacionadas a la economía del conocimiento.

Finalmente, en la tercera etapa se avanza en la publicación de los resultados y en su difusión con la sociedad en su conjunto, lo cual incluye la presentación ante distintos organismos de gobierno vinculados con las transformaciones propuestas, el sector privado empresarial y el sistema científico-tecnológico, entre otros actores/as que la provincia define.

Luego de realizado el trabajo de campo de la etapa inicial, se construye una matriz preliminar de actividades productivas bajo los ejes estratégicos propuestos y un documento de diagnóstico para cada sector, sus oportunidades y desafíos. El **diagrama 2** se expone como ejemplo del tipo de resultado que se propone discutir y consensuar hacia la definición de la agenda productiva para una provincia.

Diagrama 2

Ejemplo de una matriz de actividades y oportunidades productivas y tecnológicas para una provincia



Fuente: Elaboración sobre la base de Frenken, Van Oort y Verburg (2007) y Saviotti y Frenken (2008) y de la experiencia de trabajo con las provincias.

Durante la segunda etapa, la de consensos y discusión de los resultados, se trabaja en dos instancias: la primera es una mesa de trabajo con la provincia en la cual los equipos técnicos de SEPYME y CEPAL presentan ante el gobierno provincial los resultados derivados del análisis cuantitativo y del trabajo de campo. En esta instancia, las y los interlocutores políticos provinciales aportan elementos explicativos complementarios que enmarcan los resultados en los objetivos de corto, mediano y largo plazo que se propone la provincia. En definitiva, se validan las actividades identificadas y se discute la forma en que se inserta la estrategia según la visión del gobierno provincial. Además, se busca obtener un consenso en torno a los desafíos estructurales que enfrenta el aparato productivo provincial y a las oportunidades que el gobierno de ese territorio identifica como centrales para motorizar procesos de cambio estructural.

Una vez que los resultados son consensuados con la provincia y se realiza un taller con representantes de este territorio, con presencia de la SEPYME y la CEPAL, se busca dialogar y discutir los resultados con los actores del territorio. Por ejemplo, se pueden presentar los resultados ante los y las referentes territoriales que participaron de las entrevistas en profundidad. Esto es, los representantes del sistema científico-tecnológico, de instituciones intermedias y del sector privado empresarial.

Esta instancia es coordinada por el gobierno provincial y, con el acuerdo de este, se socializa entre este grupo de actores una síntesis del documento preliminar para que pueda ser revisado y analizado. Este espacio de diálogo colectivo tiene como objetivo recoger recomendaciones y sugerencias que reflejen las distintas oportunidades y restricciones que afectan al desarrollo productivo provincial, vistos desde la perspectiva de distintos actores e instituciones.

Principales resultados alcanzados

El trabajo se ha enfocado en provincias del NOA y NEA. Los trabajos ya publicados corresponden a las Provincias de Santiago del Estero y La Rioja y son los que se detallan como parte de la experiencia en esta ficha. Es importante resaltar que se está realizando el trabajo de campo de las Provincias de Tucumán. En instancia de validación están los estudios correspondientes a las Provincias de Misiones, Chaco, Jujuy y Tierra del Fuego.

Provincia de Santiago Del Estero

Del trabajo de campo y la metodología de identificación multinivel surge que en la provincia de Santiago del Estero podrían desarrollarse mejoras en su estructura productiva en tres trayectorias (o estrategias de política) complementarias:

