

Universidad Nacional de San Martín
Escuela de Política y Gobierno
Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del
Desarrollo

El Programa de Apoyo a la Competitividad
en 2020 y 2021
Reactivación y reconfiguración de la asistencia
del Estado a las Pymes

Alumno: Tomás Lohlé
Director de tesis: Luciano Andrenacci
Diciembre de 2023

Índice

1. Introducción.....	3
2. Aspectos teórico-metodológicos	5
2.1 Justificación del estudio de caso como metodología	5
2.2 El caso del Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC)	8
3. Presentación del caso: el Programa de Apoyo a la Competitividad	11
3.1 Antecedentes del PAC (programa PACC).....	11
3.2 Orígenes	16
3.3 Características generales.....	18
3.4 Resultados del PAC previos al 2020	22
3.5 Impacto del PAC	26
3.6 La reconfiguración del PAC en pandemia.....	27
3.7 Despliegue PAC en 2020-2021: resultados y potenciales impactos	29
3.8 Cuadro resumen.....	34
4. Análisis del caso: propósitos de la reconfiguración, problemas y desafíos.....	43
4.1. Convocatoria PAC COVID-19	44
4.1.1 Problema afrontado por la reconfiguración.....	44
4.1.2 Propósitos y resultados	45
4.2 Convocatoria Llamados Específicos	47
4.2.1 Problemas afrontados por la reconfiguración.....	47
4.2.2 Propósitos y resultados	48
4.3 Convocatoria PAC empresas 2021.....	50
4.3.1 Problemas que afrontó la reconfiguración.....	50
4.3.1.1 Primer problema afrontado	50
4.3.1.2 Segundo problema afrontado	58
4.3.1.3 Tercer problema afrontado	61
4.3.2 Resumen sobre los requisitos, déficits y mecanismos	65
5. Conclusiones.....	69
5.1 Hallazgos del estudio	69
5.2 Enseñanzas a futuro.....	71
5.3 Utilidad de la metodología y comentarios finales	74
6. Bibliografía y páginas web consultadas.....	76

1. Introducción

En el 2023 la economía argentina cumple una década y media sin tener un crecimiento de su producto bruto interno que dure más de dos años seguidos. Para alcanzar un estadio de desarrollo económico perdurable es fundamental lograr ese crecimiento sostenido, en el cual la productividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) tiene un rol central, principalmente por su relevancia en el empleo y las exportaciones. Por ello los estados nacionales realizan grandes esfuerzos para garantizar el apoyo a las pymes a través de distintos instrumentos: bonificación de tasa para créditos, aportes no reembolsables, capacitaciones y asistencia técnica. En los años 2020-2021 el presupuesto destinado al apoyo a pymes alcanzó su máximo en Argentina, en parte buscando morigerar los efectos de la pandemia y evitar su cierre masivo, pero también tratando de impulsar la productividad de estas empresas. Una parte de esos apoyos se dio a través de programas como el objeto de estudio de este trabajo, el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), que cuentan con amplia evidencia sobre su impacto en las variables mencionadas anteriormente.

El interés por analizar el caso del PAC reside en que se trató de una política pública exitosa, en el sentido de que llegó a obtener los resultados que se programaron en su diseño, además de ser un instrumento que funciona, o sea que logra alinear los propósitos y los resultados. Este trabajo pretendió hacer un análisis de las diferentes reconfiguraciones del PAC en el período 2020-2021, mostrando cómo funcionó el programa en ese período y contribuir a una justificación teórica para la existencia de intervenciones estatales activas en relación con el desarrollo productivo de las pymes argentinas. Al mismo tiempo se buscó hacer un aporte a la teorización sobre cómo fue la respuesta del estado nacional argentino a la pandemia del COVID-19, enfocado en el ámbito de las empresas, más precisamente las pymes. Su objetivo no fue demostrar el impacto de este programa sobre las empresas receptoras, cuestión comprobada por distintos estudios del BID, sino entender su funcionamiento y su adaptación a las circunstancias en que se desarrolló, teniendo en cuenta que las políticas públicas se desarrollan en un contexto y no en el vacío.

El trabajo consta de un capítulo metodológico y dos que explican el caso de estudio, primero con los antecedentes, el despliegue y los resultados del PAC en 2020-

2021, y luego con el análisis de los mecanismos que se utilizaron para la reconfiguración y el funcionamiento del programa en ese período. En el último capítulo se plantean las conclusiones del estudio, hallazgos interesantes y enseñanzas a futuro.

Agradezco principalmente a Luciano Andrenacci por la dirección de esta tesis y toda su paciencia en estos años que llevó presentarla. También a las autoridades (presentes y pasadas) de la Sepyme y personal del PAC que brindaron información sobre el programa y concedieron entrevistas: Guillermo Merediz, Gonzalo Soler, Andrés Brandani, Daniela Moya, Paula Mon, Mariela Chiarelli, Sol Niemand, Franco Camilletti, Pablo Bercovich, Tomás Canosa, Alejo Vázquez y Marcos Finn. Por último, a mis compañeros de equipo que me impulsaron a presentar la tesis y me ayudaron con algunos cruces de información: Tatiana Guajardo Gaitán, Conrado Chaves y Julián Mestralet, y a mi familia que me apoyó para continuar la tesis años después de haber terminado la cursada de la maestría.

2. Aspectos teórico-metodológicos

2.1 Justificación del estudio de caso como metodología

El presente trabajo se propuso realizar un estudio de caso, por lo que es preciso justificar la elección de dicha metodología para realizar la investigación. Muchos autores se han ocupado de las características o propiedades que debe tener un estudio de caso, pero no todos opinan lo mismo (Barzelay, 2019: 174). Por ejemplo, un estudio de caso puede ser cuantitativo, contra la creencia generalizada de que sólo pueden ser cualitativos (Ragin, 1992: 5). Otra idea bastante común sobre los estudios de caso es que estos no son base para hacer generalizaciones de tipo estadístico, aunque se ha destacado su utilidad para realizar otro tipo de generalizaciones: las analíticas (Yin, 2003: 32). Una generalización analítica es una afirmación basada en la investigación sobre algún tipo de fenómeno, siempre y cuando esa afirmación no sea una generalización sobre un conjunto de entidades. Por lo tanto, no todos los autores están de acuerdo en que los estudios de caso no pueden ser utilizados de manera instrumental, es decir, como medio para describir otro tipo de fenómeno.

En las ciencias sociales los estudios de caso resultan en ejercicios analíticos esenciales para la construcción de conocimiento valioso, pero no siempre apropiadamente diseñados para entender lo que hacen las organizaciones públicas. Para este tipo de análisis se necesita aprehender mejor la naturaleza de los emprendimientos (*entreprises*) de las organizaciones públicas como *purposeful phenomena* (fenómenos derivados de intenciones), procesos diseñados para conseguir que las cosas pasen de una situación actual a otra deseada. Para esto hacen falta aproximaciones teóricas que detecten para qué sirven estos emprendimientos, en qué consisten y qué los hace funcionar. Estas teorías sensibles a la mecánica de los procesos tienen, además, la importancia de aportar al carácter profesional de la gestión pública, a través de la detección y comprensión de procesos que pueden transformarse en precedentes para abordar problemas y resolverlos. El concepto de precedente en diseño fue tratado desde el punto de vista de la arquitectura (Lawson, 2004: 96), afirmando que se trata de piezas enteras o parciales de diseño que los diseñadores consideran parte importante de su conocimiento previo a la hora de diseñar. Esta noción se ha vuelto parte central de los

procesos de diseño y de la educación de los diseñadores, por lo que su vital importancia puede ser trasladada al diseño de las políticas en el ámbito público.

El rol principal de una teoría de la gestión como teoría del diseño para organizaciones públicas es proveer de estudios que sirvan de precedentes para transformar problemas en desafíos con soluciones. Estas ideas, tomadas por Michael Barzelay de Herbert Simon, se conectan con las visiones de planeamiento estratégico de Bryson, cuya definición dice que éste ayuda a producir decisiones fundamentales y acciones que dan forma y guían lo que la organización es, lo que hace y por qué lo hace. Asimismo, sirve para fortalecer y sustentar logros organizacionales: cumplir misiones y mandatos, satisfacer a los constituyentes y crear valor público.

Los estudios de caso sobre gestión o administración implican tradicionalmente la posibilidad de leer episodios exitosos como “buenas prácticas” entendidas como fuentes de experiencias replicables. Pero en los estudios enfocados en la gestión la atención principal se coloca en las funciones y mecanismos de que se compusieron sus procesos gerenciales. Autores como Eugene Bardach (2004: 206) plantearon la importancia de entender las “buenas” prácticas como *mejores* prácticas. En la misma línea, Barzelay y Cortázar Velarde (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004: 13) propusieron dos puntos de vista para argumentar sobre qué es lo que las hace “mejores”: preguntarse cómo funcionó la práctica y también por qué funcionó, o por qué no lo hizo. Para Bardach se debe buscar una perspectiva sobre lo que causa las características atractivas de un programa en su sitio de origen. Pero esas causas sólo pueden ser inferidas, y para ello se necesita teoría: por ejemplo, formulando un argumento explicativo sobre los mecanismos que juegan roles causales. Según Barzelay, se trata de replicar mecanismos adaptando sus características (*features*). Buscar el mecanismo adaptando una característica implica tener en cuenta que se pueden obtener efectos similares con rasgos diferentes: una equivalencia funcional sin una equivalencia de objetos. Pero no hay posible equivalencia si no se entiende cómo funciona el programa original. Para saber cómo un emprendimiento de una organización pública (un proyecto, un programa) funciona debe estudiarse cómo sus mecanismos se combinan con otros mecanismos conductuales o sociales del ambiente. Por lo tanto, es importante comprender cómo y por qué se desarrolló y funcionó o no la práctica en su contexto original, para luego dilucidar si es

posible su funcionamiento en una situación distinta (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004: 13).

Un estudio de caso de gestión según Luciano Andrenacci es un ejercicio que toma alguna iniciativa o emprendimiento estatal como organismos artificiales (Simon, Barzelay), fenómenos derivados de intenciones (Barzelay) o simplemente artefactos, que se las ingenian para funcionar o no (Andrenacci, 2023: 47). Funcionar se refiere al alineamiento entre propósitos y resultados a través de una serie de mecanismos que logran tanto adaptarse al entorno como una funcionalidad interna suficiente para transformar material o socialmente la realidad en una forma deseada (Andrenacci, 2023: 47). La intención o el propósito incluye distintas y variables formas de valor público, lo que involucra imperativos políticos, funcionalidad y utilidad pública. El diseño de la política tiene la misión de anticipar los desafíos que la realidad material presenta al cumplimiento de los propósitos. Por lo tanto, el recupero del diseño de una política pública es una tarea fundamental en el estudio de políticas públicas. Recuperar el diseño de una política pública consiste en hacer una ingeniería inversa para identificar los procesos que alinean propósitos y resultados. Este alineamiento es llamado calce (*fit*). El mecanismo y los sistemas desarrollados por la gestión del artefacto para generar el calce pueden ser estudiados como totalidades funcionales, son responsables por las interfaces externas e internas de los organismos artificiales y en cuestiones políticas y sociales siempre son singulares, al punto de que son inseparables de su contexto y difíciles de estandarizar. Los mecanismos están conformados por secuencias tácticas, instrumentos, herramientas y técnicas (Andrenacci, 2023: 4).

Una manera simplificada de representar las políticas públicas como fenómenos intencionales es a través de la fórmula $C + M = E$, traducido del inglés “context, mechanism and outcome”: contexto + mecanismo = efecto (Pawson y Tilley, 1997: 77). Así, explicar el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) es explicar, a partir de una intención o fin determinado, el episodio a lo largo del cual se desplegó el artefacto, entendido como escenarios producto de la combinación de actividades y contextos, encontrando en esos escenarios a los mecanismos que permitieron la conversión de la intención en un logro (Andrenacci, 2023).

En este apartado se han tratado distintas perspectivas sobre los estudios de caso como metodología para la investigación, su relevancia en el establecimiento de

precedentes para otros estudios de caso y la importancia de las mejores prácticas como fuentes de experiencia replicables. El siguiente paso es presentar el caso de la práctica pública en cuestión (el PAC), para luego proceder al análisis de su funcionamiento y los mecanismos utilizados para alinear propósitos con resultados.

2.2 El caso del Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC)

El PAC es el emprendimiento cuyos mecanismos este trabajo buscó entender. Su funcionamiento puede ser simplificado como mecanismo que utiliza una herramienta o instrumento (el aporte no reembolsable y la asistencia técnica) para alinear sus objetivos (mejorar la productividad de las pymes) con sus resultados (que esas pymes crezcan en empleo y exportaciones). La hipótesis principal de este trabajo es que el programa fue exitoso en su alineamiento de propósitos y resultados, por lo que los mecanismos pudieron lograr el “calce” que se menciona en el apartado anterior.

Se utilizarán fuentes de información primarias, tales como entrevistas a funcionarios involucrados en la dirección del programa y trabajadores de este, así como fuentes secundarias de información que son las bases de datos con detalles de los proyectos de desarrollo empresarial y los informes de medio término del BID sobre la ejecución del programa. También se utilizarán evaluaciones de impacto de ediciones pasadas del programa PAC publicadas por el BID.

Al ser un tipo de política con amplia evidencia sobre su impacto, se analizaron los contextos en que se aplicó y cómo estos influyeron en los objetivos que tuvo el mismo, tanto en los programas que lo precedieron (el PRE y el PACC) como en sus configuraciones más recientes (el PAC entre 2015 y 2019), llegando finalmente al estudio de caso sobre el PAC durante los años 2020 y 2021. Dicho programa atravesó distintas reconfiguraciones influenciado por el contexto político y económico del país, esperando que funcionara como herramienta transformativa de aspectos centrales las pymes beneficiadas. A un estudio clásico de evaluación de los resultados de dicho programa es interesante proponer la alternativa de una ingeniería inversa de sus procesos, en busca de comprender los mecanismos de gestión que funcionaron y los que no funcionaron. El resultado de un estudio de estas características es menos documentar la experiencia de

la reconfiguración del PAC, sino estudiar los mecanismos por medio de los cuales se efectuó dicha reconfiguración.

Como técnica para el análisis del caso se aplicó un recorte de la realidad, construyendo una representación narrativa o historia de sus procesos empíricos más relevantes, para luego enmarcarlo como un plan (recuperando su diseño y sus propósitos), y por último analizarlo contrastando el diseño con los resultados y, si existe un calce, identificar su funcionalidad (qué lo hizo funcionar). Para realizar el recorte, una forma de esquematización clásica representa el caso como una secuencia de procesos clave o episodios, precedida por una secuencia de procesos habilitantes o génesis, seguidos por una secuencia de procesos derivados o secuelas. Todos ellos estuvieron sumergidos en un contexto, situaciones ambientales y procesos que influenciaron el génesis, el episodio y la secuela (Andrenacci, 2023: 3). En este trabajo el recorte se realizó en el capítulo 3 y al final de este se presenta el cuadro con estas tres secuencias resumidas para el caso del PAC.

Esta historia documentada proveyó una primera mirada sobre las formas y los límites del caso a estudiar y funciona como una guía inicial de investigación. Sobre esta se debió elaborar una representación superior del caso, en esa oportunidad como un plan, recuperando el diseño e identificando los propósitos como una relación entre medios y fines. Los fines en política pública combinan los resultados concretos esperados con la estrategia para conseguirlos. Los medios pueden ser mejor entendidos si se distingue entre los resultados esperados y sus requisitos. Los requisitos son importantes porque los artefactos sociales dependen mucho de las circunstancias, funcionando como parámetros sensibles al riesgo o coordenadas para los resultados en las cuales la gestión desarrolla capacidades para superar escenarios adversos. Esto se analizó en el capítulo 4 de esta tesis. En él se contrasta lo que se esperaba que suceda (teleología) con lo que realmente sucedió (realidad). Esta narrativa sirvió para echar luz sobre mecanismos y/o sistemas que proveyeron o no las capacidades, soluciones y tiempos que las intervenciones públicas requieren para funcionar. La funcionalidad es un calce en la teleología, comprendida por una serie de instrumentos, herramientas, tácticas y técnicas que adecuadamente proveen la doble interfase que Simon planteaba para mirar los organismos artificiales (llamados totalidades funcionantes). En consecuencia, el último paso de la perspectiva artefactual fue identificar su valor para el conocimiento

profesional en la forma de nuevas herramientas analíticas para la disciplina o como precedentes en la ingeniería de futuros proyectos. Esta perspectiva puede ser útil para analizar una variedad de casos y suficiente para averiguar todos los datos relevantes que permitan entender el “cómo” de una intervención pública.

Esto último quedó para el capítulo 5, que contiene las conclusiones del estudio, con la puesta en valor de los mecanismos y funciones que puedan servir como precedente para futuros estudios de caso de políticas públicas, así como las respectivas propuestas sobre cómo mejorar los problemas y déficits detectados en el funcionamiento del PAC.

