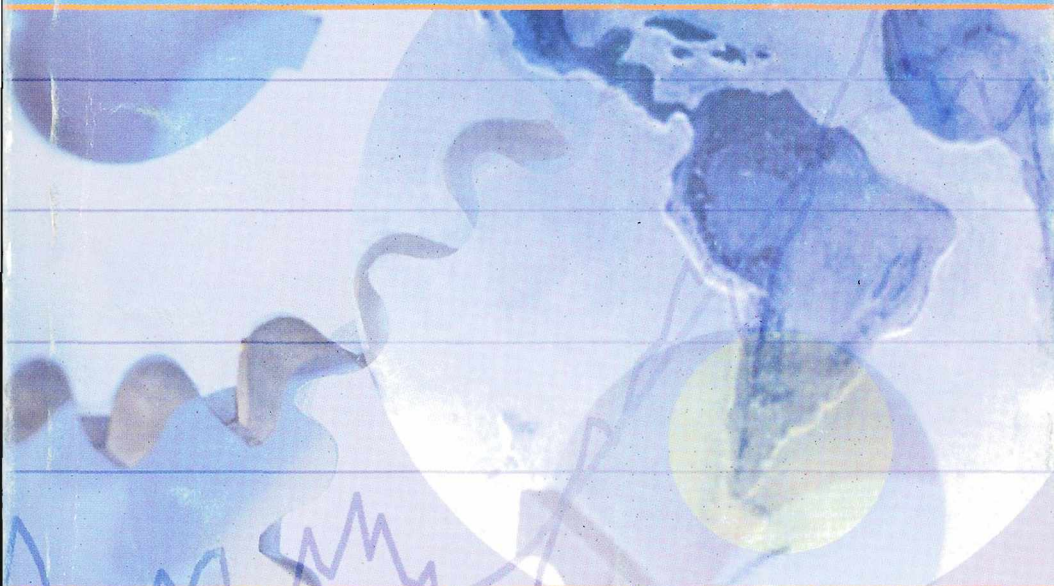


Aportes para una

# Estrategia PyME

en la Argentina



Grupo de Políticas PyME

CEPAL



Aportes para una  
**Estrategia PyME**  
en la Argentina



Grupo de Políticas PyME

CEPAL

# INDICE

<b>Prefacio</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> Ejes centrales de una nueva política PyME en la Argentina. Las oportunidades de la crisis. <i>Grupo de Políticas PyME</i> .....	<b>9</b>
<b>1.</b> <i>Grupo de Políticas PyME</i> Lineamientos para una política PyME en la Argentina. ....	<b>23</b>
<b>2.</b> <i>Hugo Kantis</i> Creación de empresas. Cómo ampliar, renovar y dinamizar la base empresarial. ....	<b>77</b>
<b>3.</b> <i>Gabriel Yoguel</i> Innovación y aprendizaje: las redes y los siste- mas locales. ....	<b>145</b>
<b>4.</b> <i>Gabriel Bezchinsky</i> Internacionalización y desarrollo de mercados .....	<b>241</b>
<b>5.</b> <i>Roberto Barbero</i> Buenas prácticas en política PyME. Experiencia internacional y enseñanzas para la Argentina .....	<b>299</b>
<b>6.</b> <i>Luis Rappoport</i> Instituciones y normas. La clave para la gestión de políticas de desarrollo empresario. ....	<b>367</b>



## Prefacio

El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas es un proceso de gran importancia para la construcción de un sistema económico competitivo. El aspecto más difundido de las PyME es la gran capacidad de crear empleo que poseen. Asimismo, las PyME generan una serie de condiciones favorables para la competitividad sistémica y para la existencia de las tramas productivas, entre las que se destacan la distribución más equitativa del poder económico, el fortalecimiento de los encadenamientos productivos y el mayor equilibrio regional.

Las PyME han tenido grandes dificultades para responder de modo satisfactorio a las nuevas exigencias que surgen del contexto de competencia en el mercado local, en el cual la incertidumbre y la baja calidad institucional para promover la producción y el trabajo se han mantenido. En consecuencia, queda pendiente la asignatura de fortalecer un denso tejido de PyME que soporten, compitan y se complementen con las firmas de mayor tamaño, tanto de capital nacional como extranjero, para desarrollar, en forma complementaria, las economías de escala y de especialización que posibiliten un desarrollo consistente en términos económicos y sociales.

Las características e impactos principales de las nuevas tecnologías y de los nuevos sistemas de organización de la producción que se difunden en el mundo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, permiten la posible reemergencia de las PyME en el nuevo escenario. Dicha posibilidad podría concretarse a través de tres modalidades: mediante estrategias de desarrollo independiente, mediante proveedores y subcontratistas de firmas de mayor tamaño o mediante el desarrollo de relaciones de cooperación y asociación en *networks* o *clusters* de PyME. Ante este desafío, surge como requisito la definición de una estrategia de desarrollo empresarial que potencie y mejore el sendero de crecimiento por el cual transita la economía local y que fortalezca una base PyME importante, que participe activamente en los procesos de aprendizaje y de generación de ventajas competitivas dinámicas.

En este entendimiento, el estudio de las implicancias que surgen de las transformaciones en el plano tecnológico, productivo, organizacional y comercial de las PyME es esencial para la postergada tarea de repensar un estilo de

desarrollo argentino que permita una amplia inclusión en términos sociales y se caracterice por un avance hacia un patrón de especialización más intensivo en el uso de trabajo calificado, más basado en esfuerzos tecnológicos domésticos y más centrado en producciones de mayor valor agregado y de bienes diferenciados.

Estos aspectos forman parte de las preocupaciones de la Oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y se encuentran en el centro de las cuestiones que se abordan en el libro que presentamos. De los aspectos desarrollados merecen ser destacados tres, tanto por su relevancia como por la originalidad del planteo.

En primer lugar, el aspecto institucional, que es generalmente mencionado como importante en las propuestas de política pública, aunque no recibe la atención ni el desarrollo que merece. En el libro se pone fuertemente el acento en este tema y se lo desarrolla con detalle, tanto en el análisis de experiencias internacionales como en la propuesta de una base institucional adecuada a la realidad y a la problemática de la Argentina. En segundo lugar, se destaca la necesidad de que la estrategia de apoyo a las PyME tenga un carácter sistémico, y brinda ideas sobre cómo lograrlo integrando los aspectos estratégicos, los institucionales y los instrumentales. En tercer lugar, se enfatiza en la importancia de rescatar las experiencias y esfuerzos realizados en el país, sobre todo en los últimos años. Estas experiencias, a pesar de su carácter embrionario y de los escasos recursos disponibles, constituyen una base sobre la cual construir. En este sentido, se propone capitalizar las experiencias exitosas y darles continuidad y apoyo para fortalecer el tejido institucional, requisito fundamental para un proceso de desarrollo sostenible.

Con la publicación de este libro, la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires busca contribuir al debate sobre la necesidad de plantear nuevos enfoques en el diseño y en la implementación de políticas públicas y, en particular, de las orientadas a impulsar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina.