- La **primera estrategia** se basa en la recuperación de las capacidades tradicionales de la provincia a partir de las mejoras en la calidad y eficiencia productiva en la producción de algodón, frutihortícola y carne bovina y caprina.
- La **segunda estrategia** busca fortalecer las capacidades productivas latentes en el territorio y la diversificación productiva en actividades relacionadas a las ya existentes en la producción textil, forestal, alimentaria, carne porcina y apícola.
- En la **tercera estrategia** se identificaron aquellas capacidades productivas que son potenciales en el territorio y que crean nuevas actividades no vinculadas con el sistema productivo tradicional de la provincia, tal como son turismo, energías alternativas, minería y economía del conocimiento. El desarrollo de estas actividades implica crear nuevas capacidades, sujetas a la superación de ciertos umbrales —como la infraestructura—, e involucra un salto cualitativo respecto de la matriz productiva preexistente, por lo que su materialización —a diferencia de los dos niveles precedentes— conlleva un horizonte más largo de realización.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47146/S2100377_es.pdf

Provincia de La Rioja

A partir del estudio realizado, la provincia de La Rioja podría desarrollar mejoras en su estructura productiva en tres trayectorias (o estrategias de política) complementarias:

- La **primera estrategia** se basa en el aumento de la eficiencia productiva de las actividades tradicionales de la provincia. En primer término, se destaca la tríada olivícola, vitivinícola y Nogalera, que representa el corazón de la producción agraria provincial, tanto por su historia productiva como por la relevancia contemporánea. Las tres actividades se desarrollan en los valles riojanos mediante la llamada agricultura de tipo oasis, vía riego artificial. Muchos productores/as y fincas desarrollan las tres producciones de manera simultánea o intercalada. Se incluyen en esta línea estratégica la ganadería bovina y caprina, que también tienen un anclaje histórico y una fuerte relevancia en la estructura productiva provincial actual.
- La **segunda estrategia** busca diversificar la estructura productiva vigente de la provincia a partir de capacidades manifiestas y latentes. El eje de diversificación

relacionado supone en gran medida avanzar de la producción primaria a la producción de alimentos, es decir, en la búsqueda de un mayor agregado de valor en suelo riojano y de la penetración y consolidación de estos productos tanto en mercados regionales internos como externos. Estos alimentos van desde la producción hortícola, hasta la avícola y de cerdos. Dentro de la industria textil, se puede avanzar hacia el diseño y confección, el calzado y hay buenas oportunidades en el desarrollo de envases de vidrio. También existen oportunidades en la industria biofarmacéutica en la producción de nuevas drogas y procesos. En particular, aparece una oportunidad de integración provincial relativa a la producción de aceite de cannabis medicinal, pensando en una complementación con la producción primaria que liderará Agro genética Riojana SAPEM. Por último, existen oportunidades en las energías renovables que están en auge en el ámbito internacional. El marco legal vigente en la Argentina establece que como mínimo el 20% de la generación eléctrica nacional deberá provenir de fuentes renovables en 2025. La Rioja cuenta con condiciones propicias para el desarrollo de las energías renovables, principalmente la solar y eólica.

- En la **tercera estrategia**, Entre los sectores emergentes que permitirían avanzar en una estrategia de diversificación no relacionada, se destacan ciertas actividades que, sobre la base de recursos ambientales de la provincia, pueden desarrollar procesos complejos y con potencial de crecimiento en términos de demanda, como el cannabis con fines medicinales e industriales, el turismo y la minería. Se trata de actividades que existen de manera latente desde hace tiempo, pero no logran generar un crecimiento significativo o desarrollarse de manera sustentable económica o ambientalmente. El software y otros sectores enmarcados en la nueva Ley de Economía del Conocimiento representan otra oportunidad para la modernización de la estructura productiva, en tanto no son penalizados por el costo de transporte y han recibido creciente atención por parte de las autoridades provinciales y nacionales.

En febrero de 2022 se presentó la publicación: *“La Rioja en el siglo XXI. Desafíos y oportunidades para su transformación productiva”*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47561-la-rioja-siglo-xxi-desafios-oportunidades-su-transformacion-productiva>

Preguntas disparadoras para asistentes al taller al fin de presentación

¿De qué manera, en otros países, la heterogeneidad estructural y las brechas territoriales en ingreso, cantidad de empresas y grado de informalidad, se traducen en programas productivos que logren tener en cuenta de las diferencias socioculturales?