3. Presentación del caso: el Programa de Apoyo a la Competitividad

En el presente capítulo inicia el estudio de caso del programa PAC, primero realizando un breve recorrido por su antecesor inmediato (el PACC) con los resultados e impactos obtenidos, para luego pasar al análisis del PAC entre 2011 y 2019, en lo que sería la versión antecesora del PAC actual. Por último, se narra el despliegue del programa PAC en los años 2020 y 2021 con los respectivos resultados de las convocatorias, dando pie al análisis de las reconfiguraciones que se realizará en el capítulo 4. El último apartado contiene un cuadro resumen del génesis, el episodio y la secuela tal como se describen en el capítulo metodológico.

3.1 Antecedentes del PAC (programa PACC)

La economía argentina tuvo un período de crecimiento (con un promedio anual del 9%) entre los años 2003 y 2007 que no se puede comparar con ninguna otra etapa de la historia, en un país acostumbrado a la volatilidad de sus variables macroeconómicas. Este crecimiento estuvo caracterizado por la expansión del mercado interno, la sustitución de importaciones, la dinámica exportadora y el aumento de la inversión, y por la participación de la mayoría de los sectores, regiones y estratos de empresas (Kulfas, 2009: 7). Las pymes mostraron un buen desempeño, recuperando el dinamismo perdido en la década de 1990. Su crecimiento habría sido clave en la recuperación económica luego de la recesión iniciada en 1998 y la crisis de 2001-2002.

Hacia el año 2009, las pymes aportaban más de la mitad del producto bruto interno de Argentina y el 75% de los empleos del país. No obstante, en el nuevo contexto económico surgían desafíos y oportunidades que requerían un salto en la competitividad de las pymes para posicionarse mejor en los mercados internacionales. Diversas restricciones impedían las inversiones necesarias tanto en innovación y desarrollo empresarial como en el acceso al conocimiento, capital humano y financiamiento. Se observaban insuficiencias y fallas en distintos aspectos: capacidades gerenciales, formulación de proyectos de inversión, coordinación entre empresas, acceso al crédito y garantías, costos de transacción, instrumentos financieros alternativos y oferta de servicios técnicos profesionales (Castillo, Figal Garone, Maffioli y Ohaco, 2016: 7).

En este marco se instrumentó el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por la Subsecretaría de Pymes y Desarrollo Regional (Sepyme)¹. El mismo cofinanciaba, a través de Aportes No Reembolsables (ANR), asistencias técnicas a empresas para desarrollar capacidades empresariales y mejorar su competitividad, tratando de mitigar los efectos de las diversas fallas de mercado y de coordinación a través de proyectos de inversión. De esta manera se buscaba impactar en el desempeño de las pymes receptoras del programa, pretendiendo resolver problemas de coordinación entre los proveedores de asistencia técnica y las empresas, y/o asimetrías de información, vía efectos de señalización con los clientes de las empresas, internos o externos, o instituciones de crédito (Castillo, Figal Garone, Maffioli y Ohaco, 2016: 7).

El PACC tiene su antecesor en el Programa de Reestructuración Empresarial (PRE), que funcionó entre 1999 y 2007. El mismo fue implementado en un contexto complejo para las pymes argentinas que tenían baja productividad, ya que el incremento de la competencia producido por la liberalización del comercio las obligó a generar cambios para poder competir. Incrementar esa competitividad era el objetivo del PRE. Como justificación, al igual que en el PACC, se hacía referencia a las fallas del mercado (sobre todo en las asimetrías de información) y la ausencia de un mercado de asistencia técnica y consultoría para este tipo de empresas. La diferencia con sus sucesores (PACC y PAC) radicaba en los componentes: el primero era de promoción de los programas públicos y privados existentes de apoyo a empresas, el segundo de desarrollo de un mercado de servicios profesionales para pymes y el tercero de apoyo directo a las empresas por cofinanciación de asistencias técnicas. Se brindaron asistencias a 1200 firmas por 154 millones de dólares durante el funcionamiento del PRE (Castillo, Maffioli, Rojo y Stucci, 2011: 8).

El PACC funcionó entre los años 2009 y 2015, financiado por el préstamo BID 1884/OC-AR. De acuerdo con su reglamento operativo, publicado en la disposición

¹ En el período analizado la Sepyme ha cambiado de rango dentro del organigrama de la APN, pasando de subsecretaría a secretaría y luego volviendo a ser subsecretaría. Para facilitar la lectura se utilizará el término Sepyme para ambas jerarquías, lo mismo con el término pyme para referirse a las pequeñas y medianas empresas (en diversos trabajos se utilizan términos similares como MiPyMES, que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas). En Argentina se suele considerar pymes a aquellas empresas que cumplen con ciertos niveles de facturación y empleo. Para más detalles consultar: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/registrar-una-pyme/que-es-una-pyme>.

8/2009 de la entonces Subsecretaría de Pymes y Desarrollo Regional del Ministerio de Industria de la Nación, el objetivo del programa era “contribuir al crecimiento económico sostenible de la Argentina a través de la mejora de la competitividad y el incremento de la generación de valor agregado local por parte de las pymes.” Para el logro de dicho objetivo, el programa se estructuró en 2 componentes, con distintos subcomponentes cada uno:

a. Componente 1: Asistencia técnica a empresas y grupos productivos

- Subcomponente 1.1, Apoyo directo a empresas
- Subcomponente 1.2, Apoyo a los complejos productivos
- Subcomponente 1.3, Apoyo a la actividad emprendedora
- Subcomponente 1.4, Apoyo a empresas y grupos asociativos para promocionar el acceso al crédito de inversión

b. Componente 2: Fortalecimiento institucional

- Subcomponente 2.1: plataforma de apoyo a las pymes
- Subcomponente 2.2: Información e inteligencia para el aprendizaje; monitoreo y evaluación (MyE), y medición de impacto (MI).

El ingreso al programa tenía una serie de condiciones, entre las cuales se encontraba la calificación como pyme según la ley 25300, estar en una situación fiscal regular y contar con un mínimo de 2 años de antigüedad en la actividad. Quedaban excluidas empresas de los sectores vinculados a servicios profesionales, así como aquellas que tenían una participación extranjera mayor al 49%. En el caso de las importadoras, los bienes importados no podían superar el 25% de la facturación total. Las empresas debían presentar un proyecto de desarrollo empresarial con una o más actividades que pudieran ser financiadas. Como criterios de evaluación se observaban la adecuación de la organización de la empresa al proyecto y la posibilidad de llevarlo a cabo según el cronograma establecido. Los fondos se transferían a la empresa luego de comprobarse la realización de los desarrollos o inversiones previstas en el proyecto. A través de los proyectos se cofinanciaban actividades para el desarrollo de distintas áreas estratégicas dentro de las empresas:

- Mercados y marketing: apertura de mercados, actividades de promoción de exportaciones, y planes de marketing);
- Infraestructura, productos y servicios: servicio al cliente, competitividad de la empresa y reingeniería de procesos, incluyendo diseño y localización de la planta, desarrollo de nuevas matrices de producción, planificación y control de la producción, desarrollo de nuevos productos y sus procesos productivos;
- Organización y sistemas: análisis-diagnóstico de la situación inicial y objetivos de mejora (plan de acción), evaluación de costos de proyectos, incluyendo capacitaciones a directivos y personal de la empresa;
- Calidad en procesos y servicios: sistemas de calidad, capacitación en calidad y procesos de certificación;
- Recursos humanos: capacitación de directivos en aspectos técnicos específicos o de gestión empresarial;
- Tecnologías de información y comunicación: desarrollo de software, diseño de redes informáticas, implementación de software de código abierto y/o licenciado.

Entre 2010 y 2014 fueron receptoras del programa un total de 4343 empresas. A continuación, se presenta un cuadro con la cantidad de empresas receptoras por año de ingreso al programa:

Año	Empresas
2010	751
2011	1536
2012	1155
2013	547
2014	354
Total	4343

Fuente: BID (2016: 8).

En cuanto al tamaño de las empresas, de las 4343 receptoras del programa 1918 eran medianas (entre 50 y 199 trabajadores), 1732 pequeñas (entre 10 y 49 trabajadores) y 693 micro (menos de 10 trabajadores). Los sectores que superaron las 200 empresas receptoras fueron: alimentos, productos de metal, productos químicos, caucho y plástico, maquinaria y equipos, comercio al por mayor y menor, informática, servicios jurídicos y contables. Los sectores productores de bienes representaban el 54% de las empresas apoyadas, mientras que el 45% restante eran sectores de servicios. La distribución geográfica de las empresas receptoras es aún más centralizada que la estructura productiva del país: el 85% estaban localizadas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²

Con respecto al tipo de apoyo recibido, aclarando que una misma empresa podía recibir más de un tipo de apoyo, se pueden ver los resultados en el siguiente gráfico:

Tipo de apoyo recibido	% sobre un total de 5432 apoyos
Calidad en procesos y servicios	36,1
Mercados y marketing	19,9
Organización y sistemas	18,1
Infraestructura productiva, productos y servicios	11,6
TIC	10,2
Recursos humanos	4,1
Total	100

Fuente: BID (2016: 8).

Se destacaron los desarrollos en calidad de procesos y servicios como el tipo de apoyo más solicitado, con un 36% del total. Esto mostró un sesgo en la orientación de las asistencias técnicas, que en estos casos tienen como finalidad la obtención de certificaciones de calidad para las empresas. Según las autoridades del programa, “las

² Datos actuales muestran que el 72% de las empresas empleadoras vigentes en el Registro Pyme están localizadas en esos 4 distritos.

certificaciones son lo más demandado porque es la temática más conocida o difundida entre las empresas”.³

El PACC tuvo una evaluación de impacto publicada por el BID en el año 2016, en la cual se utilizó la técnica de emparejamiento estadístico en combinación con dos métodos de panel: el modelo de variable dependiente rezagada y el método de efectos fijos. Esto permite generar un límite inferior y uno superior para estimar el impacto. La evaluación mostró resultados positivos en cuanto al rendimiento de las empresas que fueron receptoras del programa entre 2010 y 2014, siempre en comparación con el grupo de control. El nivel de empleo creció entre 5% y 18%, la probabilidad de exportar entre 1,4% y 2,5%, y las exportaciones (en aquellas empresas que ya exportaban) entre 6,1% y 9,3%. Asimismo, el informe de la evaluación sostiene que “los resultados de la medición de efectos promedios del PACC muestran que el programa ha sido efectivo en promover el crecimiento de las empresas beneficiarias a través de ganancias de eficiencia generadas por la adicionalidad del programa”. En cuanto a los efectos sobre la probabilidad de supervivencia de las empresas y el salario promedio, se hallaron variaciones positivas y significativas, entre 0,6% y 1,8% (Castillo, Figal Garone, Maffioli y Ohaco, 2016: 15).⁴

Teniendo en cuenta que el objetivo general del programa PACC era mejorar la competitividad de las empresas, los resultados de la evaluación de impacto muestran que fue un programa efectivo.

3.2 Orígenes

El Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), que se implementó desde 2015 hasta la actualidad, consistió en la continuidad y relanzamiento del programa PACC. Los objetivos del PAC y el PACC eran muy similares, así como sus componentes, las actividades, normas y procedimientos aplicados para su funcionamiento.

³ Entrevista a Gonzalo Soler, Director de Política y Gestión Pyme, 19/9/23.

⁴ Para el estudio se utilizó una base de datos en panel firma-año con características de las firmas entre 2005 y 2014, combinada con datos de exportación firma-año para el mismo período, a la que se sumaron los registros administrativos del PACC. Las bases de datos fueron provistas por el Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

La comparación entre los reglamentos operativos del componente de apoyo directo a pymes en ambos programas permite marcar algunas diferencias. En principio, el programa PACC enumeraba los resultados que se esperaban obtener: mejorar la competitividad de las empresas; aumentar la inversión de las empresas participantes en servicios de asistencia técnica; mejorar su capacidad de selección, contratación y control de dichos servicios; contribuir al desarrollo de un mercado de servicios de apoyo orientado a las empresas frente a la demanda que se originará a consecuencia del estímulo otorgado a las empresas; contribuir al desarrollo y fortalecimiento del entorno institucional de apoyo a las pyme, logrando una mayor descentralización de recursos técnicos que permitan la llegada a todas las regiones del país. Quizás por la dificultad en medir esos resultados para el reglamento operativo del PAC se decidió no incluirlos. Solamente se menciona entre los derechos y obligaciones por parte del programa y del BID el examen de los resultados de las asistencias técnicas prestadas.

Otra diferencia era la ejecución descentralizada y territorial del PACC versus la ejecución centralizada (con algún grado de descentralización) del PAC. El PACC operativizaba esa ejecución a través de las “ventanillas pyme” de la plataforma institucional para realizar las siguientes tareas: difusión, recepción, precalificación y evaluación de los proyectos; firma de los convenios de ejecución; seguimiento de cronograma de desembolsos; control de los productos verificables y pago de los ANR correspondientes. Por su parte, el PAC centralizaba la ejecución en la coordinación general del programa, delegando algunas tareas en las ventanillas: difusión del programa; brindar información y asesoramiento a las pymes sobre los instrumentos del programa; asesorar y orientar a las pymes en la presentación de los PDE ante el programa; efectuar el seguimiento y gestión de todos los PDE presentados.

Por último, las áreas de desarrollo de las empresas a las que apuntaban ambos programas eran casi las mismas, con la diferencia de las acciones tendientes a optimizar las actividades para el cuidado del medio ambiente (presente en el PAC pero no en el PACC).

3.3 Características generales

El reglamento operativo del PAC, publicado en la resolución 1212/2014 de la Sepyme, establecía como objetivo del programa “contribuir a aumentar la productividad y competitividad de las MiPyME argentinas”. Los objetivos específicos eran aumentar la inversión de las pymes en Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), tanto en forma individual como colectiva, a través del apoyo a la compra y la mejora de la oferta de esos servicios, y aumentar la cantidad de nuevas empresas dinámicas.

El programa se estructuraba en 3 componentes, con distintos subcomponentes cada uno:

- a) Componente 1: Asistencia técnica a pyme
- b) Componente 2: Articulación productiva y competitividad territorial
 - Subcomponente 2.1: Apoyo a la competitividad y articulación productiva territorial
 - Subcomponente 2.2: Plataforma territorial de apoyo a empresas
- c) Componente 3: Apoyo a nuevas empresas
 - Subcomponente 3.1: Acciones de promoción y difusión de la cultura emprendedora
 - Subcomponente 3.2: Apoyo directo a instituciones especializadas para la creación y/o consolidación de incubadoras de empresas
 - Subcomponente 3.3: Apoyo directo a emprendedores
 - Subcomponente 3.4: Apoyo a la oferta de servicios para la competitividad de las mipymes a través del INPI y del INTI.

Por motivos de disponibilidad de información no se analizó el segundo componente, de articulación productiva y competitividad territorial, cuyos ANR buscaban consolidar estructuras de asistencia a pymes en todo el país que permitan identificar problemas y obstáculos enfrentados por los aglomerados o clústeres empresariales, ni el de apoyo directo a emprendedores.

El primer componente contó con 37 millones de dólares en total, de los cuales 22 son aportados por el BID y 15 son aporte local del Gobierno Nacional. El destino de los ANR fue aumentar la productividad de las pymes que solicitaran el apoyo mediante la presentación de planes de desarrollo empresarial (PDE). Como requisitos para acceder

la empresa debía tener un mínimo de 2 años de actividad económica y estar categorizada como pyme, según la resolución 24/2001 de la Sepyme y sus modificatorias. En años posteriores se les solicitó a las empresas tener certificado pyme vigente (es un trámite que se realiza ante AFIP y que permite a la Sepyme contar con un registro de empresas). Quedaron excluidas de la convocatoria empresas de intermediación financiera, seguros, servicios profesionales jurídicos, contables y fideicomisos. Aquí hubo una diferencia con el PACC, donde las empresas que declaraban las actividades “servicios jurídicos, contables y otros” eran un porcentaje significativo del total de empresas receptoras del programa (Castillo, Figal Garone, Maffioli y Ohaco, 2016: 8).

Las actividades y gastos elegibles fueron las contrataciones de servicios de asistencia técnica y adquisiciones vinculadas a estos, relacionadas con el desarrollo en distintas áreas de las empresas⁵:

- implementación de sistemas de gestión de calidad y certificación de normas;
- desarrollo de nuevos productos y procesos;
- acciones para la apertura y desarrollo de nuevos mercados;
- acciones tendientes a optimizar las actividades para el cuidado del medio ambiente;
- incorporación de TICs tendientes a generar cambios innovadores;
- capacitación de recursos humanos para la implementación de las actividades previstas en el PDE.