Bernardo Kosacoff



**INTRODUCCIÓN:**

**EJES CENTRALES  
DE UNA NUEVA POLÍTICA PYME  
EN LA ARGENTINA**

**LAS OPORTUNIDADES DE LA CRISIS**

Grupo de Políticas PyME



# Ejes centrales de una nueva política PyME en la Argentina

La crisis actual<sup>1</sup> de la Argentina es, sin dudas, una crisis sin precedentes históricos, y abarca no solamente al aspecto económico y social, sino también al Estado y a las políticas públicas.

En lo que hace a las políticas dirigidas a la pequeña y mediana empresa en particular, aunque éstas tienen una historia relativamente corta en el país, desde su inicio se caracterizaron por presentar varios de los defectos que hoy muestran en forma aumentada y agravada: (a) falta de una definición de la política PyME como política del Estado, (b) falta de orientación estratégica, (c) falta de la infraestructura institucional capaz de gestionar políticas de desarrollo empresarial y de acumular experiencia y aprendizaje, (d) competencia entre organismos públicos nacionales y entre jurisdicciones (en particular, nacional y provincial) por el "espacio de intervención PyME", (e) falta de involucramiento del sector privado en la definición de programas e instrumentos y en la gestión de éstos, (f) escasa orientación de los programas públicos a la demanda, (g) desconexión de los programas e instrumentos con las realidades locales y sectoriales específicas, (h) escasez y mala utilización de los recursos, entre otros.

En forma reciente, fruto en parte de esta crisis, surgió la iniciativa de generar un espacio común de reflexión, investigación y difusión de conocimientos sobre la problemática del desarrollo empresarial en la Argentina, que pueda, además, contribuir seria y fundadamente al debate sobre estrategias y políticas públicas orientadas a la pequeña y mediana empresa.

A partir de esta iniciativa, se conformó el Grupo de Políticas PyME, integrado por investigadores y profesionales vinculados con la gestión institucional y de políticas públicas, pertenecientes a distintas instituciones con una larga trayectoria en el tema: la Unión Industrial Argentina (UIA)

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue escrito a mediados de 2002.

(a través de la Vicepresidencia PyMI, el Departamento PyMI), el Convenio firmado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la UIA de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial, la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, la Universidad Nacional de General Sarmiento, (UNGS) y FUNDES Argentina. Gracias al apoyo del Convenio BID-UIA, el grupo se dedicó durante el último trimestre de 2001 a la revisión y a la reseña de todos los trabajos recientemente realizados sobre la problemática del desarrollo empresarial, a la realización de un diagnóstico sobre la situación institucional y regulatoria y a la elaboración de una propuesta de lineamientos de política PYME. Esa propuesta fue presentada en la Conferencia Industrial, organizada por la UIA en noviembre de 2001. Posteriormente, el BID, interesado en los trabajos que el grupo venía realizando, encargó a varios de sus integrantes la realización de una serie de informes específicos sobre instrumentos de política y sobre la problemática institucional.

Este libro reúne una versión revisada de varios de esos trabajos con el intento de realizar un aporte para una discusión que necesariamente debe darse en la Argentina, acerca de las políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Se plantean algunos de los ejes que se consideran centrales en la definición de estrategias, políticas, instituciones e instrumentos que sean eficaces y eficientes. En los distintos capítulos se proponen temas que, más allá de la problemática específica abordada, contribuyen tanto a enriquecer la agenda de debate como a definir los criterios generales que deberían guiar el diseño de la política tanto a nivel de lineamientos como de instrumentos.

El propósito que anima este libro es el de fortalecer y renovar la base empresarial argentina. La gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas argentinas sobrevivieron en condiciones adversas (e incluso hostiles en muchos casos) durante un largo período de tiempo. La ausencia de una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y de una estrategia de desarrollo que fomentara la complejización de la estructura productiva, la innovación y las complementariedades hizo que muchas empresas cerraran cuando podrían haber sobrevivido y crecido bajo otras condiciones.

Esto trajo aparejado un importante costo en términos de desempleo y de pérdida de capacidades empresariales, laborales, y de deterioro del tejido productivo y social. Las firmas que lograron sobrevivir, lo hicieron en condiciones que seguramente podrían haber sido mucho más favorables en términos de crecimiento, de internacionalización, de aprendizaje y de innovación, si hubieran contado con un contexto diferente. Esa ausencia conspiró, asimismo, contra el desarrollo de una cultura que valore positivamente y que estimule la creación de nuevas empresas y la canalización de las vocaciones emprendedoras de la población. Aún cuando se crearon nuevas empresas, seguramente son muchas menos de las que podrían haberse creado, con un crecimiento y con posibilidades de supervivencia mucho menores que los que podrían haber tenido. El interrogante principal que se plantea este libro es cómo revertir, desde una estrategia integral de desarrollo empresarial, algunas de estas carencias.

Antes de presentar los principales contenidos, es importante mencionar dos aspectos del proceso de elaboración de los distintos capítulos. En primer lugar, cada uno de los trabajos fue sometido a una discusión en el marco del Grupo de Políticas PyME, de la que los distintos autores extrajeron comentarios y sugerencias que, sin dudas, sirvieron para enriquecer los trabajos individuales. En segundo lugar, la opinión expresada por los autores de los distintos capítulos no representa la posición oficial de las instituciones que encargaron los trabajos que aquí se presentan en versiones revisadas y corregidas.

En el capítulo 1, redactado en forma conjunta por los integrantes del Grupo de Políticas PyME, se presentan los lineamientos sobre los que debería construirse una política PyME. Se parte de la enunciación de los principios fundamentales que definen la necesidad y la prioridad de contar con una estrategia a favor de las PyME:

- **la igualdad de oportunidades:** debe existir un ambiente, un marco regulatorio, y una serie de instituciones e instrumentos de apoyo que garanticen que los emprendedores y sus empresas pequeñas y medianas puedan desarrollar su actividad en condiciones de igualdad respecto de otros agentes económicos.

- **la necesidad de tener una estrategia PyME:** fundamentada en una serie de razones como la relación entre PyME y empleo, el hecho de que las PyME son un actor fundamental en el desarrollo de un sistema socioeconómico competitivo; que contribuyen a una mejor distribución del poder económico en la sociedad, a la existencia de condiciones de competencia en los mercados y a la canalización de las energías emprendedoras de la población; y que son actores clave en el desarrollo territorial y en los procesos de aprendizaje que facilitan y potencian ese desarrollo.
- **la estrategia PyME como política de Estado:** el desarrollo PyME es un proceso de gran importancia en la construcción de un sistema económico competitivo, y como tal, debería ser considerado como un área estratégica. Una estrategia PyME implica un proceso de larga maduración, que requiere acciones sostenidas en el tiempo. Además, requiere recursos para su implementación. Para esto, el Estado (en sus distintos niveles) debe destinar recursos sobre la base de los criterios de adicionalidad, coordinación, complementación, y cofinanciamiento con el sector privado.
- **la importancia de la base socioinstitucional:** el desarrollo de una estrategia PyME debe plantearse con un horizonte de largo plazo, constituyendo la responsabilidad de la sociedad civil y del Estado en sus distintos niveles. El desarrollo de una sólida infraestructura institucional constituye un aspecto crítico de la estrategia. En este sentido, resulta fundamental construir sobre las experiencias existentes, valorizándolas, revisándolas e insertándolas en una infraestructura coherente y articulada.
- **la valorización del rol social del emprendedor:** es necesario dar impulso a una cultura que valore positivamente al emprendedor como sujeto de cambio y que promueva el surgimiento de nuevos emprendimientos.