El PAC financió el 70% de los costos de servicios de asistencia técnica, elevándose al 80% si son actividades relacionadas con la mejora del medio ambiente. En cuanto a las adquisiciones, se financió hasta el 60% del costo de estas. El monto máximo del ANR no podía exceder los 30 mil dólares. Se presentaron planes de negocios con el objetivo de apoyar la puesta en marcha de la nueva empresa, favoreciendo su desarrollo e ingreso al mercado. En este subcomponente el PAC financió distintos servicios, entre los cuales

⁵ Esta información, así como el resto de las citas que dicen “Informe de Medio Término del BID”, se obtuvieron de un reporte de medio término del préstamo realizado por David Giuliodori y Alejandro Rodríguez para el BID en 2022 que no ha sido publicado oficialmente, por lo que se considera una fuente interna del programa PAC.

se encuentran la consultoría para planes de negocios, diseños de estrategias de comunicación, registro y propiedad intelectual, verificación tecnológica de prestaciones y validaciones de certificaciones técnicas, así como inversiones para la puesta en marcha de la empresa (maquinarias, insumos, equipos, mobiliario y stands para participación en ferias). Entre los gastos no elegibles estaban la compra de inmuebles o automotores, construcción de obras y gastos de administración.

La presentación de los PDE se hizo durante las “ventanillas abiertas”, también llamadas “convocatorias”, que difundieron el programa, asesoraron a las pymes y las orientaron para su participación. Los PDE se evaluaron con criterios técnicos, económico-financieros y legales, recibiendo un puntaje que luego posibilitó su selección y posterior aprobación o rechazo por parte del comité del programa. Los criterios de evaluación variaron según la convocatoria, pero se pueden agrupar en las siguientes variables:

- Relevancia del proyecto (máximo 50 puntos): pertinencia con los objetivos de la convocatoria. Por ejemplo, en PAC emprendedores innovación e impacto se ponderaban los grados de impacto e innovación de los proyectos.
- Factibilidad de implementación (máximo 35 puntos): factibilidad técnica, económica y razonabilidad del plan de inversiones.

Los ANR se liquidaron en forma de reembolso, de manera que las empresas debían contar con un respaldo financiero para presentar la documentación de compra de los bienes y servicios financiados. En algunas convocatorias posteriores se utilizó la modalidad de anticipo, mediante la cual se liquidó el dinero del ANR a la empresa receptora del programa para que realizaran las adquisiciones y contraten los servicios, con una posterior rendición del ANR otorgado. En otras convocatorias convivieron ambas modalidades. La modalidad de anticipo requirió una ejecución de los fondos más rápida por parte del programa. En convocatorias más largas como la de PAC Empresas 2021 se decidió arrancar solamente con la opción del reembolso, que demora más los pagos porque la empresa tiene que hacer la rendición del proyecto antes de que se les acredite el ANR. Como se verá en el próximo capítulo, luego se agregó la opción de anticipo ante la baja presentación de proyectos.

El organismo ejecutor del programa PAC fue el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (MDP), a través de la Secretaría de Pymes y Emprendedores (Sepyme).⁶ La administración y ejecución operativa del programa está a cargo de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), que ejerce la dirección nacional del mismo a través del Director Nacional del programa. La UEP se organiza en distintas áreas:

- Coordinación general
- Coordinación de empresas y conglomerados productivos
- Planificación, monitoreo y evaluación
- Administrativa y contable

La preaprobación de los proyectos dependía de un comité compuesto por el Director Nacional del programa, el Coordinador General del programa y el Director Nacional de Política y Gestión Pyme en el componente de apoyo a empresas.

La información presupuestaria presentada por la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales consigna que al 31 de diciembre del 2019 se habían ejecutado, del componente de apoyo a pymes, 15 de los 22 millones de dólares del préstamo BID 2923. Esto representaba un 86% de ejecución de la matriz vigente hasta ese momento, que era de 17,9 millones de dólares para el componente de apoyo a empresas. El monto del contrato del préstamo firmado en 2014 se redujo en 2018 (en el apartado siguiente se explican los motivos de esta reducción). A continuación, se presenta un cuadro con la ejecución del préstamo en dólares:

Año	Monto ejecutado en millones de dólares
2015	2,0
2016	4,0
2017	4,2
2018	3,0

⁶ En 2014, cuando se aprobó el préstamo que financia el programa, su ejecución correspondía al Ministerio de Industria de la Nación y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional dependiente del mismo.

2019	2,0
Total	15,4

Fuente: reporte sistema UEPEX del 27/01/2020.

Al 31 de marzo del 2020 se había ejecutado el 88% del componente asignado a la asistencia técnica a pymes, por lo que para las convocatorias de 2020 quedaban por ejecutar 2,3 millones de dólares del préstamo.

3.4 Resultados del PAC previos al 2020

Antes de analizar los resultados del PAC, es necesario aclarar que el programa no tuvo convocatorias abiertas en 2018 y 2019, pero eso no impidió que se siguieran aprobando y monetizando proyectos de años anteriores. La “ventanilla” para la presentación de proyectos estuvo abierta hasta noviembre de 2017, a partir de allí el programa siguió trabajando en la evaluación, aprobación y monetización de los PDE, pero sin recibir nuevos proyectos. Por eso se habla del cierre del programa: efectivamente se había programado su clausura definitiva para marzo del 2020.

Al igual que con el programa PACC, la ubicación geográfica de los proyectos estuvo concentrada en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, alcanzando el 86% de los proyectos entre estos 4 distritos. En cuanto al tipo de apoyo recibido, en esta convocatoria el 41% de los PDE fueron utilizados para certificaciones (consolidando la tendencia que se observaba en el PACC) y el 23% para realizar modernizaciones. En el siguiente cuadro se observan los tipos de apoyo recibidos:

Tipo de apoyo	% de apoyos recibidos sobre un total de 5068	Monto desembolsado (millones de \$)
Certificaciones	41	109,7
Modernización	22,7	68,8
Software	17	58,7
Otros	15	34,8

Fabricación de productos	1,9	11,4
Capacitación	1,5	1,0
Consultoría	0,9	1,7
Total	100	287,4

Fuente: Informe de Medio Término Final del BID.

A continuación, se sintetizaron en un cuadro la cantidad de empresas con proyecto preaprobado y el monto de los ANR en millones de pesos, con las correspondientes metas físicas de empresas asistidas, durante el período 2015-2019:

Año de aprobación	Cantidad de empresas	Cantidad de proyectos	Monto ANR (en millones de \$)	Meta física (empresas asistidas)
2015	788	966	84	711
2016	867	996	127	1132
2017	1255	1406	203	1099
2018	326	366	35	367
2019	797	2018	87	825
Totales	4033	5752	536	4134

Fuente: Informe de Medio Término Final del BID y datos internos del programa.

En el siguiente cuadro se resumió la cantidad y monto otorgado en ANR por año de desembolso y luego se presentó una tabla con las medias de cantidad de días entre preaprobación, aprobación y desembolso:

Año	Monto desembolsado en ANR (en millones de \$)	Cantidad de ANR desembolsados
2015	11	173
2016	52	626
2017	42	431
2018	60	90
2019	121	75
Total	286	1395

Fuente: Informe de Medio Término Final del BID y datos del programa.

Tabla 13. Tiempo transcurrido desde la presentación hasta la aprobación, preaprobación y hasta el primer desembolso

Tiempo desde la presentación hasta	Cantidad de días		
	Media	Mediana	Desvío estándar
Preaprobación	54.3	33	53.4
Aprobación	178.27	146	130.34
Primer Desembolso	613.76	610.5	219.61

Fuente: Informe de Medio Término Final del BID.

Las diferencias entre las metas establecidas y los ANR monetizados se debieron a los tiempos de aprobación de proyectos y ejecución de estos. Según el informe final de medio término del programa, durante el período 2015-2019 la mitad de los proyectos fueron preaprobados antes de 33 días y aprobados antes de 146 días desde su presentación. Pero el primer desembolso fue efectuado alrededor de 610 días, en promedio, posteriores a la presentación del proyecto. En esto influyeron diversos factores, como el cambio de gestión en diciembre de 2015, cuando se registraron 4 meses seguidos sin desembolsos. Entre 2016 y 2017 el PAC funcionó, pero con muchas restricciones y a un ritmo de ejecución de ANR mucho menor que los años anteriores. Otro programa en una situación similar era el Programa de Competitividad de Economías Regionales (PROCER), también dependiente de un préstamo del BID, que se había sectorizado hacia cierto tipo de empresas muy específicas, por lo que estaba casi ejecución.

En noviembre de 2017, producto de la restricción de crédito externo que afrontaba el Gobierno Nacional en ese momento, se tomaron una serie de decisiones administrativas que impidieron el funcionamiento del programa PAC tal como venía sucediendo hasta ese entonces. A partir del decreto 945/2017 del Poder Ejecutivo Nacional las unidades ejecutoras de programas y proyectos con financiamiento externo se centralizaron en las áreas de coordinación administrativa de cada ministerio. En el caso del entonces Ministerio de Producción y Trabajo, se creó la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales, que en adelante llevaría a cabo las actividades administrativas, fiduciarias y presupuestarias del PAC. Las actividades técnicas sí se mantenían bajo la órbita de la Sepyme y sus Direcciones Nacionales, pero esta reorganización generó contratiempos que mermaron la eficiencia en la gestión del PAC, con sucesivas demoras en la aprobación y ejecución de los proyectos, imposibilitando el cumplimiento de las actividades en los tiempos previstos al firmar el contrato del préstamo. Luego de las decisiones político-administrativas, con sus consiguientes restricciones presupuestarias, se haría más lento el proceso de aprobación y ejecución de los ANR en los años 2018-2019. Asimismo, se reasignaron partidas por lo que el aporte del BID para el componente de apoyo a empresas se redujo a 17,9 millones de dólares.

Las autoridades del programa brindaron explicaciones sobre esto para informe de medio término del BID, sosteniendo que la meta de déficit cero fue un obstáculo imposible de sortear debido a las severas limitaciones presupuestarias que se establecieron, que alcanzaron a los aportes ANR pese a que provenían de fuente de financiamiento externo (BID). Se decidió el cierre de convocatorias para nuevos proyectos y la Sepyme quedó a cargo de terminar con los contratos existentes y proyectos aprobados, evaluar los proyectos que no hubieran sido evaluados y ejecutar los que fueran aprobados. Por decisión de las autoridades de la Sepyme se procedió al cierre del programa en noviembre de 2017, estando previsto que concluya totalmente en marzo de 2020 (Giuliodori y Rodríguez, 2022: 5).

En entrevistas con las autoridades de Sepyme se mencionó que los directivos del BID no entendían la decisión de discontinuar el programa, ya que los estados nacionales hacen enormes esfuerzos por aportar dinero al banco y por obtener las líneas de crédito como la que financia el PAC. Esto teniendo en cuenta también las penalidades en dólares

que tienen que pagar aquellos países que no ejecutan en tiempo y forma los fondos que les fueron otorgados. También se mencionó la orientación que tuvo la gestión anterior, más enfocada en los emprendimientos, con una experiencia muy fuerte del anterior Secretario en capitales de riesgo y apoyo a empresas nuevas con agenda innovadora e internacionalizada.⁷ Tenían la idea de desactivar ciertos programas de apoyo a empresas y promover otros mecanismos como la baja de impuestos y liberalización de la actividad económica, readecuando los programas típicos de asistencia a pymes con menos subsidios y menos bonificación de tasa en los créditos. El cambio que querían efectuar sobre la matriz productiva argentina implicaba que murieran varias empresas (esto estaba contemplado incluso en documentos del ministerio). Así fue como en la gestión 2015-2019 se otorgaron 4 mil créditos con bonificación de tasa. En la gestión 2019-2023 se llevan otorgados más de 19 mil créditos, sin contar la asistencia COVID que en los años 2020/2021 llegó a otorgar un millón de créditos a empresas y monotributistas.

Tanto el PAC como el programa PROCER mencionado anteriormente pudieron ser reactivados gracias al interés de la nueva gestión en promoverlos como herramientas, pero lo cierto es que ambos programas ya eran descartados por el BID a partir del 2020.

3.5 Impacto del PAC

El informe más reciente del BID sobre el PAC incluyó una evaluación de impacto sobre las convocatorias 2016-2017 del programa. Para esta se utilizó la misma metodología que en la evaluación del PACC descrita anteriormente, con la construcción de grupos de tratamiento (empresas receptoras) y de control (empresas no receptoras) a través de la técnica de emparejamiento, utilizando la probabilidad condicional de recibir la asistencia técnica. Primero se estimó un modelo para la probabilidad de participar en el programa y se emparejó por el método del “vecino más cercano” para obtener una muestra homogénea de empresas receptoras del programa y las no receptoras. Los resultados de la evaluación sostienen que el impacto del programa sobre el empleo es positivo y estadísticamente significativo. El PAC habría incrementado el

⁷ Entrevista a Guillermo Merediz, Secretario de Pymes y Emprendedores entre diciembre de 2019 y agosto de 2022. Fecha de la entrevista: 21/9/2023.

nivel de empleo de las empresas receptoras entre un 4 y 9,5% en comparación con aquellas que no fueron receptoras. El estudio sugiere que el programa fue efectivo en promover el crecimiento del empleo y los salarios de los trabajadores de las empresas receptoras. Además, el programa tuvo un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la probabilidad de que la empresa receptora sobreviva en el tiempo. En cuanto a las exportaciones, el impacto no fue tan relevante, ya que el programa incrementó la probabilidad de exportar, pero no parece haber inducido un aumento en las exportaciones.¹⁶ Pero sí se encontraron evidencias del efecto positivo sobre la probabilidad de exportar de aquellas empresas que habían recibido el beneficio de PAC hace más tiempo.

En todas las variables con impactos significativos se observó que el PAC tuvo un efecto positivo en el año en que reciben el tratamiento y aumentó su impacto si se evaluaban las variables luego de uno y dos años de aprobación del beneficio. También se observó que si una empresa recibió 2 años seguidos el apoyo del PAC y luego recibió una vez más las variables no siempre tienen un desempeño positivo luego del segundo año. Por ello se procuró difundir el programa para que ingresaran la mayor cantidad posible de empresas nuevas en cada convocatoria.

3.6 La reconfiguración del PAC en pandemia

A comienzos de 2020 se establecieron los objetivos de los programas de la Secretaría bajo la nueva gestión, entre los que se encontraba “contribuir a aumentar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas argentinas”⁸. Siguiendo el objetivo de abrir una nueva convocatoria del PAC, durante el mes de febrero de 2020 se trabajó en el pedido de prórroga al BID del Contrato de Préstamo N° 2923/OC-AR (firmado en 2014) que financiaba el programa PAC, la estimación de fondos remanentes de las convocatorias anteriores y una revisión del programa. Según la reconstrucción de una de las autoridades involucradas en la negociación con el BID, este organismo tenía mucho interés en que se reactivaran el PAC y el PROCER, y sus directivos decían no comprender por qué se habían discontinuado programas cuyo funcionamiento e

⁸ Fuente: documento interno de planificación de la Sepyme.

impacto están comprobados y que sirven para mejorar la productividad y la competitividad.⁹ A continuación, se elaboró el documento de bases y condiciones, que luego de recibir la no objeción del BID fue publicado para abrir la nueva convocatoria.

A partir de las restricciones obligatorias dictadas hacia fines de marzo de 2020¹⁰, se reorientó el programa PAC para fortalecer sectores específicos frente a la pandemia del COVID 19. El 28/4/20 se publicó la Resolución 53/2020 del secretario de Pymes y Emprendedores que convocaba a la presentación de proyectos de Desarrollo Empresarial y Planes de Negocio Emprendedor de Innovación COVID-19, destinada a empresas de equipamiento médico, insumos médicos sanitarios y soluciones tecnológicas. Como justificación de la resolución se mencionaba que “la crisis sanitaria y económica requiere de la adopción de medidas oportunas que favorezcan el desarrollo productivo y contribuyan a fortalecer el sistema de salud, entre otros que impacten directa y/o indirectamente en el desarrollo productivo del país”¹¹. En sus anexos establecía como objetivo principal acompañar los esfuerzos que la Argentina realizaba en la lucha contra la pandemia del virus COVID-19, estimulando la producción de bienes, equipamiento y kits de testeo, desarrollo de plataformas tecnológicas y/o proyectos en los que participaran pymes y/o emprendedores, que fueran relevantes, escalables y de fácil implementación en el contexto de emergencia sanitaria y aislamiento.

Las autoridades de la Sepyme consideraron que abrir convocatorias del programa PAC en ventanas de tiempo delimitadas permitiría tener un mayor impacto en la cantidad de empresas que presenten sus proyectos. Anteriormente se realizaba una convocatoria con ventanilla abierta de manera permanente. Además, se consideró que de esta forma las empresas podrían orientar sus proyectos a temáticas más diversas, en contraste a ediciones anteriores del programa donde la mayoría de las empresas utilizaban la asistencia técnica para realizar certificaciones de calidad.

⁹ Entrevista a Guillermo Merediz, 21/9/23.

¹⁰ En marzo de 2020 la Argentina fue alcanzada por la pandemia producto de la rápida expansión del virus COVID-19, causante de diversos problemas de salud. La primera ola de la pandemia tuvo un rápido despliegue de medidas de contención del daño por parte del Gobierno Nacional: las primarias, referidas a la salud (prevención de contagios, ampliación de capacidad hospitalaria); y las secundarias, orientadas hacia las consecuencias sociales del agravamiento de la caída económica (Andrenacci, 2023). La reconfiguración del programa PAC puede situarse en el grupo de las secundarias, pero también tiene que ver con las primarias en cuanto se enfocó en sectores y productos que ayudaran a mitigar los efectos de la pandemia.