Otros dos aspectos importantes que se señalan en el capítulo 1 son la necesidad de contar con un enfoque sistémico y el énfasis en lo local. En primer lugar, la estrategia debe partir de un enfoque sistémico: las acciones, programas, instrumentos e instituciones deben estar coordinados y res-

ponder a un conjunto de propósitos y objetivos comunes con un alto grado de consenso entre los distintos actores. Sin embargo, la necesidad de un enfoque sistémico y de los criterios de eficiencia, economía de escala y de coordinación, no deben hacer perder de vista otra característica importante del universo PyME que debe reflejarse en la estrategia de apoyo, que es la diversidad y la heterogeneidad (diferencias sectoriales, regionales, idiosincrásicas, evolutivas, etc.).

Los criterios para que el sistema de apoyo no pierda de vista la diversidad y la heterogeneidad son el de construcción de abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades de las empresas beneficiarias, y el de que, siempre que sea posible, el poder de decisión, el diseño y la ejecución deben estar en el nivel local. Esto ayuda a reflejar, valorizar y respetar las diferencias.

El capítulo 2, realizado por Hugo Kantis, se refiere a las políticas para promover la creación de nuevas empresas. Luego de presentar un detallado análisis de las principales experiencias internacionales de políticas para promover el desarrollo emprendedor, plantea un conjunto de ejes clave a tener en cuenta en el diseño de la política de desarrollo emprendedor, con el propósito de promover la emergencia de una nueva generación de emprendedores y de empresas dinámicas. A saber:

- **el grado de *integralidad* de las políticas:** ¿se debe actuar sobre algunos factores críticos o sobre el conjunto de los factores que afectan al desarrollo empresarial? ¿Cómo evaluar y jerarquizar la importancia de los distintos factores? ¿Cómo hacer el recorte correcto de los factores sobre los que se actuará y aquellos que no serán objeto de la política? La propuesta del trabajo es la de adoptar un enfoque integral, dada la debilidad que presenta el tejido empresarial.
- **el grado de *selectividad*:** si bien la gran mayoría de las políticas PyME de los distintos países enuncian el objetivo de promover el desarrollo empresarial en sentido amplio, en general, se dedican esfuerzos selectivos a fomentar con mayor énfasis a cierto tipo de empresas (de rápido crecimiento, de cierto perfil sectorial, de segmentos específicos de la población, etc.)
- **el grado y tipo de *involucramiento del sector empresarial en el diseño e implementación*:** en este sentido no existen recetas únicas, aún

cuando no hay duda de que existe una tendencia hacia el trabajo en alianza entre el sector público y el privado. La propuesta impulsa un fuerte involucramiento del sector privado tanto en el diseño como en la implementación, un rasgo que no ha caracterizado en general a las políticas de desarrollo empresarial en la Argentina.

Luego de la discusión sobre esos ejes, el capítulo presenta una propuesta sobre cómo se podría diseñar una estrategia para promover el desarrollo emprendedor en el país, que incluye un programa basado en fondos licitables y una serie de áreas de actuación de nivel nacional. Dado que la propuesta está realizada con la filosofía *bottom up*, deja margen de libertad para el surgimiento de propuestas desde abajo sobre la base de esos ejes.

En el capítulo 3, Gabriel Yoguel analiza buenas prácticas internacionales en materia de políticas de innovación y de fomento a la conformación de redes, y propone una serie de instrumentos de política en este área para la Argentina. La propuesta, que parte de la centralidad del conocimiento y del desarrollo de procesos innovadores en la obtención de ventajas competitivas dinámicas, se basa en dos aspectos fundamentales:

- **la necesidad de “traductores”:** al aumentar el flujo de conocimiento de las firmas, de las redes y de los territorios para generar ventajas competitivas, adquiere mayor relevancia la forma en que éste es “vehiculado”. Cada dimensión del conocimiento (tanto tácito como codificado) se expresa en diferentes lenguajes tanto al interior de las firmas como en las redes, territorios e instituciones. La fluidez del sistema requiere entonces el desarrollo de traductores que vinculen y conecten los diversos lenguajes del sistema, y potencien los procesos de aprendizaje colectivos. Se plantea que el desarrollo de funciones de traducción y la emergencia de agentes traductores puede ser tanto la consecuencia de un proceso espontáneo como generado a partir de acciones específicas. La dinámica generada a partir de esas interacciones puede complejizar el lenguaje, generar procesos de aprendizaje más virtuosos y ventajas competitivas dinámicas.
- **la capacidad de leer necesidades:** una política tecnológica óptima debe dar cuenta del tránsito de (a) una visión global y nacional a otra

específica de los agentes y del espacio geográfico en el que actúan, (b) de la esfera pública al espacio público conceptualizado a partir de la interacción "estatal-privada" que, a su vez, tenga en cuenta la dimensión "privado-privado" y (c) de un enfoque de oferta a otro que coloca más énfasis en la relación entre los agentes y en la correcta lectura de sus necesidades innovadoras.

El capítulo 4, realizado por Gabriel Bezchinsky, analiza la problemática de la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, y propone una serie de orientaciones en el plano nacional, provincial y local y, a su vez, distingue entre acciones en el ámbito estratégico, macroregulatorias, institucional y de los instrumentos concretos.

Según muestra el estudio reciente más importante sobre el tema<sup>2</sup>, al comparar el caso argentino con la experiencia internacional, se destaca la semejanza en la cantidad y en la variedad de instrumentos y acciones de promoción de exportaciones pero, también, se señala el escaso impacto que ha tenido en la Argentina y el uso infrecuente que han tenido estos instrumentos por parte de los exportadores. Sin embargo, tal semejanza es sólo aparente, ya que el caso argentino, salvo algunas contadas y aisladas excepciones, no tiene la solvencia profesional, la escala, la inversión, la gestión, la profundidad, ni la persistencia de las buenas prácticas internacionales en la materia. Esto se explica, no sólo por razones vinculadas con el diseño de los programas e instrumentos, sino también por algunos aspectos previos que se analizan en el trabajo, como por ejemplo:

- **la falta de orientación estratégica:** el ámbito estratégico es el ámbito de definición del contexto de referencia y de actuación en el que las instituciones y las propias empresas deben definir e implementar sus estrategias y planes de acción. Por lo tanto, debe ser claramente planteado, consensuado y comunicado en los distintos niveles. Esto comprende no sólo las definiciones estratégicas a nivel nacional, sino también a nivel provincial o regional, y local. En cada uno de estos niveles deben

---

<sup>2</sup> Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001), "Las PyMEs exportadoras argentinas exitosas. Hacia la construcción de ventajas competitivas.", FUNDES / UNGS, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

producirse definiciones estratégicas que enmarquen la acción de los actores públicos y privados.

- **la falta de condiciones macroregulatorias adecuadas:** sin una marco que enfatice más los equilibrios reales que los monetarios (deficit fiscal e inflación) y que esté inmersa en una estrategia de desarrollo que induzca innovaciones y complementariedades todo proceso de internacionalización se ve seriamente dificultado. Además, es necesario contar con un marco regulatorio favorable que contemple, no sólo la legislación específica de comercio exterior, sino también la relativa a las condiciones de competencia en el mercado doméstico, el control de las prácticas monopólicas y oligopólicas, la prestación y el costo de los servicios públicos esenciales, etc.
- **la debilidad institucional:** es necesario establecer claramente las responsabilidades funcionales de las distintas áreas del Estado en el diseño y en la implementación de las políticas específicas (incluyendo las negociaciones internacionales) derivadas de la estrategia de largo plazo. Asimismo, deben definirse las áreas de incumbencia y las formas de complementación y cooperación con el sector privado.
- **la necesidad de nuevos criterios para programas e instrumentos:** sería necesario diseñar nuevos instrumentos teniendo en cuenta algunos criterios como: instrumentos flexibles que puedan adaptarse a distintos programas específicos; apoyo a cadenas de valor, a *clusters* y a grupos, más que a empresas individuales, participación de instituciones públicas y privadas de nivel local en el diseño y en la gestión de programas y proyectos específicos.

En el capítulo 5, Roberto Barbero realiza un análisis de buenas prácticas internacionales de apoyo a PyME en materia institucional y de desarrollo territorial, y deriva algunas lecciones de importancia para la Argentina. Entre los criterios fundamentales que se proponen para la construcción de un sistema institucional, se destacan:

- **Cooperación.** Es el eje operativo del modelo. Tanto de los empresarios y del sector público entre sí como entre el sector público y el sector privado. El paso más importante es construir y mantener en el tiempo lazos de confianza entre los empresarios y entre éstos y las

otras instituciones públicas y privadas. Para ello, es necesario trabajar en la generación de consenso, y trabajar en el “ser”, además de trabajar en el “hacer”.

- **Partir desde lo local.** No hay que “bajar al territorio”, hay que “subir desde el territorio”. Sin perder la noción de conjunto, el programa de actividades se tiene que construir desde lo local. A partir de allí se deben generar los escalones superiores (provincial y nacional), en una relación permanente de “ida y vuelta”.
- **Comenzar por lo existente.** Iniciar el trabajo en los principales “manchones” industriales existentes. Fomentar las empresas instaladas, con el criterio de hacer lo posible para cuidar, en primer lugar, lo que existe, definiendo el tipo de actividades a realizar (promover su crecimiento, desarrollo de nuevos productos, o su reconversión).
- **Nuevos sectores.** Promover los nuevos emprendimientos y sistemas productivos sectoriales a partir de la realidad y de la potencialidad local.
- **Comenzar con posibles casos testigos exitosos.** Desarrollar experiencias exitosas que puedan servir como ejemplo y “mecanismo de propagación” en otros sectores económicos y regiones. Es importante comenzar con actividades sencillas, de bajo costo y riesgo, por etapas, con objetivos claros y medibles, a cumplirse en cada una de ellas. Estas incrementarán su complejidad cuando se generen resultados positivos y se aumenten los lazos de confianza, teniendo en cuenta que es una tarea que lleva tiempo y que el aprendizaje en la acción es un factor clave para lograr la cooperación y generar confianza.
- **Selección y fortalecimiento de las entidades empresariales** en donde funcionarán los centros sobre la base de atributos políticos, gremiales, técnicos y de imagen pública de las mismas, y trabajo en su fortalecimiento.
- **Participación del sector privado con recursos,** tanto de las instituciones empresariales como de las empresas que se benefician con los servicios.
- **Alianzas estratégicas y trabajo en red.** Desarrollo permanente de alianzas estratégicas entre el sector público, privado, las universidades, los centros de investigación, etc., a escala local, provincial, nacional e internacional para optimizar las diferentes actividades, evitar la dupli-

cación de las acciones, ahorrar costos, y potencializar las competencias sistémicas de la región, apuntando a la construcción de una red de relaciones en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

- **Liderazgo.** Detección e involucramiento desde el inicio de los líderes, tanto públicos como privados, empezando por los locales y estimulando la formación de nuevos líderes, sobre todo los vinculados con el ámbito empresarial.
- **Articulación con el sistema financiero,** para la implementación en las PyME de los cambios y de las necesidades surgidos como consecuencia de los servicios no financieros contratados.

Finalmente, en el capítulo 6, Luis Rappoport presenta un diagnóstico de la situación de algunas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, provincial y local, así como del marco normativo nacional que regula diversos aspectos de la actividad de las PyME, realizado en el último trimestre de 2001. Este diagnóstico logra captar lo esencial de la problemática institucional y regulatoria vinculada a las políticas PyME en la Argentina y sirve como base para la propuesta de un nuevo ordenamiento institucional que se presenta en el trabajo.

Este ordenamiento, que se propone a manera de ejemplo posible para la Argentina, apunta a garantizar el cumplimiento de una serie de principios, entre los que se destacan:

- **Separación funcional de los estamentos políticos de conducción respecto de los estamentos gerenciales y técnicos:** un marco institucional para la gestión de las políticas de desarrollo empresarial deberá delimitar las responsabilidades y las funciones de la conducción política respecto de las funciones operativas de los estamentos gerenciales y técnicos.
- **En los estamentos políticos deberá expresarse la asociación entre el sector público y el sector privado:** esta representación aporta a las organizaciones que gestionan las políticas de desarrollo empresarial continuidad, legitimidad y articulación legislativa.
- **En los estamentos gerenciales y técnicos, gestión racional y profesionalizada:** las normas que regulen la creación y gestión de

las organizaciones de desarrollo PyME deberán extremar los mecanismos para que los niveles gerenciales y técnicos sean elegidos y controlados con criterios de mérito y resultados en la gestión.