¹¹ Resolución 53/2020 de la Secretaría de Pymes y Emprendedores.

3.7 Despliegue PAC en 2020-2021: resultados y potenciales impactos

La convocatoria PAC COVID-19 se desarrolló con la presentación de proyectos vía internet por parte de las empresas (en el capítulo 4 se explican en detalle los distintos pasos administrativos que sigue un PDE). Se estableció un presupuesto de 250 millones de pesos a otorgar en ANR entre 50 empresas beneficiarias/os, que se ejecutó en su totalidad., mientras que de 300 postulaciones del componente de apoyo a pymes se aprobaron 25 proyectos por \$32 millones.

Entre junio y agosto de 2020 se configuraron nuevas convocatorias de PAC, denominadas Llamados Específicos con temáticas específicas relativas al desarrollo tecnológico. En este caso, las convocatorias estuvieron orientadas por el objetivo del crecimiento del empleo, incremento de la productividad y competitividad, y el aumento de las exportaciones. Esta convocatoria tenía 5 líneas específicas: Kaizen 4.0, Eficiencia energética, Alimentos, Diseño e innovación y Transformación digital. Su objetivo fue mejorar la productividad de pymes a través de la implementación de asistencia técnica en tecnologías de gestión.

De acuerdo con la información del programa, en la convocatoria COVID-19 (desarrollada entre el 1^{ro} de abril y el 30 de octubre de 2020) se recibieron un total de 300 solicitudes por parte de 234 empresas para la línea de pymes (no se cuentan aquí los proyectos de PAC emprendedores), con un monto solicitado total de \$589 millones. De estas solicitudes se aprobaron 25, llegando a la suma de \$32 millones. 23 de esos 25 fueron monetizados por \$29 millones. En la convocatoria de Llamados Específicos se recibieron 2035 solicitudes por parte de 1489 empresas distintas, entre el 6 de agosto y el 30 de octubre de 2020, totalizando \$800 millones en monto solicitado. Se aprobaron 671 proyectos por \$213 millones, de los cuales 501 fueron monetizados por \$169 millones.

Durante los primeros 3 meses del 2021 se trabajó en una nueva versión del programa, llamada simplemente PAC Empresas 2021, cuya ventanilla de recepción de proyectos estuvo abierta desde abril de ese año hasta junio del 2022. A continuación, se resumen estos datos en un cuadro:

Convocatoria	PDE presentados	PDE aprobados	Empresas con PDE presentado	Empresas con PDE aprobado	Monto ANR aprobado (millones de \$)	Monto ANR monetizado (millones de \$)	Metas físicas (empresas asistidas con proyecto monetizado)
COVID	300	25	233	25	32	29	50
Llamados específicos	2035	671	1489	671	213	169	632
Empresas 2021	1863	1204	1779	1202	1113	533	1438
Totales	4198	1900	3501	1898	1905	731	2120

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.

Para analizar los resultados obtenidos por el programa es necesario constatar las metas que se habían establecido, tanto monetarias como de cantidad de proyectos aprobados. Según la planificación anual de la Sepyme, que fue actualizada en marzo de 2020 luego de las medidas restrictivas por la pandemia, se planeaban otorgar 50 ANR por un total de \$70 millones en la convocatoria de COVID-19 (incluyendo emprendedores). Por su parte, la convocatoria de llamados específicos tenía como meta otorgar ANR a 1641 empresas por \$225 millones.

Según la Dirección de Presupuesto de la Sepyme, la situación de emergencia sanitaria modificó sustancialmente la ejecución proyectada y el cronograma de actividades previstos a inicios de 2020. Si bien se cumplió el objetivo de operativizar nuevamente el PAC, este instrumento tuvo que ser reorientado en abril para sumarlo al amplio conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional destinadas a contener la pandemia. Fue así como el 28/04 mediante Resolución 53/2020 se aprobaron las bases y condiciones para la presentación de Proyectos de Desarrollo Empresarial y Planes de Negocio Emprendedor de Innovación COVID-19. Esta situación dilató el lanzamiento de los seis llamados específicos programados para 2020, que fueron lanzados en el mes de agosto, reduciendo además los tiempos previstos para la

promoción y difusión del instrumento y para la presentación de proyectos, así como para la ejecución de uno de los llamados específicos que se reprogramó para 2021. Se generó un desvío anual acumulado negativo en lo que respecta a las metas físicas del programa PAC, por lo que la meta fue rectificada en diciembre de 2020 a 632 empresas asistidas. De esta manera, si se compara la cantidad total de empresas con proyecto monetizado con la meta, se observa que no se alcanzó la misma por una diferencia de 192 empresas.

Para las convocatorias del año 2020, la baja en la cantidad de proyectos monetizados durante ese mismo año se debió al retraso en el lanzamiento de la convocatoria de PAC Llamados Específicos, que concentraba el mayor volumen de proyectos presentados. La mayoría de los proyectos de la convocatoria COVID-19 se desembolsaron ese mismo año, pero de la convocatoria llamados específicos casi la totalidad se monetizaría al año siguiente. Por su parte, la convocatoria PAC Empresas 2021 monetizó sus proyectos en los años 2022 y 2023. Pese a estos retrasos, el tiempo promedio entre la presentación de un proyecto, su aprobación y su posterior desembolso se redujeron notablemente con respecto al período 2014-2019.

A continuación, se presentan dos cuadros con la información de proyectos aprobados por finalidad de los Llamados Específicos y de PAC Empresas 2021:

Programa	% del total de PDE aprobados sobre un total de 671
BMP Alimentos	14
Diseño e Innovación	13
Eficiencia Energética	17
Kaizen 4.0	34
Transformación Digital	22
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.

Finalidad	% del total de PDE aprobados sobre un total de 1204
Calidad	46
Desarrollo Exportador e inteligencia comercial	3
Desarrollo Sostenible	4
Innovación (diseño, productos, procesos)	16
Otros	1
Tecnologías de gestión (Kaizen y otras)	4
Transformación Digital	26
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.

Las distintas convocatorias del programa PAC desde 2015 a la fecha fueron variando las finalidades o tipos de apoyo a las que podían aplicar los proyectos, por lo que se dificulta una comparación extensa entre todos esos años. La finalidad que más se repitió es la de certificaciones de calidad, que muestra un aumento del 41% de los PDE aprobados entre 2015 y 2019 a un 45% en 2021.

En cuanto a la distribución geográfica, pudo observarse una merma en la concentración de los proyectos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, ya que pasaron del 86% del total de PDE aprobados en el período 2015-2019 al 69% en 2020. En la convocatoria de 2021 esa concentración subió al 80%.

Resumiendo, entre los aspectos a destacar del programa PAC durante 2020 y 2021, la ejecución del total de lo presupuestado para cada convocatoria, la reducción de los tiempos de aprobación y monetización de los proyectos con respecto a convocatorias anteriores, la puesta en funcionamiento del programa luego de estar dos años desactivado, y el cumplimiento en un 89% de las metas físicas de empresas asistidas fueron indicativos de que el programa funcionó más que aceptablemente. La reorientación de los objetivos del programa producida por la pandemia fue exitosa en

cuanto a las metas que se establecieron para la convocatoria COVID, aunque de todas formas conformaban un número reducido de empresas a asistir. Teniendo en cuenta la meta establecida antes de la pandemia se observó un resultado negativo ya que se asistió a menos de la mitad de las empresas que se estimaba. Como se explicó anteriormente, este incumplimiento tuvo el atenuante del atraso en los lanzamientos de las convocatorias más amplias producto de la pandemia.

Aún no se publicaron datos sobre la evaluación de impacto del PAC sobre las empresas receptoras del programa en 2020 y 2021, pero a partir de información del programa se puede vislumbrar un impacto positivo. Del grupo de empresas receptoras del programa en 2020 se eligieron las 300 que tienen la rendición del ANR completa, es decir, que ya terminaron el ciclo de aplicación al programa, aprobación del proyecto, monetización del beneficio a la empresa y rendición del dinero utilizado para llevar las actividades de la asistencia técnica. De esas 300, hubo 267 cuyas claves únicas de identificación tributaria (CUIT) figuraban en las bases de datos de SIPA para los años 2020-2021, en las cuales las empresas que declararon empleo en ese período aportan datos sobre sueldos promedios de sus empleados. El cálculo del promedio de los empleados declarados por estas empresas fue comparado entre ambos años, y el resultado fue que aumentó la cantidad de empleados en 2021 (en promedio 5 empleados más), mientras que ese dato calculado para el total de empresas presentes en la base de datos (y excluyendo a las receptoras de PAC) resultó negativo ya que bajó la cantidad de empleados (un promedio de 2) entre 2020 y 2021. Si bien estos datos no alcanzan a constituir un estudio de impacto, puede arriesgarse la afirmación de que el programa en 2020 y 2021 tuvo un efecto positivo entre las empresas receptoras, al igual que en años anteriores.

3.8 Cuadro resumen

Narrativa	Génesis	Episodio	Secuela
<p>Eventos y procesos centrales</p>	<p>La actual gestión del Ministerio de Desarrollo Productivo (del cual depende la Sepyme) asumió el 10 de diciembre de 2019. El Gobierno Nacional promovió una serie de políticas orientadas a alinear los factores productivos a fin de estimular la creación de empleo calificado, incrementar la productividad y competitividad de las Pymes, favoreciendo una orientación exportadora y una mayor inserción internacional. Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el</p>	<p>A partir de las restricciones obligatorias dictadas hacia fines de marzo de 2020, se reorientó el programa PAC para fortalecer sectores específicos frente a la pandemia del COVID 19. El 28/4/20 se publicó la Resolución 3/2020 del Secretario de Pymes y Emprendedores que convocó a la presentación de proyectos de Desarrollo Empresarial y Planes de Negocio Emprendedor de Innovación COVID-19, destinada a empresas de equipamiento</p>	<p>En cuanto al impacto del PAC 2020, aún no están disponibles los resultados de la evaluación de impacto del BID, pero algunos cruces de datos parciales muestran una tendencia similar a la de convocatorias anteriores del PAC (con efectos positivos en el desempeño de las empresas). Como resultado, se asistieron 540 empresas por un total de \$336 millones (en proyectos monetizados), cumpliendo en un 73% la meta de empresas asistidas y bajando notablemente la</p>

	<p>accionar de la Sepyme se enmarcó en el 9.2: promover un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible que permita generar empleo de calidad, y el 9.3: aumentar el acceso de la pequeña industria y otras empresas a los servicios financieros (créditos asequibles, integración en cadenas de valor y mercados).</p> <p>Entre los programas que se encontraron sin nuevas convocatorias a las empresas (y con baja ejecución en los 2 años anteriores) estaba el PAC - Programa de Apoyo a la Competitividad, que otorga ANR (aportes no reembolsables) para</p>	<p>médico, insumos médicos sanitarios y soluciones tecnológicas. La resolución en sus anexos establece como objetivo principal acompañar los esfuerzos que la Argentina realiza en la lucha contra la pandemia del virus COVID-19, estimulando la producción de bienes, equipamiento y kits de testeo, desarrollo de plataformas tecnológicas y/o proyectos en los que participen Pymes y/o Emprendedores, que fueran relevantes, escalables y de fácil implementación en el contexto de emergencia</p>	<p>cantidad de días que se demoraba en monetizar un proyecto con respecto a convocatorias anteriores.</p> <p>En la convocatoria PAC empresas 2021 se asistieron 1204 empresas por \$533 millones (monetizados).</p> <p>El éxito en la ejecución del programa PAC en los años 2020 y 2021 favoreció la expansión del ANR como instrumento para que las empresas puedan acceder a asistencia técnica y cofinanciar sus proyectos.</p> <p>Se crearon otros programas que otorgan ANR: Desarrollo</p>
--	--	---	---

	<p>asistencia técnica, cubriendo una parte del proyecto (la otra debe aportarla la empresa), y era financiado por el BID.</p> <p>Se establecen los objetivos de los programas de la Secretaría, entre los que se encuentra “contribuir a aumentar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas argentinas”.</p> <p>Desde la Sepyme se entendió que los ANR generan un impacto en la productividad y competitividad de las empresas (evidencia: estudio de impacto del BID sobre el programa PAC publicado en 2016), por lo que se</p>	<p>sanitaria y aislamiento.</p> <p>La convocatoria PAC COVID19 se desarrolló con la presentación de proyectos vía internet por parte de las empresas, que podían ser aprobados o no por parte del comité evaluador. Se estableció un presupuesto de \$250 millones a otorgar en ANR entre 50 empresas o emprendedores beneficiarias/os, que se ejecutó en su totalidad. De 442 proyectos presentados por emprendedores se aprobaron 24 por \$40 millones, mientras que de 300 postulaciones de empresas se</p>	<p>Productivo Pyme (tuvo 2 convocatorias en 2022 y 2023), Financiamiento para Proyectos de Capacitación Estratégicos y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, ambos destinados a instituciones de apoyo a pymes, y Potencia PyMex (continuador del Desarrollo Productivo Pyme pero orientado a empresas exportadoras). Están financiados por el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEP), dependiente de la Sepyme y administrado por el BICE Fideicomisos SA.</p>
--	--	--	--

	<p>propuso el relanzamiento de este instrumento otorgado por el PAC.</p> <p>Durante el mes de febrero de 2020 se trabajó en el pedido de prórroga al BID del Contrato de Préstamo Nº 2923/OC-AR (firmado en 2014) que financiaba el programa PAC, la estimación de fondos remanentes de las convocatorias anteriores y una revisión del programa. También se elaboró el documento de bases y condiciones para la nueva convocatoria del programa, que luego de recibir la no objeción del BID fueron publicadas para abrir la convocatoria.</p>	<p>aprobaron 25 proyectos por \$32 millones.</p> <p>Entre junio y agosto de 2020 se configuraron nuevas convocatorias de PAC, denominadas “Llamados Específicos”, con temáticas específicas alineadas con el desarrollo tecnológico. Se las pensó no para asistir a sectores particulares de la convocatoria COVID sino para volver a retomar el objetivo del crecimiento del empleo, incremento de la productividad y competitividad, y la orientación exportadora.</p> <p>El PAC Llamados específicos tenía 5 líneas: Kaizen 4.0, Eficiencia</p>	<p>Entre 2020 y 2021 se reactivó otro programa que contaba con financiamiento del BID: el Programa de Competitividad de Economías Regionales (PROCER), que también había sido discontinuado por la gestión anterior.</p> <p>Este financia a instituciones intermedias (cámaras empresariales, agencias de promoción, municipios) y universidades para el otorgamiento de asistencias técnicas y el apoyo a pymes.</p>
--	---	--	---

		<p>Energética, Alimentos, Diseño e Innovación, Transformación Digital, con el objetivo de mejorar la productividad de pymes a través de la implementación de asistencia técnica en tecnologías de gestión.</p> <p>Las autoridades de la Sepyme consideraron que abrir convocatorias del programa PAC en ventanas de tiempo delimitadas permitirá tener un mayor impacto en la cantidad de empresas y emprendedores que presenten sus proyectos. Anteriormente se realizaba una convocatoria con ventanilla abierta de</p>	
--	--	---	--

		<p>manera permanente.</p> <p>En abril se lanza la convocatoria PAC Empresas 2021, introduciendo nuevas finalidades para los proyectos. Esta ventanilla duraría hasta junio de 2022.</p> <p>En 2023 se abre la última convocatoria hasta la fecha, PAC Empresas 2023.</p>	
Eventos y procesos contextuales	<p>La gestión del gobierno nacional asumió en diciembre de 2019 con muchos problemas a resolver en cuanto a la macroeconomía del país, que se encontraba en una etapa recesiva: nulo crecimiento del Producto Bruto Interno, alta inflación, reservas</p>	<p>La crisis sanitaria y económica requirió la adopción de medidas oportunas que favorecieran el desarrollo productivo y contribuyan a fortalecer el sistema de salud, entre otros que impactaran directa y/o indirectamente en el desarrollo</p>	<p>Los ANR del programa PAC formaron parte de los más de 1 millón de beneficios otorgados, financiados o garantizados a pymes y emprendedores por parte del gobierno nacional desde el inicio de la gestión en diciembre del</p>

	<p>insuficientes en el Banco Central, pagos de la deuda externa en dólares difíciles de cumplir, renegociación de la deuda con acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional. Esto generaba un contexto de cierre de empresas, aumento del desempleo, baja en la productividad y competitividad de las pymes, dificultad para generar empleo privado y salarios con poder adquisitivo decreciente.</p> <p>Una de las formas que se plantearon para conseguir esos dólares era aumentar la productividad de las</p>	<p>productivo del país (texto de la resolución 53/2020). Las restricciones de circulación afectaron a las pymes y a la economía en general, debido a su importancia a nivel de empleo y facturación (según datos del Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA-, las Pymes concentraban el 62% del empleo registrado existente en Argentina en el 2020).</p> <p>La cuarentena produjo una caída abrupta de la actividad económica y un decrecimiento del PBI argentino del 9,9% para el año 2020.</p>	<p>2019. Esto se debió a la decisión gubernamental de favorecer el desarrollo de las pymes y la reactivación del sector, evidenciado en la mayor inyección de fondos presupuestarios que haya tenido la Sepyme en su historia.</p> <p>A partir del año 2021 se notó una mejora en algunas variables económicas (crecimiento del PBI y de la actividad económica, alcanzando e incluso superando valores del 2019 en algunos casos). Se renegoció la deuda con acreedores privados en 2020 y con el FMI</p>
--	---	---	--

	<p>empresas y en particular de las que exportan.</p> <p>Las pymes fueron las unidades productivas más afectadas por la coyuntura económica recesiva de los últimos años. Las altas tasas de interés (que dificultaban el acceso al financiamiento), los aumentos tarifarios desmedidos en los servicios públicos, la caída del consumo y el achicamiento del mercado interno, entre otros factores, provocaron en las empresas de menor escala un fuerte impacto en el nivel de facturación y actividad.</p>	<p>La mayoría de los recursos públicos se volcaron a la contención de los efectos adversos de la pandemia, con medidas de apoyo a sectores vulnerables (el ingreso familiar de emergencia), sectores con empleo registrado (el pago de un porcentaje de los salarios de los trabajadores a través del ATP), construcción de hospitales modulares y adecuación del sistema de salud para contener la ola de infecciones que se preveía.</p> <p>El COVID provocó más de 100 mil muertes en Argentina.</p>	<p>a comienzos del 2022.</p> <p>El éxito de la amplia campaña de vacunación (con una de las tasas más altas del mundo) provocó un descenso de las infecciones por COVID y un sucesivo relajamiento de las medidas de aislamiento, favoreciendo la reactivación económica.</p> <p>La economía creció en los años 2021 y 2022, pero se acelera la inflación, lo que disminuye el impacto de la mejora en otras variables como tasa de empleo, tasa de actividad económica e industrial.</p>
--	--	---	---

	<p>En marzo de 2020 se dictaron las primeras medidas de aislamiento preventivo por la pandemia, provocando una caída abrupta de la actividad económica a partir de abril.</p>	<p>El gobierno nacional sostuvo que debido a las restricciones de circulación se contuvo el brote inicial de infecciones y se pudo adecuar el sistema de salud para que este no colapsara con el crecimiento de los casos.</p>	<p>Según datos del INDEC las exportaciones argentinas alcanzaron en 2022 un pico histórico de 88 mil millones de dólares (superando los 82 mil millones del año 2011), de los cuales 13 mil millones fueron exportados por pymes.</p>
--	---	--	---

Fuente: elaboración propia en base a categorías de Andrenacci (2023)

4. Análisis del caso: propósitos de la reconfiguración, problemas y desafíos

El PAC tuvo tres reconfiguraciones en el período 2020/2021 en coincidencia con cada una de las convocatorias abiertas para la presentación de proyectos. La primera fue a causa de la pandemia del COVID-19, mientras que las otras dos, Llamados Específicos y PAC Empresas 2021, obedecieron a la necesidad de ejecutar los fondos del préstamo del BID que financiaban el programa. En estas últimas dos se reorientó el programa hacia sus objetivos generales de mejora de la productividad y competitividad de las pymes. La principal diferencia entre las convocatorias de específicos y 2021 fue que en la primera se aplicaba al proyecto en función del propósito elegido, mientras que en la de 2021 un mismo proyecto puede incluir más de un propósito.

El presente capítulo analiza las distintas reconfiguraciones, los propósitos de cada convocatoria y cómo éstos se fueron modificando producto del contexto económico y sanitario de la Argentina. Para ello cada inciso comienza con la descripción del problema que se buscaba atacar con cada reconfiguración y cómo se intentaron resolver, los objetivos de cada una y la estrategia para conseguirlos, y los resultados obtenidos en cada versión del programa PAC. Luego se observaron los distintos mecanismos que intentaron resolver problemas, desafíos y requisitos que surgieron de estas convocatorias, a través del análisis de los datos disponibles sobre las mismas y la información recogida en entrevistas a funcionarios que tuvieron intervención en las reformulaciones del programa. Estos mecanismos se encuentran resumidos, con sus respectivos niveles de calce (alto, medio y bajo), en el apartado 4.4.

En la convocatoria COVID-19 el principal problema abordado fue la falta de personal por el cierre del programa en la gestión anterior. Se buscó resolverlo a través de la conformación de un nuevo equipo de trabajo, pudiendo cumplir con los objetivos planteados y obteniendo los resultados que se buscaban. El mecanismo utilizado aquí fue la conformación del equipo y tuvo un calce alto ya que se cumplió con el objetivo de reactivar el programa. La convocatoria Llamados Específicos también enfrentó la falta de personal, que se resolvió mediante el mecanismo de conformación de equipos de evaluación con personal de otros programas. También se planteó la necesidad de llegar a más empresas, llegando a multiplicarlas a través de la incorporación del Kaizen como programa dentro de los llamados específicos. Nuevamente el calce observado es alto ya

que se pudieron evaluar a término los proyectos y ejecutar los ANR, y la incorporación de la metodología Kaizen resultó atractiva para muchas empresas que se incorporaron al PAC en ese programa. Por su parte, el PAC Empresas 2021 tuvo que afrontar más problemas que sus antecesores, principalmente los cuellos de botella generados por los sistemas informáticos utilizados y la presentación de proyectos a último momento. Esto se resolvió parcialmente con distintos mecanismos alcanzando niveles de calce medio y bajo. Existieron también dos problemáticas transversales a las tres versiones analizadas del PAC: la supuesta alta reincidencia de empresas (que en realidad sería un déficit del programa) y la dificultad en la planificación del programa de acuerdo con los lineamientos del ministerio. Ambos se resolvieron con mecanismos que tuvieron diferentes niveles de calce, alto en el caso de la reincidencia y bajo en el caso de la planificación.

4.1. Convocatoria PAC COVID-19

4.1.1 Problema afrontado por la reconfiguración

El principal problema que afrontó el PAC al reorganizarse para la convocatoria COVID-19 fue la reducción en la cantidad de trabajadores producto del cierre de este durante el período 2017-2019. En consecuencia, la puesta en marcha del programa enfrentaba desafíos tanto a nivel interno como externo. Por un lado, el rearmado de los equipos, incluyendo gente que había sido despedida o reubicada en otras áreas del Ministerio, implicaba convencer a estas personas de que vuelvan a un programa del cual habían sido expulsadas. Lo mismo ocurría hacia afuera del PAC en la relación con las empresas beneficiarias: algunas no habían obtenido monetizaciones por los PDE aprobados en las últimas convocatorias anteriores a 2019, y al desarticularse el programa había quedado desatendido el vínculo con las mismas ya que no había personal que atendiera el teléfono o respondiera los emails para resolver sus consultas. Esto podía generar dudas en las empresas sobre su participación en el programa por miedo a que vuelva a ocurrir un cierre y quedaran proyectos sin ejecutar. Por lo tanto, era fundamental reestablecer el vínculo con las empresas para que el programa se activara de nuevo.

El mecanismo que permitió responder al requisito de volver a poner en funcionamiento el programa fue la conformación de un nuevo equipo de trabajo. Se logró rearmar el equipo del PAC con la incorporación de personal en las áreas de control formal y control técnico. Con las medidas de aislamiento social dictadas por el gobierno nacional surgiría un nuevo inconveniente: la restricción para reunirse de manera presencial dificultó la capacitación de los nuevos trabajadores, que debió ser realizada de manera virtual a través de plataformas como Zoom o Meet, así como la comunicación que fue hecha vía Whatsapp y correo electrónico. También se vieron imposibilitadas las visitas a empresas para constatar la ejecución de los PDE, lo que significó una traba adicional para el normal funcionamiento del programa.

Debido a la urgencia con la que se llevó a cabo la convocatoria, y su carácter limitado en cuanto al tipo de empresas que podía aplicar, fue un llamado con pocos proyectos presentados en comparación a los años anteriores (2011-2017). Se pudo realizar el proceso de control formal y evaluación con el personal disponible hasta el momento, con asistencia de personal de la Sepyme que evaluaba otro tipo de proyectos de la convocatoria COVID-19 (como los créditos directos o los ANR FONDEP), y de la Subsecretaría de Emprendedores, que no había sufrido una baja tan grande en su nómina de trabajadores.

4.1.2 Propósitos y resultados

El propósito general de la reconfiguración forzada por la pandemia fue que el programa constituyera una herramienta de asistencia a las pymes para mitigar los efectos adversos del COVID-19 en la población argentina. Para ello, junto a otros beneficios como los créditos directos y aportes no reembolsables financiados por el FONDEP, se orientó el programa a sectores clave del aparato productivo nacional que podían hacerle frente a la crisis sanitaria. Su objetivo era estimular la producción de bienes, equipamiento, kits de testeo y el desarrollo de plataformas tecnológicas que fueran relevantes, escalables y de fácil implementación en el contexto de pandemia. Cada PDE debía cumplir al menos con una de las siguientes finalidades:

- Incrementar la producción de elementos para la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y/o control de la pandemia del virus COVID-19
- Desarrollar plataformas tecnológicas que permitan atender, mitigar y/o contrarrestar su propagación
- Desarrollar de servicios tecnológicos y actividades tendientes a generar cambios innovadores para las pymes en el contexto de pandemia: plataformas de teletrabajo, logística, e-commerce y pagos electrónicos, automatización de procesos, etc.
- Mejora de procesos para la obtención de certificaciones de normas, homologaciones y validaciones de productos y/o servicios asociados a la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y/o control del virus COVID-19.

El tiempo de implementación fue de hasta seis meses. Las empresas beneficiadas en este caso fueron fabricantes de equipamiento hospitalario (respiradores artificiales, ventiladores mecánicos, plataformas de procesamiento de muestras), insumos (oxígeno y derivados), elementos de protección y cuidado (barbijos, mamelucos, máscaras faciales, alcohol en gel) y sistemas tecnológicos (plataformas para consultas médicas online, capacitación y monitoreo). Fue una convocatoria atípica en comparación a las realizadas en años anteriores, ya que fue acotada en el tiempo y con un objetivo muy preciso.

La emergencia de la pandemia aceleró los tiempos de ejecución de los programas que estaban por ser lanzados (o relanzados) con la nueva gestión: líneas de crédito con bonificación de tasa, PROCER, Transformación Digital, Capacitar Pymes o el Sello del Buen Diseño Argentino. El 28 de marzo del 2020, a pocos días de decretada la cuarentena, ya se estaban recibiendo solicitudes de créditos y ANR dentro del paquete de medidas COVID-19. El 27 de abril se aprobaron los primeros proyectos, que comenzaron a monetizarse el 5 de junio, mientras que el último pago se efectuó el 4 de febrero del 2021. Un proceso que antes demoraba años en concretarse en este caso demoró poco más de 3 meses. Como se pudo observar en el capítulo 3, convocatorias anteriores del PAC tenían retrasos importantes en las monetizaciones. Por ejemplo, en la convocatoria del 2015 el promedio de tiempo de monetización era de 610 días. Como se aclaró en el capítulo anterior, esto se debió en parte al virtual cierre del programa

entre los años 2017 y 2019. En el caso del PAC COVID, hacia fines de noviembre del 2020 ya se habían monetizado el 85% de los ANR aprobados. De los 25 proyectos aprobados para el componente de apoyo a pymes, 23 tuvieron el anticipo como modalidad de pago. El PAC COVID fue exitoso en cuanto a la cantidad de empresas que se planificaba asistir y la ejecución de los ANR en un corto tiempo.

4.2 Convocatoria Llamados Específicos

4.2.1 Problemas afrontados por la reconfiguración

Al igual que en el PAC COVID, el principal escollo que tuvo que sortear esta convocatoria para su correcto funcionamiento fue la falta de personal producto del cierre del programa. En este caso, el problema se resolvió con un mecanismo similar pero diferente a la convocatoria anterior: la conformación de equipos ad hoc para la evaluación de proyectos, armados con personal de otros programas de Sepyme. Por ejemplo, los PDE del programa de transformación digital fueron evaluados por personal del Plan de Transformación Digital, que se ocupaba además de otras iniciativas de la Secretaría tales como la Red de Asistencia Digital o las Unidades de Transformación Digital, así como los de diseño fueron evaluados por el equipo del Plan de Diseño Argentino, que normalmente se ocupa de otorgar la distinción Sello del Buen Diseño a unos 300 productos de pymes de todo el país. En los proyectos del programa de eficiencia energética se contó con la asistencia de una consultora y de personal de la Secretaría de Energía de la Nación, mientras que en el programa Kaizen participó personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Cada programa específico tenía un coordinador y a su vez estos reportaban al coordinador general del PAC. La conformación de estos equipos resultó satisfactoria porque se pudieron evaluar los proyectos y ejecutar los pagos en un período de tiempo mucho menor al que tardaba el programa antes de su cierre.

Entre los llamados específicos hubo uno que presentó un desafío particular. El programa Kaizen Tango se inició en la Argentina con el objeto de “mejorar la calidad y la productividad de las empresas argentinas a través de la aplicación de las metodologías japonesas de gestión productiva” (Bases y Condiciones PAC Kaizen, 2020: 1). La

metodología Kaizen era un concepto japonés que promovía la mejora continua a través de acciones concretas y simples que involucraban a todos los integrantes de una empresa, desde directivos hasta operarios de planta. El programa comenzó a aplicarse durante 2018 en áreas relacionadas con la productividad, la innovación, el desarrollo de negocios y los aspectos sociales con el objetivo de potenciar el diseño, la planificación y la generación de políticas públicas innovadoras y competitivas. Su desarrollo era un trabajo conjunto entre la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El problema era que solamente alcanzaba a unas 20 empresas por año, lo cual resultaba muy poco para las autoridades de Sepyme. Al incorporarse como programa dentro de los llamados específicos del año 2020, se logró alcanzar 224 empresas en los pocos meses que duró la convocatoria de PAC Kaizen, lo que resultó un cambio significativo y una experiencia muy exitosa para difundir este método, así como una forma de incorporar más empresas al PAC.

4.2.2 Propósitos y resultados

Transcurridos los meses iniciales de la cuarentena, durante los cuales la acción estatal se enfocó principalmente en el fortalecimiento del sistema de salud para atender el pico de contagios del virus, se reconfiguró el PAC nuevamente para los Llamados Específicos. Se retomaron como objetivos generales los de la nueva gestión ministerial: crecimiento del empleo, incremento de la productividad y la competitividad de las empresas beneficiarias. Estos objetivos respondían a la necesidad de revertir el ciclo negativo que habían atravesado las pymes en los años 2018 y 2019, signado por la caída de la actividad económica e industrial y pérdida de puestos de trabajo. La nueva gestión se proponía aportar a la transformación de la Argentina en una “economía moderna, innovadora y exportadora”,¹² pero basándose en la estructura productiva existente y fortaleciendo sectores clave para la generación de empleo, como las pymes de industria

¹² Entrevista a Guillermo Merediz, 21/9/23.

y servicios.¹³ Esto planteaba un cambio en la concepción de la matriz productiva argentina con respecto a la gestión anterior. El concepto de “reactivación productiva” se refiere a la puesta en marcha del sector productivo argentino mediante el apoyo estatal a través de ciertas herramientas financieras, principalmente los créditos con bonificación de tasa y los aportes no reembolsables, para que el entramado pyme aumente su producción y genere empleo. Como se afirmó en el capítulo anterior, las pymes fueron uno de los sectores más golpeados dentro de la economía argentina, con un aumento de la tasa de mortalidad empresarial (cierre de empresas), crecimiento del desempleo, pérdida del poder adquisitivo del salario, bajo nivel de exportaciones, volatilidad cambiaria, alta inflación, baja de las tasas de actividad industrial y de las pymes en particular. En definitiva, esta nueva convocatoria se proponía otorgar incentivos a empresas que venían dañadas desde antes y también a aquellas que habían sido afectadas por las restricciones del aislamiento social preventivo y obligatorio.

La convocatoria Llamados Específicos recibió proyectos entre el 6 de agosto y el 1° de diciembre del 2020. Las empresas podían presentar sus PDE en cinco programas, cada uno orientado por finalidades distintas y con una ventana delimitada de tiempo para acceder. Las empresas podían presentarse a más de un llamado. A su vez, cada programa del PAC específicos tenía distintas líneas:

- Calidad de alimentos: análisis de peligros y puntos críticos de control, buenas prácticas de manufactura en las plantas de producción de alimentos, sistema de gestión de inocuidad de alimentos, implementación de normas de inocuidad y aseguramiento de la calidad y certificación de normas para la exportación;
- Diseño e innovación: mejorar del diseño y la calidad de los productos, mejora de la estrategia comunicacional para mercados interno y externo, diseño de productos y/o líneas de productos, generación de aprendizajes en las pymes relativos a diseño y comercialización de bienes;
- Eficiencia energética: Diagnósticos energéticos, Implementación de sistemas de gestión de energía (SGEn) con o sin inversiones;

¹³ Según datos del Registro Pyme, las pymes industriales y de servicios concentraban el 60% del empleo registrado en SIPA (año 2022).