- **Descentralización en el sistema federal y municipal:** la función del nivel nacional, y a menudo provincial, debe ser la de “servir” a los actores mencionados con recursos, sistematización, capacitación y control. El concepto de que el *default* de las políticas de desarrollo empresarial debe estar en el nivel más próximo a los empresarios (ese nivel es, a menudo el de los mismos empresarios organizados) ordena las funciones de los diversos actores públicos en sus responsabilidades evitando superposiciones y duplicaciones.
- **Facultar a los niveles locales:** para que la política de desarrollo empresarial sea gestionada por defecto en el nivel más próximo a los empresarios, ese nivel debe estar facultado para la gestión de los instrumentos y debe contar con los recursos para que esa facultad sea efectiva. Este principio define la necesidad de una normativa de control de los recursos y de los resultados de las acciones, responsabilidades indelegables de los organismos públicos.
- **Adicionalidad:** para hacer eficientes los mecanismos de descentralización y para facultar a los actores locales para la autogestión del desarrollo empresarial deben existir criterios de adicionalidad en el aporte de los recursos. El nivel nacional debe aportar recursos, el nivel provincial debe adicionar recursos provinciales, y así sucesivamente el nivel municipal y el de los grupos empresariales beneficiarios de los instrumentos de apoyo.
- **Definir derechos y establecer los instrumentos administrativos que permitan que esos derechos sean efectivos:** Los marcos institucionales para el desarrollo empresarial deben hacer posible que el derecho a la “igualdad de oportunidades para emprender” sea efectivo, tanto a través de mecanismos institucionales que limiten su transgresión como a través de acciones que permitan que el derecho objetivo sea subjetivamente asumido por la sociedad.
- **Estudio sistemático de los problemas de las PyME y de la gestión pública:** Una de las limitaciones más grandes que tiene la gestión pública en la Argentina es que los estamentos políticos están es-

casamente vinculados con los estamentos técnicos, profesionales y científicos. Es necesario desarrollar una inteligencia competitiva sistemática que interactúe institucionalmente con los niveles políticos y gerenciales de la gestión del desarrollo empresarial.

- **Control independiente y separado de las de ejecución de las políticas:** Son escasas las experiencias de estructuras de control independientes en la administración pública Argentina. Una gestión eficiente de las políticas de desarrollo empresarial requiere de instancias de apelación y de control para asegurar la vigencia del “derecho de emprender” y mecanismos que aseguren el control de las organizaciones que gestionan las políticas PyME.
- **Accountability:** El sistema institucional de apoyo a las PyME y de desarrollo empresarial debe ser *accountable*. En su diseño normativo y organizacional debe permitir múltiples controles, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Un párrafo adicional merece la ausencia de un capítulo específico sobre el tema del financiamiento, si bien es mencionado en todos los trabajos desde los aspectos vinculados a la problemática que se aborda. La razón de esta ausencia no se debe a una subestimación del tema (por el contrario, en el capítulo de lineamientos se lo señala como uno de los aspectos clave para el desarrollo de las PyME) sino a que la disrupción del sistema financiero argentino producida a fines del año 2001 obliga a repensar el problema del financiamiento de la pequeña y mediana empresa en un nuevo contexto con ausencia de mecanismos institucionales tradicionales, capaces de intermediar entre el ahorro y la inversión. Actualmente, el grupo ha encarado una serie de trabajos sobre el tema del financiamiento que permitirán aportar algunos elementos al respecto en los próximos meses.



**LINEAMIENTOS  
PARA UNA POLÍTICA PYME  
EN LA ARGENTINA**

Grupo de Políticas PyME



# Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir a la generación de consensos sobre una estrategia para las pequeñas y medianas empresas en la Argentina.<sup>1</sup> En él se plantean, los principios fundamentales que deberían regir la estrategia, los ejes que deberían considerarse en su formulación y algunos de los principales interrogantes que surgen tanto de la experiencia argentina como de la internacional. En cada una de las áreas de actuación propuestas se plantea los aspectos que deberían ser objeto de investigación posterior, por ser menos conocidos o poco estudiados hasta el momento. Si bien, el grupo está avanzando en el planteo de algunos instrumentos y programas concretos, que se encuadren en los lineamientos aquí presentados, los mismos no forman parte del presente documento.

Antes de proceder a la presentación de los lineamientos, es necesario hacer algunos comentarios sobre la crítica situación actual y su relación con la propuesta que aquí se realiza.

En primer lugar, es imprescindible resolver los problemas macroeconómicos, porque un nivel de incertidumbre como el actual impide el diseño y la implementación de cualquier estrategia de desarrollo empresarial. Sin embargo, esto no significa que la solución deba plantearse como una secuencia temporal: primero las cuestiones macro y después la estrategia PyME. Por el contrario, consideramos que la propuesta que aquí se presenta complementa, potencia y da sustentabilidad a una política macro orientada al crecimiento. La estrategia de desarrollo empresarial debe ser parte central de la política económica y debe ser consistente con la estrategia macroeconómica.

---

<sup>1</sup> Este trabajo reconoce como antecedente "Hacia un estrategia PyME en la Argentina. Bases para la construcción de un consenso.", trabajo realizado por Gabriel Bezchinsky y Hugo Kantis, y presentado como *positional paper* en el Seminario sobre políticas PyME en la Argentina, organizado por el IDEB y la UNSAM, IDES, Buenos Aires, Septiembre de 1998. Ese trabajo original fue rediscutido, actualizado y ampliado a la luz de las nuevas investigaciones realizadas en los últimos tres años.

En segundo lugar, es importante reconocer las restricciones presupuestarias actuales y las limitaciones que imponen a las posibilidades de financiamiento de una estrategia de este tipo. Sin embargo, este problema no debería plantearse en términos sectoriales, insertando a la estrategia de desarrollo empresarial en una “puja” por recursos con otras áreas prioritarias (educación, salud, asistencia social, etc.), sino como parte integrante de una política económica orientada al crecimiento y como elemento clave para la sustentabilidad de la misma.

# 1. Principios fundamentales

## 1.1 Igualdad de oportunidades

Este principio implica que debe existir un ambiente, un marco regulatorio y una serie de instituciones e instrumentos de apoyo que garanticen que los emprendedores y sus empresas pequeñas y medianas puedan desarrollar su actividad en condiciones de igualdad respecto de otros agentes económicos.

Las PyME no se diferencian de las grandes empresas sólo por el tamaño. Son firmas que tienen características distintivas por las cuales, en presencia de imperfecciones de mercado, enfrentan mayores costos a la hora de realizar sus transacciones.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Algunas características de las pequeñas y medianas empresas las diferencian cualitativamente de una gran empresa, como por ejemplo la escasa diferenciación entre la propiedad de la empresa y la función gerencial (en general unificadas en la misma persona), la consiguiente falta de estructuras profesionales de gerenciamiento y la visión de la empresa como un proyecto personal del dueño, la escasez de recursos económicos y técnicos, una orientación muy localista de sus operaciones, etc. En mercados imperfectos, con información incompleta, su racionalidad como agente es "más limitada" siendo, en consecuencia, sus costos de transacción más elevados.*

Para hacer efectivo este principio debe tomarse en consideración el tamaño, las características y la actividad que desarrollan, reduciendo las asimetrías que las afectan con relación a las empresas de gran tamaño que operan en el mercado nacional o internacional, como forma de mejorar las condiciones de competitividad de las empresas argentinas. Las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho deben ser instrumentadas desde el Estado nacional, pero también desde los ámbitos provinciales y municipales.

Este principio debe hacerse extensivo, también, a los nuevos emprendimientos. La igualdad de oportunidades para emprender se relaciona con la reducción de las barreras tanto a la entrada como a la salida y con la generación de un clima favorable, aspecto que se desarrolla más adelante.