- Kaizen: niveles 1 a 4 (con y sin digitalización y/o adquisiciones);
- Transformación digital: gestión del negocio, compras y/o proveedores, marketing y ventas, recursos humanos, stock y distribución, producción y operaciones.

Los pagos se realizaron a partir del 10 de febrero de 2021 y hasta el 8 de julio de ese mismo año. Nuevamente se observó una rapidez mucho mayor en el proceso de aprobación y pago de los proyectos a las empresas, en este caso motivada por el vencimiento del plazo de ejecución del préstamo BID. La mayoría de estos se efectuó bajo la modalidad de anticipo.

4.3 Convocatoria PAC empresas 2021

4.3.1 Problemas que afrontó la reconfiguración

Dado que la cantidad de problemas que enfrentó esta reconfiguración es mayor que en las dos versiones anteriores del PAC analizadas, se organizan en tres apartados: múltiples sistemas informáticos para la gestión de los PDE (se incluyen dos flujogramas que ilustran el recorrido que hacen los proyectos en los sistemas DNA2 y TAD), los cuellos de botella generados por la presentación de proyectos a último momento y la dificultad en la planificación de las metas del programa.

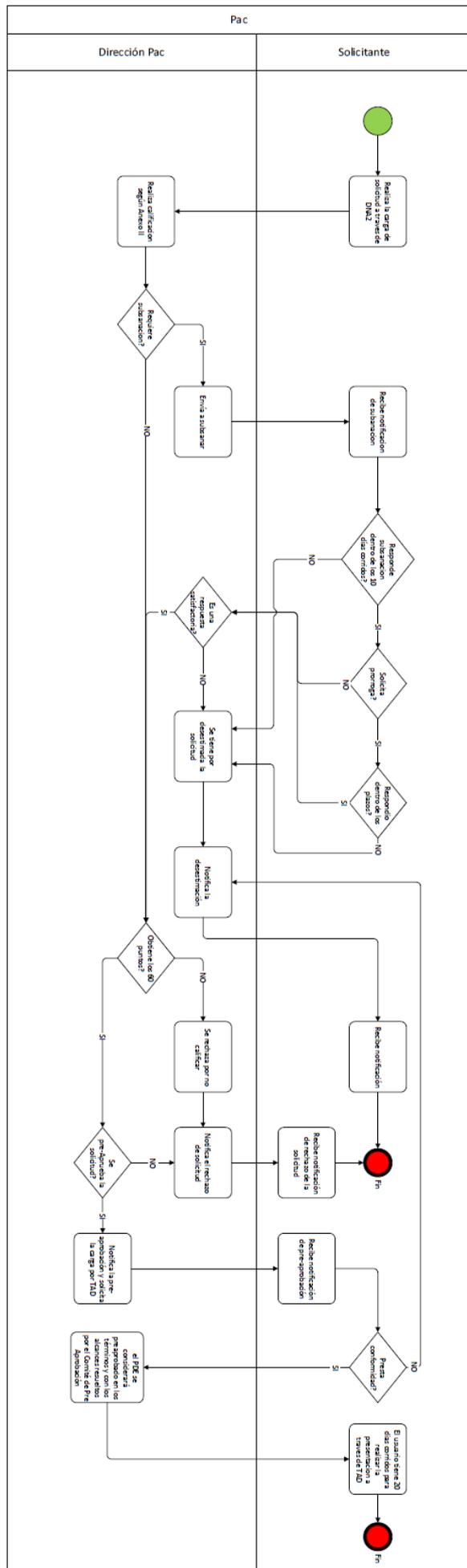
4.3.1.1 Primer problema afrontado

El programa PAC en las convocatorias de los años 2020 y 2021 utilizó dos plataformas distintas para el registro de la documentación, su posterior control y evaluación. Se trataba de los sistemas TAD (Trámite a Distancia) y DNA2. Las convocatorias del año 2020 (COVID-19 y llamados específicos) utilizaron directamente el TAD y no el DNA2, mientras que la convocatoria 2021 utilizó ambos sistemas. El uso de los dos sistemas fue parte de la reconfiguración que se realizó en la gestión del programa y ha sido objetado por parte de auditorías realizadas a la Sepyme, a lo que se respondió

que el TAD no es un sistema de gestión sino una ventanilla para generar expedientes.¹⁴ Frente al requisito de una mejora en la tramitación de los proyectos, el mecanismo utilizado en este caso fue la incorporación de un segundo sistema para agilizar la preaprobación y aprobación de los PDE.

La configuración del programa provocó distintos inconvenientes que dificultaron la gestión de los proyectos, haciéndola más lenta y menos eficiente de lo que tendría que haber sido. A continuación, se presenta un flujograma del recorrido de cada proyecto en el sistema DNA2:

¹⁴ Entrevista a Gonzalo Soler, 19/9/23.



Fuente: programa PAC.

El sistema DNA2 se utilizó para realizar la evaluación del proyecto, que era cargado por la empresa luego de registrarse en la página web del Portal DNA2¹⁵. El mismo sistema servía para postularse a otros programas de asistencia a pymes, así como de la Subsecretaría de Emprendedores. Un primer problema que presentó esta web es que se encontraban disponibles programas antiguos de ambas Subsecretarías que ya no funcionan, como por ejemplo Fondo Semilla, Expertos Pyme y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, mezclados con algunos que sí se encuentran vigentes, como Capacitar Pymes, lo que entorpecía la navegación de la página y la correcta inscripción en el PAC. Además, por el lado del usuario se trataba de un sistema poco amigable: era difícil cargar un proyecto y corregir errores que se pudieran cometer, no se podía tener un proyecto en borrador antes de mandarlo y al avanzar en las pantallas de carga después era imposible retroceder. Una vez que la empresa cargaba el proyecto en el sistema DNA2, los evaluadores del PAC procedían al control formal, es decir, el chequeo de que la documentación estuviera en regla: que el proyecto cumpliera con los criterios de elegibilidad, que sea fuera una pyme sin deudas fiscales ni previsionales, que estuviera completa la documentación solicitada en las bases y condiciones y que la empresa contara con certificado pyme. Luego se realizaba el control técnico de los proyectos, que es su evaluación: se analizaba que cumpliera el objetivo de la convocatoria, que estuviera enmarcado en los propósitos y finalidades, que los topes de los ANR sean adecuados, que haya verificables, que sea realizable en el tiempo, que los montos de los presupuestos estuvieran bien conformados y fueran razonables. El DNA2 contaba con una sección del trámite en la cual se asignaba el puntaje de manera automática introduciendo una serie de variables (el mínimo para aprobar era de 60 puntos).

Los controles técnicos y formales producían una cantidad de subsanaciones en los proyectos, que a su vez tenían un tiempo de respuesta estipulado para la empresa (20 días corridos desde que recibían la notificación de subsanación). El DNA2 no contaba con un sistema de monitoreo en tiempo real, funcionaba mediante la descarga de planillas en formato Excel con la información de los proyectos, pero sin tener la

¹⁵ Página web: <https://dna2.produccion.gob.ar/dna2bpm/user/login>

información total sobre el cumplimiento de los tiempos de subsanación. Eso lo hacía de forma manual el personal del programa PAC, lo que generaba pérdida de información y que no se alcanzara a intimar a todas las empresas para que presentaran las subsanaciones en los plazos determinados. En consecuencia, cierta cantidad de PDE no avanzaron por no responder a las subsanaciones. Una vez que los proyectos eran evaluados y alcanzaran los 60 puntos pasaban al estado de preaprobación por parte del comité. Se notificaba a la empresa de esta preaprobación para que prestara su conformidad y a partir de allí tenía 20 días corridos para iniciar su expediente en el sistema TAD.

A continuación, se presenta un flujograma del sistema TAD y posteriormente se explica su recorrido:

El sistema de Trámite a Distancia (TAD) generaba un expediente y con eso se iniciaba la gestión del pago de aquellos PDE que fueron aprobados. Nuevamente se le solicitan subsanaciones a la empresa en caso de observarse errores en esta documentación, lo que puede llevar a que el proyecto sea desistido en caso de que la empresa no conteste a las notificaciones en el plazo establecido de 10 días. Si se solicitó la modalidad de anticipo la empresa debía presentar un seguro de caución y póliza antes de los 20 días de corrido luego de la aprobación en TAD. Si se cumplía con los plazos establecidos el PDE pasaba a la fase de monetización por parte de la DIGEPSE. Esta dirección informaba luego al programa PAC sobre los pagos realizados y este registro se cargaba en el sistema DNA2. El principal inconveniente que presentaba el sistema TAD es que se trataba de una plataforma de formalización de documentos, no de gestión de un proyecto. Se agregaban sucesivas fojas a los expedientes que después no se pueden borrar si eran enmendadas. Esto requería más personal abocado al control de las modificaciones y subsanaciones.

La última etapa era la de rendición del PDE, que se realizaba vía TAD, cuyos datos de fechas y vencimientos eran cargados en DNA2. La rendición podía ser aprobada, con lo que se daba por terminado el proyecto, o rechazada. En caso de haber recibido un anticipo, si la empresa no ejecutó alguna de las actividades programadas en el PDE debe devolver ese dinero. Si no se rendía el anticipo se ejecutaba la póliza del seguro de caución, aunque según fuentes del programa esto nunca ocurrió aún en la convocatoria 2021. En la de Llamados Específicos sí hubo 10 empresas que recibieron anticipo y no lo rindieron. En ese caso se levantaba la póliza una vez que se presenta la rendición. La rendición podía ser rechazada si no se ejecutó el proyecto en su totalidad. Si la modalidad es de reintegro, se les pagaba por lo ejecutado, y en caso de haber solicitado fondos para actividades que después no se realizaron éstas no se pagaban.

Como pudo observarse, la ausencia de un sistema único de gestión hizo que se utilizaran dos sistemas que no eran interoperables, a lo que se sumaba un tercer sistema de registro de información del PAC: las planillas de Excel descargadas del DNA2 y almacenadas en Google Drive. Los equipos del programa iban registrando el monitoreo y el control de la gestión sobre esas planillas con los consecuentes riesgos de seguridad informática que esto implicaba. La Secretaría contaba con un sistema de almacenamiento propio en la “nube”, pero este no permitía la posibilidad de editar

planillas de manera online y simultánea por parte de distintos usuarios. Solamente funcionaba como guarda de los archivos, lo que impedía un trabajo remoto por parte del personal.

Cabe aclarar que hubo un intento por reformular el sistema DNA2 que se utiliza en la Secretaría, pero con escaso éxito. En el año 2021 se intentó pasar a una nueva versión, el DNA3. Nunca se pudo concretar ese cambio por problemas presupuestarios y de tiempo: cambiarlo llevaría aproximadamente 1 año y eso entorpecería el correcto funcionamiento del DNA2, ya que su administración, dependiente de la Dirección de Informática de la Secretaría, carece del personal necesario para mantenerlo funcionando y paralelamente ir probando un sistema nuevo. Cualquier modificación que se quisiera hacer al DNA2, como por ejemplo generar nuevos estados de evaluación de los proyectos (como los que figuran más adelante en el diagrama del PAC) podía llevar hasta meses ya que su gestión era realizada por una sola persona, a la que había que solicitarle un ticket para cada una de esas modificaciones. Esto mejoraría si la Sepyme contara con un área de informática propia. Según estimaciones de las autoridades entrevistadas una reforma profunda del DNA2 permitiría agilizar aún más la ejecución de los programas que se tramitan a través de él.

También es importante aclarar por qué no se utilizó este sistema en las versiones COVID y Llamados Específicos del PAC. La adecuación del DNA2 a cada programa de la Sepyme no podía ser inmediata, ya que había que parametrizar el sistema con las bases y condiciones de cada una. Por eso las convocatorias del PAC del 2020, que tuvieron características particulares que ya han sido descritas anteriormente, no utilizaron el sistema DNA2 ya que no hubo tiempo de adecuarlo. Las dos convocatorias de ese año se desarrollaron de manera exitosa al contar con el apoyo de otros equipos para la evaluación, pero para la del 2021 al tener que resolver las evaluaciones solamente con el personal del PAC se decidió usar el DNA2, que funcionó en ese caso como un sistema de preaprobación de los proyectos. La gestión informática de los proyectos seguramente sea el aspecto del PAC que mayores problemas presentó para el funcionamiento del programa y en la cual los mecanismos no han sido del todo efectivos para alinear objetivos y resultados.

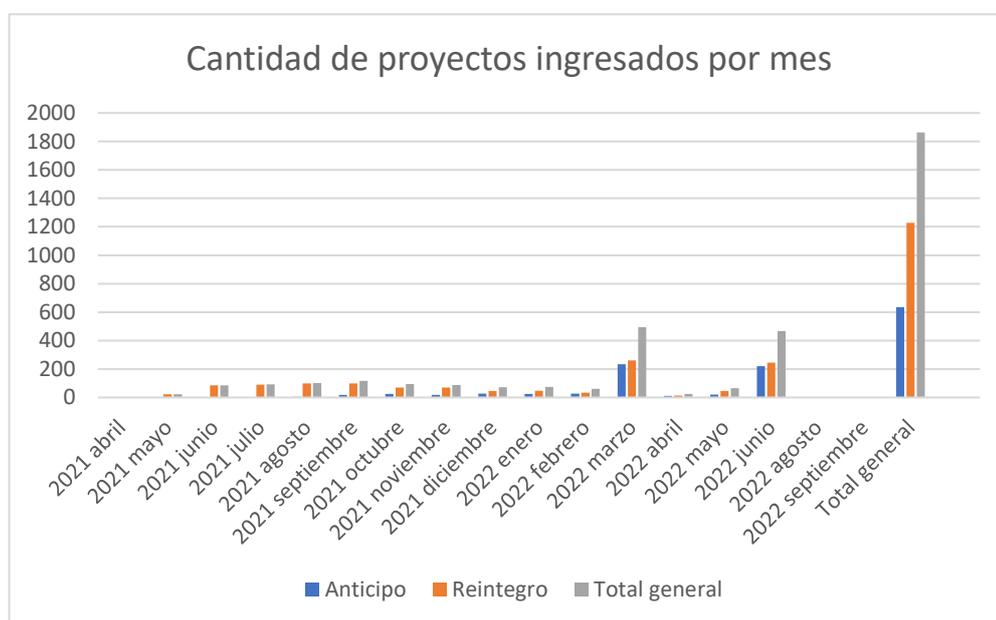
4.3.1.2 Segundo problema afrontado

Uno de los problemas que surgió de la convocatoria PAC empresas 2021 fue la baja cantidad de proyectos presentados con relación a las metas establecidas en el proceso de planificación anual iniciado en noviembre de 2020. En la planificación de la Sepyme para el año 2021 se estimaban 5000 proyectos a lo largo de toda la convocatoria, de los cuales se esperaba cofinanciar 1500. Para fines del segundo trimestre, durante el mes de junio, la cantidad esperada era de 2500 proyectos presentados, pero solamente se presentaron 110. Cabe aclarar que la modalidad de anticipo fue introducida el 20 octubre de 2021, 6 meses después del lanzamiento de la convocatoria. Contrariamente a lo que se estimaba, la habilitación del pago por anticipo no produjo un aumento en la cantidad de proyectos presentados. El factor que determinó un aumento significativo en este número fue la fecha de cierre de la convocatoria, primero estimada para el 26 de marzo y luego postergada al 30 de junio. A continuación, se presentan una tabla con la cantidad de proyectos por mes de ingreso según la modalidad de pago (anticipo o reintegro) y un gráfico que ilustra la cantidad de proyectos ingresados por mes:

Año/mes	Anticipo	Reintegro	Total general
2021	94	581	675
Abril	0	2	2
Mayo	0	22	22
Junio	0	86	86
Julio	1	91	92
Agosto	4	98	102
Septiembre	18	99	117
Octubre	25	69	94
Noviembre	19	69	88
Diciembre	27	45	72
2022	542	646	1188
Enero	26	48	74
Febrero	27	34	61

Marzo	234	260	494
Abril	11	14	25
Mayo	21	44	65
Junio	221	245	466
Agosto	1	1	2
Septiembre	1	0	1
Total general	636	1227	1863

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.



Fuente: elaboración propia en base a datos del programa

El gráfico muestra un flujo constante de ingreso de proyectos entre la apertura de la convocatoria y marzo del 2022 (la primera fecha de cierre establecida luego sería prorrogada). El salto en la cantidad de proyectos se debió a muchas empresas que ante la inminencia del cierre de la convocatoria deciden presentar su proyecto en lugar de hacerlo anticipadamente. Según uno de los entrevistados, la presentación masiva en los últimos días de convocatoria era un indicador de que cuesta llegar a las pymes desde la Sepyme: “se llega a través de formuladores y articuladores, instituciones intermedias que recopilan proyectos, los arman en forma simultánea y cuando corren los tiempos los

cargan todos al final”¹⁶. La mayoría de las pymes no tenía tiempo de ingresar al DNA2 y cargar un proyecto. Los formuladores se inscribían en el Directorio de Consultores (DIRCON). Aquellos que prestaban servicios debían estar registrados como proveedores de bienes, de asistencia técnica o de consultoría para formulación. Se analizaba que fueran idóneos para la tarea, que acreditaran antecedentes y experiencia en la temática.

La presentación de los PDE a último momento generó un cuello de botella en el procesamiento de las solicitudes y la evaluación. Además, muchos llegaron sin los requisitos mínimos para avanzar y son rechazados o desestimados. De los PDE que fueron desestimados (199), el 41% (83) fueron presentados en marzo o junio de 2022, cuando estaba por cerrarse la ventanilla de presentación de solicitudes. A continuación, se presenta un cuadro con los meses de presentación de proyectos que finalmente serían desestimados:

Año/mes	Cantidad de proyectos
2021	92
Mayo	5
Junio	8
Julio	14
Agosto	12
Septiembre	15
Octubre	11
Noviembre	12
Diciembre	15
2022	107
Enero	10
Febrero	8
Marzo	50
Abril	3
Mayo	3

¹⁶ Entrevista a Gonzalo Soler, Director de Política Pyme (diciembre de 2019 a la actualidad), 19/9/23.

Junio	33
Total general	199

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.

Como se mencionó anteriormente, este problema se intentó resolver mediante la extensión de las convocatorias, el aumento del monto de los ANR disponibles y la vuelta del anticipo como modalidad de cobro. También se buscó simplificar la cuestión administrativa teniendo una misma estructura de gestión del programa que recibiera los proyectos de distintas temáticas. Por lo que se vio anteriormente estas medidas no tuvieron el efecto deseado ya que la mayoría de los PDE fueron presentados al filo del cierre de cada llamado. En este caso puede decirse que las herramientas o funciones del mecanismo fueron los cambios en las modalidades de pago, en la temporalidad de las convocatorias y la gestión del programa, y que no lograron tener el efecto deseado que era una presentación de proyectos con una distribución más pareja en el tiempo.

De acuerdo con la información brindada por los entrevistados, tanto la modalidad de ventanilla permanente como la de convocatorias más cortas en el tiempo presentan pros y contras. Ambos coincidieron en la necesidad de modernizar el sistema para bajar los tiempos de evaluación y ejecución de los proyectos. Tener una convocatoria por un lapso mayor hacía que las empresas no estuvieran tan apuradas y pudieran desarrollar su agenda, presentando mejores proyectos ya que tenían más tiempo para elaborarlos. Pero sin una fecha límite muchas terminaban abandonando la presentación de los PDE. Una ventanilla abierta por más tiempo evitaba tener al personal del PAC evaluando muchos proyectos en un mismo momento, con los problemas que esto generaba. No obstante, los equipos técnicos también pedían que se hagan convocatorias con un cierre delimitado porque de otra manera las empresas consultaban mucho y hacían demasiadas modificaciones a los proyectos, lo que hacía más ineficiente el proceso.

4.3.1.3 Tercer problema afrontado

El problema mencionado en el apartado anterior tuvo influencia directa en la planificación del programa. Los programas de la Sepyme contaban con una planificación anual que se configuraba entre las distintas áreas en conjunto con la Dirección de

Evaluación y Seguimiento de la Gestión de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (DNSEG). Las direcciones y programas que conformaban la Sepyme no tenían un proceso de planificación coordinado hacia el interior de cada una, por lo que realizar la planificación anual direccionada por la DNSEG siempre resultaba un proceso que demoraba varios meses y nunca terminaba de ser provechoso para las partes. Los distintos tiempos de ejecución de cada programa, con sus diferentes tipos de instrumento (créditos, garantías o aportes no reembolsables) hacían que la semaforización o el monitoreo de los programas según el porcentaje de avance de sus metas a veces no reflejara la realidad de los programas. El caso del PAC era bastante particular dentro del conjunto de programas de la Sepyme.

El PAC, al haber sido financiado por el préstamo del BID, contaba con la ventaja de tener fondos disponibles para su ejecución sin depender del Tesoro Nacional. Esto repercutía también en los pagos de los ANR a las empresas, que son efectuados por la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIGEPPSE). Al mismo tiempo, se encontraba atado a los tiempos de ejecución y la auditoría del organismo internacional que presta el dinero. Por ello los tiempos de ejecución del programa estaban regidos por los vencimientos de las cuotas del BID, dificultando el monitoreo de la ejecución del programa tal como se planifica desde la DNSEG. Las convocatorias no tenían una duración de año calendario ni se ejecutaban de manera incremental. Por ejemplo, en la planificación de la DNSEG para el año 2021 se planteaba alcanzar un 25% de ejecución en el primer trimestre, un 50% en el segundo, 75% en el tercero y 100% al finalizar el año. Esto no ocurrió en ninguna de las convocatorias analizadas por este trabajo. Por lo tanto, era difícil comparar la ejecución del programa año tras año porque se trató de versiones con distinta duración y distintos objetivos.

El mecanismo que se observó aquí es la planificación de lo ejecutado por el programa de manera trimestral acorde a las directivas de la DNSEG, lo que en este punto se mostró ineficiente ya que como se mencionó anteriormente no se cumplió con la ejecución tal como estaba planificada.

4.3.1.4 Propósitos y resultados

En este apartado se analizó la convocatoria más extensa del PAC, tanto por su duración como por la cantidad de proyectos presentados y aprobados. Durante los meses iniciales del 2021 se daría la tercera reconfiguración del programa PAC, derivando en la nueva convocatoria denominada “PAC Empresas” en abril de 2021. En esta versión del programa las empresas podían presentar sus PDE con las siguientes finalidades y propósitos específicos:

- Calidad: implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad, implementación y certificación de calidad de producto;
- Desarrollo exportador e inteligencia comercial: diseño de plan de exportación, desarrollo de oferta exportable, adaptación productiva para la exportación, inteligencia y desarrollo comercial, estrategia de comunicación internacional;
- Desarrollo sostenible: implementación y/o certificación de un sistema de gestión de la energía o la gestión ambiental, elaboración de un plan de adecuación ambiental, ecoinnovación y ecodiseño en la producción, el producto o la comercialización, diseño y construcción de una planta de tratamiento de efluentes;
- Innovación: mejoras en el diseño y calidad de productos, estrategia de comunicación visual, diseño de nuevos productos y/o líneas de productos y/o procesos productivos;
- Tecnologías de gestión: Kaizen, mejoras rápidas, mejoras y rediseño de procesos, infraestructura, fortalecimiento de capacidades de gestión;
- Transformación Digital: implementación de sistemas de segunda, tercera y cuarta generación.

En comparación con los Llamados Específicos, se destacó la introducción del desarrollo exportador y desarrollo sostenible como finalidades, en sintonía con los ejes de la gestión del Ministerio de Desarrollo Productivo. Estas finalidades se alinearon con dos de las misiones del Plan Argentina Productiva 2030: duplicar las exportaciones para

hacer sostenibles las mejoras sociales y económicas y desarrollar la economía verde para una transición ambiental justa (Argentina Productiva 2030, 2023: 9).

Para esta convocatoria se decidió utilizar el reintegro como modalidad de pago. Esto demoró la ejecución de los pagos ya que son posteriores a la rendición del proyecto y no fue tan atractivo para la empresa porque tuvo que contar con la totalidad de los fondos antes de empezar el PDE. En cambio, la modalidad de anticipo, en la cual se le otorgó el ANR a la empresa antes de ejecutar su proyecto, resultó más rápida en su ejecución y rendición. El 20 de octubre de 2021, con el fin de incentivar e incrementar el ingreso de PDE por parte de las empresas en la convocatoria PAC, se realizaron modificaciones a las bases y condiciones, mediante la resolución 110/2021 de la Secretaría de Pymes. Se prorrogó al 26 de marzo de 2022 la convocatoria y se aumentó el monto máximo de los ANR a \$3 millones, habilitando el anticipo como forma de desembolso del ANR. Finalmente, la convocatoria de PAC empresas 2021 cerró el 30 de junio de 2022 y tuvo un total de 1863 proyectos admitidos, de los cuales se aprobaron 1203 por \$1112 millones.

A mediados del 2022, entre los meses de julio y agosto, primero hubo una renuncia del ministro de Desarrollo Productivo, y luego se decidiría una modificación sustancial del organigrama del Estado Nacional. Numerosas dependencias del Ministerio de Desarrollo Productivo, entre las cuales se encontraba la Sepyme, pasaron a constituir una Secretaría dentro del Ministerio de Economía. Así se conformó la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, con sus respectivas Subsecretarías de Pyme¹⁷ y Emprendedores. Por lo tanto, la gestión del PAC emprendedores, al igual que otros programas, quedó escindida del área de pymes.

Al momento de concluir esta investigación el programa seguía ejecutando pagos de los PDE de la convocatoria PAC empresas 2021 y al mismo tiempo se estaba cerrando la convocatoria PAC empresas 2023. La novedad de esta última convocatoria fue la posibilidad de presentar un “proyecto de finalidad integral” que combine diversos propósitos. El objetivo de esta convocatoria, según sus bases y condiciones, era contribuir al aumento de la productividad, competitividad y acceso a los mercados;

¹⁷ La Sepyme pasó a llamarse Subsepyme, denominación que se usa actualmente.

fomentando un desarrollo productivo innovador y ambientalmente sostenible de las empresas beneficiarias.

4.3.2 Resumen sobre los requisitos, déficits y mecanismos

En este último apartado se presenta un cuadro resumen de los requisitos/déficits, los mecanismos utilizados y el nivel de calce (alto, medio o bajo). Luego se hace un abordaje de los éxitos y fracasos de cada reconfiguración en particular, identificando también aquellos que son transversales a las tres convocatorias analizadas. A continuación, se presenta el cuadro resumen:

Teleología (proyecto)	Realidad (conjuntos funcionantes)	
Requisitos/déficits	Nivel de “calce”	Mecanismos
Activar el programa PAC	Alto	Rearmado del equipo con personal nuevo y armado de equipos ad hoc para evaluar ciertas convocatorias. Prórroga del préstamo con el BID
Alcanzar más empresas	Alto	Incorporación del programa Kaizen dentro de los llamados específicos
Mejorar el sistema de tramitación de los PDE	Medio	Utilización de sistema DNA2 para preaprobación y aprobación de proyectos
Presentación de PDE más repartida en el tiempo	Bajo	Distintos tipos de convocatoria (limitadas o ventanilla permanente), aumento del monto de los ANR y anticipo como modalidad de pago

Ejecutar el programa de acuerdo con lo planificado con la DNSEG	Bajo	Planificación anual para la DNSEG
Bajar la reincidencia de empresas	Alto	Incorporación de empresas nuevas al programa

Fuente: elaboración propia en base a categorías de Andrenacci (2023)

La reconfiguración producida por la convocatoria PAC COVID-19 mostró como principal éxito la reactivación del programa y la prórroga del préstamo que financia el mismo. Quizás su único déficit fue el corto alcance que tuvo en cuanto a la cantidad de empresas, pero esto tuvo que ver primordialmente con su objetivo que era beneficiar a cierto tipo de empresas de sectores muy específicos del entramado productivo pyme. El PAC Llamados específicos logró revertir ese déficit, con la incorporación de empresas motorizada por el programa Kaizen que aportó un tercio del total de proyectos aprobados en dicha convocatoria. En cuanto al PAC Empresas 2021, las problemáticas que afrontó fueron resueltas sólo parcialmente: la incorporación de sistemas informáticos no pudo resolver los cuellos de botella en la tramitación de los PDE y los cambios en las modalidades de la convocatoria no logró evitar que la mayoría de los proyectos fueran presentados a último momento. La tramitación de los proyectos a través de la incorporación del sistema DNA2 podría ser categorizada como un mecanismo de calce medio (parcialmente exitoso), ya que permitió mejorar la gestión de los PDE pero aun así evidenció los problemas que generan ciertas características de dicho sistema informático. Se podría afirmar que en 2020-2021 se mejoró en comparación con los tiempos de tramitación del PAC 2011-2019 pero aún quedaría mucho por perfeccionar en las convocatorias futuras. Entre los mecanismos de calce bajo se encontraban la planificación anual del programa y la aplicación de distintas modalidades de cobro y tipos de convocatoria. El requisito del primer mecanismo era lograr que el programa se ejecute de acuerdo con los lineamientos de la planificación ministerial, y se puede decir que no fue exitoso ya que las metas trimestrales no se cumplieron en ninguna de las convocatorias analizadas. A su vez, la introducción de distintas formas de cobro (como el anticipo) y la variación en el tipo de convocatoria (ventanillas cortas o largas para la presentación de los PDE) no lograron resolver el

requisito de lograr una presentación de los proyectos más repartida en el tiempo. Dicho de otra forma, no pudieron evitar que los PDE fueran presentados en su mayoría los últimos dos días antes del cierre de cada convocatoria.

Entre los mecanismos con nivel de calce alto se encontraba el rearmado del equipo, lo que vale para las tres ediciones del PAC analizadas en este capítulo. Se hizo funcionar el programa ya fuera con incorporación de nuevo personal o la utilización de equipos de evaluación provenientes de otros programas. Uno de los déficits observados por el personal que gestiona el PAC¹⁸, y que también atravesaba las tres versiones del programa, fue que no se favorecía el ingreso de empresas nuevas. Según su percepción, las empresas que lograron acceder a los ANR convocatoria tras convocatoria solían ser las mismas, y lograban presentar proyectos exitosos porque estos eran formulados por los mismos consultores. Usualmente las empresas que no tenían un diagnóstico hecho sobre su funcionamiento o sobre cuáles eran los puntos por mejorar o fortalecer a través de la asistencia técnica no lograban llevar a cabo los PDE. El programa Expertos Pyme funcionaba como diagnóstico previo a las asistencias técnicas, pero por cuestiones presupuestarias fue desactivado.

Esta idea sobre el funcionamiento del PAC guardaba relación con lo mencionado anteriormente sobre el poco contacto directo que tiene la Sepyme con las potenciales empresas beneficiarias. Al trabajar a través de consultores, formuladores o expertos se perdió el vínculo con las pymes y se pensaba que las empresas se repetían en cada convocatoria, cuando en realidad lo que se iba repitiendo eran los gestores que presentaban los PDE al programa. Por supuesto que tener un vínculo más directo con las pymes requeriría más personal en el programa, y al igual que la renovación de los sistemas informáticos, esto implicaría tener mayores recursos monetarios. No obstante, haciendo un simple cruce de datos se pudo observar que la realidad, al menos en el período estudiado por este trabajo, es distinta. Al comparar los proyectos aprobados de Llamados Específicos con los de PAC empresas 2021 se observó que 133 de las 673 empresas que obtuvieron ANR en la convocatoria 2021 ya lo habían recibido en Llamados Específicos. Esto representaba un 19%, por lo que la mayoría de las empresas no habían recibido beneficio en la convocatoria anterior, lo cual estaría en línea con el

¹⁸ Información brindada en entrevista brindada por personal del PAC el 15/9/23.

objetivo de que no fueran siempre las mismas empresas aquellas que accedían al programa año tras año. Desde la gestión de la Sepyme y del programa PAC se perseguía el objetivo de beneficiar a una mayor cantidad de empresas nuevas que en los años anteriores al cierre del programa. Esta idea era compartida con las autoridades del BID, por lo que en ese sentido el resultado del programa fue positivo ya que se incorporaron nuevas empresas al programa.

Según uno de los entrevistados, la tasa de “reincidencia” no era tan alta como se creía, pero aun así el 19% es mucho. “Se pensaba que había un grupo de empresas pymes que hacían su negocio con PAC”¹⁹, aunque la realidad indicó que el total general de beneficiarios de la dirección que recibieron al menos un subsidio es de más de 4000. Esto sirvió para medir el alcance y no pensar que se trabaja de manera autónoma para el mismo grupo de empresas. El mecanismo utilizado en este caso fue la incorporación de nuevas empresas al programa y puede afirmarse que tuvo un nivel de calce alto porque logró alinear el objetivo, que era bajar la reincidencia de empresas, con el resultado, que fue una baja cantidad de empresas que obtuvieron beneficios en convocatorias consecutivas.

¹⁹ Entrevista a Gonzalo Soler, 19/9/23.