En algunos países desarrollados, la aplicación de este principio de igualdad de oportunidades requiere de una legislación especial que determine una discriminación positiva hacia las empresas pequeñas y medianas. El caso de Estados Unidos con el acceso a las compras del estado federal, que se menciona más adelante, es un claro ejemplo.

## **1.2 Es necesario tener una estrategia PyME en la Argentina**

Existe un importante número de razones para justificar la necesidad de una estrategia en favor de las PyME. Entre las más importantes pueden mencionarse:

- Existe una estrecha relación entre PyME y empleo. Más allá de las diferencias que se registran en los estudios empíricos realizados en distintos países y períodos -y de las distintas interpretaciones acerca de qué tipo de PyME generan más empleo- existe un consenso generalizado acerca de la mayor contribución de este tipo de empresas respecto de las grandes en la generación de nuevos puestos de trabajo.

La creación de nuevas empresas (tema que se desarrolla más adelante) es otro factor dinámico en la generación de empleo.

- Las PyME son un actor fundamental en el desarrollo de un sistema socioeconómico competitivo. Si bien, en el corto plazo la dimensión individual de la competitividad es importante para cada empresa en particular, existen evidencias de que en el mediano plazo la competitividad está fuertemente condicionada por factores de naturaleza sistémica, siendo fundamental desarrollar un entramado *socioeconómico-productivo-institucional* cuya riqueza depende de la presencia de agentes económicos de distinto tipo y naturaleza (PyME, Grandes firmas, instituciones tecnológicas, educativas, sociales, etc.). Las PyME desempeñan un papel de gran relevancia en el desarrollo de un sistema económico moderno y en el fortalecimiento de tramas productivas que puedan entrar en la competencia global. Por otra parte, las PyME contribuyen a hacer que las estructuras productivas sean más complejas y por lo tanto, menos vulnerables a *shocks* externos o a cambios macroeconómicos.
- Una fuerte presencia de PyME contribuye a una mejor distribución del poder económico en la sociedad, a la existencia de condiciones de competencia en los mercados y a la canalización de las energías emprendedoras de la población.
- Las PyME son actores clave en el desarrollo territorial y en los procesos de aprendizaje, que facilitan y potencian ese desarrollo. Sin una presencia importante y activa de este tipo de empresas, esos procesos simplemente no son posibles o no son sostenibles en el tiempo.

### **1.3 La estrategia PyME debería ser una política de Estado**

El desarrollo de las PyME es un proceso de gran importancia en la construcción de un sistema económico competitivo, y como tal, debería ser

considerado como un área estratégica. Por otra parte, las PyME (salvo algunas excepciones) son empresas de capital nacional, cuyos dueños viven y trabajan en el país y, por lo tanto, la base sobre la cual reconstruir un proyecto de desarrollo.<sup>3</sup> Como lo demuestra la experiencia de la mayoría de los países (especialmente la de los más exitosos) una estrategia de desarrollo basada exclusivamente en la inversión extranjera no es sostenible sin una base PyME importante que participe activamente en los procesos de aprendizaje y de generación de ventajas competitivas dinámicas.

Una estrategia PyME implica un proceso de larga maduración, que requiere acciones sostenidas en el tiempo, con objetivos definidos y con coherencia interna. Así se ve, por ejemplo, en los principales países de la OCDE donde, más allá de cuestiones instrumentales, existe un acuerdo básico respecto de que el desarrollo de las PyME constituye un objetivo estratégico que requiere del diseño y de la implementación de políticas específicas.

Un acuerdo de este tipo debería incluir, como mínimo, aspectos tales como la visión de largo plazo, los objetivos, los principios fundamentales que deben guiar las acciones y un marco político y técnico para su evaluación. Debe tenerse presente que el elevado nivel de incertidumbre -derivado de la velocidad con que se registran las transformaciones en los escenarios productivos y técnicos internacionales- exige contar con un importante grado de flexibilidad estratégica y operativa. Para ello, resulta fundamental establecer diversos puntos de conexión que posibiliten captar dichas tendencias para incluirlas en la agenda de apoyo a las PyME.

---

**3** Existen también razones más pragmáticas y de corto plazo que justifican un apoyo a la pequeña y mediana empresa. Según datos del Observatorio PyMI, el 82% de las compras de las PyMIs corresponden a productos nacionales. Adicionalmente, existen importantes diferencias en este índice entre las regiones más desarrolladas (Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), donde la participación de las importaciones en las compras es del 20%, y el resto del país, donde es sólo del 9%. En definitiva, las empresas más pequeñas y las regiones menos desarrolladas son menos dependientes del abastecimiento de productos importados. Un proceso de reactivación que privilegie a las PyME implicaría un menor aumento de las importaciones.

La inexistencia de acuerdos políticos que definan y comprometan una visión de mediano plazo ha llevado a la desarticulación de algunas de las experiencias más interesantes que se desarrollaron en la Argentina en los últimos años y ponen en riesgo la continuidad de otras. Este acuerdo o consenso debe construirse de manera horizontal con la participación de diferentes instancias gubernamentales y con un activo involucramiento de los sectores empresariales, y debe operativizarse de forma clara en un amplio conjunto de instituciones que deben visualizar dicha estrategia como el marco de referencia de sus actividades. Tanto la convergencia de esfuerzos, hoy dispersos, como la continuidad de los mismos permitirá la construcción de un sistema o red de implementación de la estrategia.

## **1.4 Una estrategia PyME debe contar con una base socioinstitucional de apoyo**

El desarrollo de una estrategia PyME debe plantearse con un horizonte de largo plazo, constituyendo una responsabilidad del conjunto de la sociedad civil (universidades, ONG, cámaras empresariales, sistema educativo formal e informal, sindicatos, etc.) y del Estado en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal).

El desarrollo de una sólida infraestructura institucional orientada al desarrollo de las PyME, constituye un aspecto crítico de la estrategia. Este espacio institucional debe funcionar verdaderamente como un sistema, jugando un rol fundamental como “espacio de intermediación” entre la “demanda” y la “oferta de apoyo” y, en tal sentido, como instancia de doble vía -en el diseño y en la implementación estratégica y operativa- entre las iniciativas de apoyo y los sujetos de las mismas. En consecuencia, la construcción institucional (*institutional building*) debe ser considerada como un proceso de inversión y de aprendizaje permanente en el cual la experiencia desarrollada y su confrontación con aquellas llevadas a cabo en otros países constituyen un capital social que corresponde preservar y consolidar.

Una de las lecciones centrales que se obtiene al estudiar y aprender de las experiencias de apoyo a PyME en Estados Unidos y Europa es, precisamente, que la construcción institucional merece una atención crítica.

Por ejemplo, a las universidades les cabe un rol fundamental en el desarrollo de acciones de fortalecimiento de las PyME, de creación de nuevas empresas y de fomento de vocaciones empresariales jóvenes. Sin embargo, en la Argentina, son muy pocas las universidades que han comprendido el desafío y están avanzando en esa dirección.

Otro actor fundamental en la construcción de una nueva base institucional son las cámaras empresariales. La profunda crisis productiva por la que atraviesa la Argentina ha repercutido negativamente, tanto, en las entidades representativas de las pequeñas y medianas empresas, como a nivel territorial y sectorial. En este sentido, es necesario reconstruir a las cámaras para que puedan revitalizar su rol de defensa de los intereses gremiales de sus representados, ampliar su base de representación y sus actividades de servicios a sus asociados, y en, particular, hacia la promoción de redes empresariales.

Asimismo, un aspecto de gran importancia es el de las instituciones estatales. Nuevos enfoques de política, nuevos criterios de gestión, de especialización y de coordinación intergubernamental, nuevas formas de relación con el sector privado, participación en organismos mixtos, trabajo en red, son algunos de los temas que deberían formar parte de una agenda de reforma de las instituciones del sector público.<sup>4</sup> Tanto más, en un contexto como el argentino caracterizado por la debilidad histórica de sus instituciones democráticas.

---

*4 Casos como los de la Aduana o de la DGI son muestras representativas (y no las únicas) de cómo la desintegración de las instituciones estatales expone a las PyME a una situación de sobrecompetencia que realimenta el círculo vicioso de la recesión y la marginación a segmentos del mercado crecientemente empobrecidos, la imposibilidad de cumplir con las obligaciones fiscales, la imposibilidad de acceder al financiamiento, etc.*

## 1.5 Una estrategia PyME es una inversión que requiere financiamiento

No es posible desarrollar una estrategia PyME sin recursos para su implementación. Esto, que puede parecer obvio para áreas de política que son también estratégicas como la educación o la salud, no lo es tanto para el caso de las políticas PyME, donde suele sostenerse que con el aumento del nivel de actividad o con algunas medidas regulatorias sin costo fiscal (por lo menos sin costo directo) es suficiente para promover a las PyME. Es interesante observar el caso de países como Estados Unidos, en donde el Estado, a través de la *Small Business Administration* (SBA), viene invirtiendo, desde principios de la década del cincuenta, cifras cuantiosas en el desarrollo de las PyME.

Si bien, es necesario introducir criterios de análisis costo-beneficio<sup>5</sup> (no sólo en términos estrictamente fiscales o económicos, sino también sociales) en la formulación y en la evaluación de políticas PyME, que incluyan metas y límites temporales definidos en los programas, se debe partir de la base de que es necesario que el Estado destine recursos para estas políticas. El Estado debe afectar recursos en todos los niveles (nacional, provincial y municipal), sobre la base de los criterios de adicionalidad, coordinación y complementación.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, la *Small Business Administration* (SBA) presenta anualmente un informe al Presidente de Estados Unidos en el que se analiza el retorno de los recursos invertidos en las políticas PyME en términos de actividad económica, empleo, exportaciones, y fundamentalmente, de recaudación de impuestos.

<sup>6</sup> Esto no significa que los beneficiarios no coparticipan de los costos que origina la puesta en marcha de las iniciativas que surjan de la estrategia, ni tampoco que sea exclusivamente responsabilidad del estado la provisión de recursos. Se requiere un esfuerzo de financiamiento compartido, transparente y explícito.

## 1.6 Es necesario valorizar el rol social del emprendedor

Un aspecto de gran relevancia para el desarrollo de las PyME y el desarrollo económico y social, en general, es el impulso a una cultura que valore positivamente al emprendedor como sujeto de cambio y que promueva el surgimiento de nuevos emprendimientos. Las nuevas empresas constituyen un factor dinamizador a través de su aporte a la renovación de la base empresarial, al incremento de la competencia, a través de la generación y difusión de la innovación, de la dinámica del empleo, etc.

Existen distintas interpretaciones acerca de cuales son los factores que hacen que un individuo asuma una actitud "empresarial", desde las estrictamente individuales basadas en la personalidad o el comportamiento, hasta las económicas o sociológicas, pasando por enfoques que integran distintas variables. Cada vez más, estos enfoques han tendido a asignar un papel fundamental al contexto social como fuente de valoración positiva del emprendimiento y del emprendedor y como base de apoyo a la creación de nuevas empresas.

## 1.7 Existen bases sobre las cuales construir

Sentar las bases para desarrollar una estrategia de apoyo a las PyME es una tarea que exige un muy fuerte desafío y compromiso de recursos humanos y técnicos. En Argentina existe una larga tradición de rupturas y discontinuidades en lo que hace a políticas, instituciones e instrumentos de política pública, en general, y de política hacia las PyME, en particular.

En este sentido, es importante rescatar las experiencias y esfuerzos realizados en el país (sobre todo en los últimos años), que revelan la importancia de contar con una adecuada comprensión del fenómeno por parte del sector público, del sector empresarial y de organizaciones no gu-

bernamentales, que han tendido a confluír en iniciativas conjuntas. Estas experiencias, a pesar de su carácter embrionario y de los escasos recursos disponibles, constituyen una plataforma sobre la cual construir, más allá de sus aciertos y errores. En este sentido, uno de los principios propuestos es el de capitalizar las experiencias exitosas y darles continuidad y apoyo<sup>7</sup> para fortalecer el tejido institucional, requisito fundamental para un proceso de desarrollo sostenible. Experiencias como la del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense en la Provincia de Buenos Aires, la Red de Centros de Desarrollo Empresarial UIA/BID, la experiencia de la Federación Agraria con el BID, la Fundación Pro-Mendoza, el Programa Municipios Productivos en Santa Fe, las consejerías tecnológicas de la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, entre otras, deberían ser adecuadamente analizadas, capitalizadas en sus aspectos positivos, superadas en sus limitaciones, y fundamentalmente, integradas en una estrategia como la que aquí se plantea.

Una experiencia que es importante rescatar para la formulación de una estrategia es la de los países de la OCDE, que tienen una larga tradición en la materia. Esta experiencia debería tomarse en cuenta no sólo como modelo sino también como *benchmark* en distintos aspectos que incluyen estrategias, políticas e instrumentos, construcción institucional, *entorno pro PyME*, marco normativo y resultados concretos de las acciones desarrolladas. Por otra parte, en un contexto internacional en el cual los márgenes de acción en cuanto a políticas de desarrollo están limitados por organismos como la Organización Mundial de Comercio, tener como referente a las políticas que implementan los propios países de la OCDE es un reaseguro contra la imposición de sanciones por parte de organismos multilaterales.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la experiencia chilena revela cómo, más allá de los cambios de enfoque y las reformulaciones de políticas que se dan a lo largo del tiempo, las instituciones permanecen y son capaces de aprender y de recrearse.

## 2. Propósito general: fortalecer y ampliar la base empresarial PyME

Buena parte de las empresas PyME son firmas maduras que han conseguido operar y sobrevivir en muy distintos escenarios. Ello implica un primer reconocimiento de la existencia de capacidades básicas empresariales sin las cuales tales firmas no hubieran conseguido vivir hasta el presente. Sin embargo, la velocidad y la naturaleza de los cambios experimentados en los escenarios macro y microeconómicos han revelado la existencia de debilidades estructurales en el modelo de gestión de la PyME que, en ausencia de un sistema de apoyo efectivo durante la primera mitad de los noventa, se tradujeron en el predominio de respuestas empresariales de tipo defensivo. Fortalecer la base empresarial PyME argentina requerirá revertir esta situación favoreciendo su integración en un tejido productivo moderno y dinámico.