5. Conclusiones

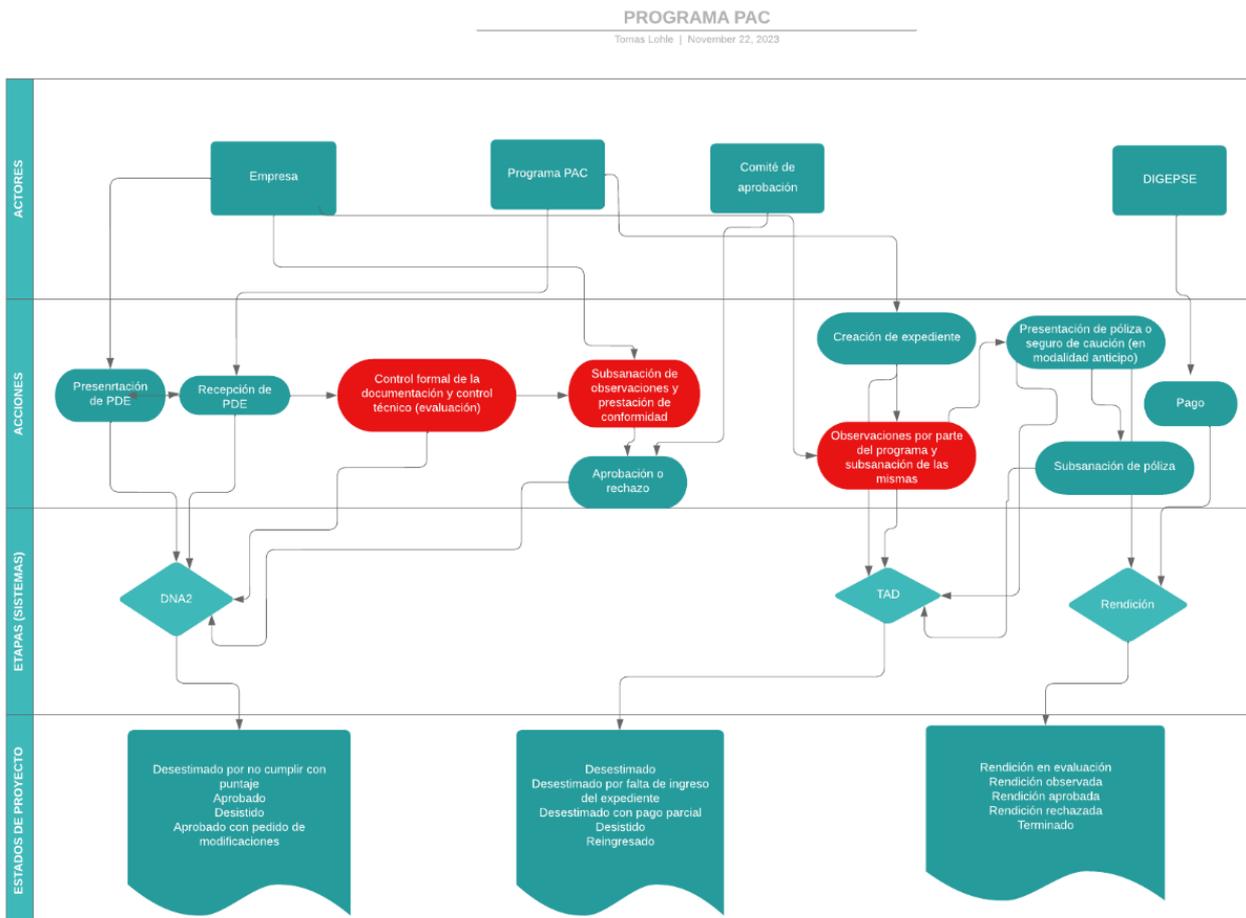
Este capítulo presenta las conclusiones del estudio de caso del programa PAC, mencionando primero los hallazgos más interesantes del trabajo y buscando extraer enseñanzas que sirvan para estudiar otros casos en el futuro, así como poner en valor los mecanismos observados en el despliegue del programa durante los años 2020 y 2021. A modo de cierre de esta tesis se realizan algunos comentarios en referencia a la metodología utilizada y los hallazgos de la investigación.

5.1 Hallazgos del estudio

La metodología permitió comprender las dificultades y las soluciones de reconfiguración del programa que se observaron a lo largo del estudio. La adaptación de las metas del programa a la planificación anual de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo fueron un problema que afectó a casi todos los programas que dependían de la Sepyme. Se entendía que la planificación tenía como objetivo lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas y poder hacerles un seguimiento, pero la realidad es que el incumplimiento de las metas o su recálculo fue una práctica muy habitual año tras año. La planificación en conjunto de la DNSEG con cada una de las áreas que manejan los programas de la Sepyme se reveló como una tarea muy dificultosa, que sólo redundó en un desgaste innecesario con los equipos y realmente no pudo ser abarcada con el personal disponible. El establecimiento de indicadores desde el principio de la planificación de cualquier programa fue una idea loable pero muy difícil de llevar a la práctica ya que hubiera requerido una presencia en etapas previas al lanzamiento de las acciones estatales en las cuales los programas se manejaron de manera bastante autónoma. Se intentó desde la conducción de la Sepyme que cada área reporte a través de un formulario las novedades en la definición de las convocatorias. No se logró éxito alguno ni se tuvo la capacidad para intervenir directamente en la confección de cada una. La administración pública nacional tenía una guía para la planificación y el seguimiento de las políticas públicas en la que se planteaban tres momentos: el diseño, las acciones de seguimiento y evaluación, y el uso de la información obtenida (Dirección Nacional de Gestión por Resultados, 2020: 33). Aplicando esas categorías a las políticas

de la Sepyme, se puede afirmar que ésta recién tuvo injerencia en la tercera etapa, la de uso de la información recibida de parte de los programas. El diseño y las acciones de seguimiento recayeron casi exclusivamente en los programas que dependen de las direcciones simples y direcciones nacionales que componen la Sepyme. Las soluciones o sugerencias para resolver esto volverían a caer en la misma propuesta que con los otros problemas: sería necesaria una mayor intervención de la Sepyme, lo que requeriría más personal abocado a tareas de seguimiento.

Por otra parte, el intento de mejorar la tramitación de los PDE a través del uso de herramientas informáticas por momentos fue infructuoso debido a los problemas descritos en el capítulo 4, pero muestra una orientación hacia el uso de la tecnología como mejora en la eficiencia de los procesos. Sin embargo, los sistemas utilizados y su combinación no fueron un conjunto óptimo para garantizar la tramitación de los proyectos de manera ágil. Como se puede ver en el siguiente esquema de funcionamiento del programa, los cuellos de botella (marcados en rojo) se producen en ambos sistemas:



Fuente: elaboración propia en base a datos del programa.

Tanto este diagrama como los flujogramas que se observan en el apartado 4.3.1.1 de este trabajo muestran que el programa PAC realiza más acciones en el trayecto de los PDE que las empresas, y por más que éstas tengan una responsabilidad importante en presentación de los proyectos a último momento y el atasco que eso genera en el funcionamiento del PAC, es lógico que la posible solución esté en mejorar el programa y acortar los tiempos de tramitación.

Frente a las dificultades hubo importantes soluciones puestas en práctica, que se visitan en el apartado próximo.

A lo largo del trabajo se han explicitado los distintos propósitos que tuvo el programa PAC según sus reconfiguraciones en el período 2020-2021, siempre en relación con el objetivo primordial que guía al programa: mejorar la productividad de las empresas que reciben las asistencias técnicas. Como se dijo anteriormente, la evaluación de impacto del programa en el período estudiado aún no ha sido realizada por parte del BID, aunque como se mencionó al final del capítulo 3 se puede inferir que sus resultados serían similares a los de las anteriores evaluaciones del PAC.

La hipótesis planteada en el capítulo 2, referida al éxito del alineamiento entre propósitos y resultados, puede ser razonablemente verificada por nuestro estudio. El programa consiguió los resultados que se esperaban, es decir, fue un programa que funcionó, a pesar de defectos de diseño y de las importantes limitaciones derivadas del contexto.

5.2 Enseñanzas a futuro

Con el fin de extraer enseñanzas a futuro para otros programas resulta muy útil analizar los mecanismos que permitieron ese alineamiento, tuvieron distintos niveles de “calce”, por lo que algunos (precisamente los que tuvieron nivel bajo) fueron descartados como fuentes de valor para estudios a futuro. A continuación, se resumen en un cuadro los mecanismos y funciones que tuvieron un nivel medio o alto de “calce” y que permiten extraer valores para futuras aplicaciones en política pública:

Mecanismos y funciones	Valor singular	Valor exportable
Rearmado del equipo y prórroga del préstamo con el BID.	Puesta en marcha exitosa del PAC y celeridad en la negociación con el BID.	Conformación de equipos y habilidad para negociar con un organismo internacional
Utilización de sistema DNA2 para preaprobación y aprobación de proyectos	Agilización del proceso de evaluación de los proyectos	Utilización de sistemas informáticos adicionales para mejorar los procesos
Incorporación de empresas nuevas al programa	Se beneficiaron empresas que no habían participado del programa en convocatorias anteriores	Flexibilidad en la ejecución de las convocatorias

Elaboración propia en base a categorías de Andrenacci (2023).

Los valores exportables de este caso que podrían servir como enseñanza o referencia para futuros estudios serían los siguientes: la capacidad de reunir los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del emprendimiento de política pública que se quisiera llevar a cabo; la exitosa negociación con el organismo internacional para garantizar los recursos con los que se ejecutan las asistencias técnicas del programa; la utilización de sistemas informáticos que permitan agilizar el proceso de tramitación de los proyectos; y por último la flexibilidad en el desarrollo de las convocatorias con una extensión de las fechas límite, la convivencia de distintas modalidades de pago y el aumento de los topes de ANR para que el beneficio se vuelva más atractivo para las empresas, y de esta manera lograr una mayor participación de empresas nuevas en el programa.

El primero de estos valores, referido a la conformación de equipos, mostraría la importancia de tener recursos humanos disponibles y capacitados (o capacitarlos en

caso de ser necesario) para poner en marcha un programa, que en este caso particular había sido reducido a su mínima expresión. La recomposición del vínculo con el BID también mostraría cierta destreza para negociar, contando con la ayuda del organismo mostrando interés en que el programa PAC y otros continuaran funcionando, lo que sin dudas facilitó la extensión del préstamo, por lo que en este caso podría resaltarse la velocidad en la tramitación con la que se pudo prorrogar el mismo.

La búsqueda de participación de nuevas empresas como una de las premisas para el diseño del programa, así como de las autoridades del BID, habría sido beneficiada por la flexibilidad mostrada para adaptarse sobre la marcha a lo que exigían los contextos de las distintas convocatorias. En el momento de las restricciones más severas de la pandemia y el acecho del virus se priorizó cierto tipo de asistencia, luego con la reapertura se enfocaron en otros sectores productivos y con otros objetivos, siempre desplegando distintos tipos de herramientas sin atarse a esquemas rígidos de ejecución del programa. Eso sería un aspecto para valorar como parte de lo que fueron las reconfiguraciones el PAC en el período analizado.

Cualquier solución que pudiera proponerse para mejorar el programa PAC dependería de una mayor asignación de recursos a su funcionamiento y al desarrollo de un nuevo sistema informático. Si el programa pudo ponerse en marcha luego de ser virtualmente cerrado, evidentemente no hubo un problema en conseguir personal dispuesto a trabajar en el mismo, sino más bien de asignación de tareas. Y la poca eficiencia en las tareas dependía principalmente del problema de los distintos sistemas informáticos que utiliza el PAC. Priorizar el fortalecimiento del área de sistemas de la secretaría, o crear un área de sistemas propia de la Sepyme que pueda llevar a cabo una reforma integral del sistema DNA2 sería la principal acción para llevar a cabo en busca de lograr una sustancial mejora del funcionamiento del PAC. De todos modos, lo ideal sería contar con un único sistema que permita tramitar todas las etapas de cada PDE, desde su recepción, control formal, evaluación técnica y aprobación hasta su pago y rendición en caso de optar por la modalidad de anticipo, o rendición y pago si es que se optó por el reintegro. O al no poder prescindir del sistema TAD que se utiliza en la mayor parte de la administración pública nacional, sería interesante buscar un sistema integrador que sin dejar de utilizar los preexistentes permita la operación a través de una sola interfase. Existen en el mercado sistemas integrales que sirven para vincular

distintos sistemas, pero contratar uno de ellos implicaría una erogación de dinero que no es posible en la actual coyuntura económica del país. Asimismo, el cuello de botella generado en la presentación de proyectos a último momento podría ser solucionado con una mayor cercanía del programa con las empresas y los consultores. Nuevamente esto requeriría la incorporación de nuevo personal o la reasignación de tareas de quienes trabajan actualmente. Un seguimiento más cercano de cada proyecto para evitar demoras en las subsanaciones requeriría más personal abocado al contacto directo con las pymes y/o consultores, pero acortaría los tiempos de tramitación de los PDE.

5.3 Utilidad de la metodología y comentarios finales

Como puede observarse en las conclusiones, la metodología de estudio de caso utilizada en este trabajo fue muy eficaz para extraer enseñanzas a futuro y valorizar los mecanismos empleados en el alineamiento entre objetivos y resultados. También resultó interesante encontrar mecanismos que no lograron un nivel satisfactorio de alineamiento y por lo tanto pueden ser dejados de lado como sugerencias de intervención a futuro. Una de las ideas que fueron descartadas para esta tesis era abordar la gestión por resultados como conjunto de herramientas implementadas en la administración pública nacional, y de alguna manera el análisis de las políticas públicas como artefactos finalmente permitió llegar a una crítica de ese modelo. El enfoque en los mecanismos resulta más profundo y sustancioso para entender cómo y por qué funcionó o no una política que centrarse únicamente en el análisis de los resultados de esta.

Por último, y a modo de comentario final sobre la temática de este trabajo, resta mencionar la justificación de la existencia de programas de política pública como el PAC. En tiempos electorales en los que se debate nuevamente una apertura total de la economía, el sector productivo pyme se ve amenazado con un plazo de dos años para reconvertirse y seguir funcionando, dejando que las que no logren adaptarse se vean obligadas a cerrar. Por lo tanto, es de resaltar la importancia de haber puesto en marcha este programa que tuvo y tiene un impacto verificado en las empresas a las que asiste, contribuyendo al aumento de la productividad y el empleo privado. No se puede negar que el país atraviesa severas dificultades económicas, la principal y que afecta a todos

es la inflación, con muchos inconvenientes para las pymes en particular. Pero ha quedado demostrado a lo largo de la historia argentina que soluciones simplistas como la apertura irrestricta de las importaciones y la liberalización de la economía sólo resultan en cierres masivos de empresas con altas tasas de desempleo. Como afirmó uno de los entrevistados para este trabajo, es fundamental determinar qué lugar ocupan las pymes en el entramado productivo argentino y sostener esa posición con una verdadera política de estado que trascienda los distintos gobiernos. A esto se agrega que eso podría lograrse en principio dejando de someter a estas empresas a los vaivenes políticos influenciados por teorías extremas sobre cómo debe funcionar la economía en Argentina, y buscando apoyar a las pymes desde el estado para que se conviertan en el verdadero motor de un crecimiento productivo que permita a nuestro país salir de su estancamiento.

6. Bibliografía

- Argentina 2030. (2023). Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico. Documento integrador. Coordinación del Plan Argentina 2030, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía de la Nación.
- Andrenacci, Luciano Enrique. (2023). The Public Management of the Covid-19 Crisis in Argentina (2020-21). Hypotheses for Comparative Research From an 'Artifactual' Perspective. VI Conference of the International Public Policy Association. Toronto, Canada, 27th-29th June 2023. Panel T21P06: The Future of Government after the covid-19: democracy, governance and public management challenges in Latin America.
- Andrenacci, Luciano Enrique. (2023). La Gestión de la Emergencia COVID-19 en Argentina (2020-2021). Un ejercicio de perspectiva artefactual y unas hipótesis para la investigación comparada. Universidad de Chile. Revista Estudios de Políticas Públicas, Volumen 9, Nro. 2, pp. 46-65
- Bardach, Eugene. (2004). Presidential Address – The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others? Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 23, No. 2, 205–220.
- Barzelay, Michel. (2019). Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Barzelay, Michel y Cortázar Velarde, Juan Carlos. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos.
- Castillo, Victoria; Figal Garone, Lucas; Maffioli, Alessandro y Ohaco, Moira. (2016). Asistencias técnicas y competitividad de las MiPyMEs. Evidencia para Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castillo, Victoria; Maffioli, Alessandro; Rojo, Sofía and Stucchi, Rodolfo. (2011). Innovation Policy and Employment. Evidence from an Impact Evaluation in Argentina. Inter-American Development Bank Science and Technology Division, Social Sector.

- Dirección Nacional de Gestión por Resultados. (2020). Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Giuliadori, David y Rodríguez, Alejandro. (2022). Informe de Medio Término Final Préstamo BID 2923-OC/AR. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kulfas, Matías. (2009). Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lawson, Bryan. (2004). What Designers Know. Architectural Press – Elsevier, Oxford, United Kingdom.
- Pawson, Ray and Tilley, Nick. (1997). Realistic Evaluation. Sage Publications. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Ragin, Charles C. and Becker, Howard S. (1992). What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry. Cambridge University Press.
- Yin, Robert K. (2003). Case Study Research. Design and Methods (Third Edition). Sage Publications. Thousand Oaks, London, New Delhi.

Páginas web consultadas

- Bases y condiciones de las convocatorias del Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) disponibles en los anexos de las resoluciones 79/2020 y 110/2021 de la Secretaría de Pymes y Emprendedores de la Nación:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234230/20200828>
 (consultada el 8/11/2023)
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251502/20211021>
 (consultada el 8/11/2023)
- Bases y condiciones de la convocatoria PAC Empresas 2023 consultadas en la web del programa:
<https://www.argentina.gob.ar/servicio/acceder-pac-mipymes> (consultada el 8/11/2023)

- Bases y condiciones del programa PAC Kaizen:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases_y_condiciones_kaizen.pdf

(consultada el 8/11/23)