### 2.1 Algunas debilidades estructurales de las PyME argentinas

Distintos estudios sobre la situación estructural de las PyME en Argentina han permitido identificar algunas de sus principales debilidades competitivas, que se resumen a continuación:

- Escaso nivel de creación de nuevas empresas.<sup>8</sup> Esto se debe, básicamente, a la ausencia o insuficiencia de distintos tipos de incentivos que son necesarios para promover la *empresarialidad* y la concreción de nuevos

---

<sup>8</sup> Si bien, se carece de estadísticas sobre natalidad y mortalidad de empresas en Argentina, existen estudios recientes que destacan y analizan la debilidad del proceso de creación de nuevos emprendimientos. Según datos del Observatorio PyMI, las firmas industriales argentinas son más antiguas que las italianas. El 40% de las mismas cuenta con más de treinta años. Adicionalmente, en los noventa y seis departamentos del país con mayor especialización sectorial, que en 1994 representaban el 72% de la ocupación industrial del país, entre 1994 y 2000 se crearon veinte mil trescientas noventa empresas, mientras que cerraron treinta mil trescientas seis, con una fuerte pérdida de empleos.

emprendimientos, y en muchos casos, a la presencia de fuertes *desincentivos*. La consecuencia de este bajo nivel de creación de nuevas empresas es el envejecimiento relativo del tejido empresarial, con las pérdidas que implica en términos de dinámica e innovación.

- Baja participación en redes empresariales. Las redes (con otras PyME, con grandes empresas, con instituciones técnicas de apoyo, con cámaras empresariales, etc.), según lo demuestran varias investigaciones recientes,<sup>9</sup> son clave para los procesos de innovación y para el fortalecimiento de la capacidad competitiva de las PyME. El escaso desarrollo de las redes y de los sistemas locales es una característica del tejido productivo en la Argentina, que atenta contra el crecimiento de las empresas.
- Excesivo nivel de centralización de la gestión en el empresario. Una característica de las PyME es la falta de diferenciación entre las funciones directivas y las gerenciales, y entre las distintas áreas gerenciales, que, en general, son cumplidas todas por el dueño de la empresa y sus familiares. Problemas familiares vinculados con la sucesión generacional, bajo nivel de profesionalización de la gestión, escasos recursos dedicados a funciones clave como innovación, desarrollo de mercados, financiamiento, etc., bajo o nulo acceso a servicios externos de consultoría y capacitación, son rasgos comunes a las PyME argentinas.
- Niveles de inversión incremental que no permitieron alcanzar un adecuado nivel de actualización tecnológica. Muchas PyME invirtieron en la última década, pero esa inversión o no fue suficiente, o no estuvo orientada estratégicamente, o no tuvo el gerenciamiento adecuado, con lo cual no pudieron generar una mejora sostenida de la competitividad. El resultado de este proceso es un serio atraso tecnológico de las PyME.<sup>10</sup>
- Diversidad de estrategias y respuestas a la crisis<sup>11</sup>. Una parte de las PyME tienen un *mix* de producción excesivamente diversificado. Las

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo: Boscherini, F.; López, M.; y Yoguel, G. (2000); Johanisson, B.; Kantis, H. y Ascuá, R. (2001); Kantis, H. y Carmona, R.; (2000); Moori Koenig, V y Yoguel, G. (1998); Yoguel, G. (2000); Yoguel, G. y Boscherini, F. (2001).

<sup>10</sup> El tamaño está fuertemente asociado a los factores que determinan la capacidad tecnológica de las firmas. Esto significa que actualmente la brecha tecnológica entre las PyME

presiones competitivas que introdujo la apertura de la economía llevaron a muchas de ellas a diversificar aún más su producción, buscando cubrir los costos fijos ante la caída en los volúmenes y/o de los precios de venta. En otros casos, se produjo el efecto contrario, con una concentración del mix de producción, etc.<sup>12</sup>

- Baja demanda de servicios de apoyo. A pesar de que existe una buena cantidad de programas y de servicios de apoyo, las empresas hacen uso escaso de los mismos. Las que más los utilizan son las empresas más grandes, de mayor antigüedad y con mayor nivel de relación con otros agentes. Por el contrario, las que menos los utilizan son las de menor tamaño, menor antigüedad relativa y más aisladas.<sup>13</sup>
- Ausencia de una conducta exportadora sostenida en el tiempo. Si bien las exportaciones realizadas por las PyME han crecido en forma importante en los últimos años, en la gran mayoría de los casos se trata de esfuerzos aislados, eventuales, sin continuidad en el tiempo. A este resultado contribuyen tanto las debilidades propias de las empresas para encarar la exportación como un proyecto estratégico de desarrollo empresarial (debido, entre otras cosas, al bajo nivel de desarrollo de competencias endógenas), como las de la política pública de promoción de exportaciones que, a pesar de contar formalmente con todos los componentes que indican las mejores prácticas internacionales en la materia, padece de superposición de funciones, escasez de recursos, falta de coherencia interna, falta de especialización, etc.

---

*y las grandes empresas haya aumentado respecto de la que existía al momento de la apertura. Ver Yoguel y Rabetino (1999), Yoguel y Boscherini (2001)*

**11** Ver, por ejemplo, Yoguel y Rabetino (1999)

**12** Según datos del Observatorio PyMI, un 60% de las empresas PyMI trataron de concentrar sus negocios en el "core business" tradicional, buscando afianzar y/o expandir los espacios de mercados en los cuales las empresas estuvieron tradicionalmente presentes. En este punto hay que considerar, sin embargo, que dado que el Observatorio mide la especialización a partir de la pertenencia a una rama, una mayor especialización por rama no es contradictoria con una mayor diversificación por línea y por producto.

**13** Un 78% de las empresas no utiliza ningún programa o instrumento. El 42% no lo hace por falta de información, y el 27% por falta de adecuación de las ofertas de asistencia a sus necesidades. Ver Yoguel, G.; Moori Koenig, V. (1999)

Las dificultades de acceso al financiamiento potenciaron, indudablemente, estas debilidades estratégicas de las empresas.<sup>14</sup> La restricción de financiamiento que enfrentan las PyME constituye uno de los factores más relevantes que limitan sus posibilidades de innovar, modernizarse, aumentar su escala de producción, acceder a mercados externos y mantenerlos, etc. Las condiciones actuales de acceso al crédito condicionan la preferencia de las empresas por el financiamiento con recursos propios, limitando su capacidad de acumulación.<sup>15</sup>

## 2.2 Algunas respuestas empresariales defensivas

- Redimensionamiento y racionalización indiscriminada. Los cambios en el contexto macroeconómico en el que debieron desenvolverse, con el consiguiente incremento de la "incertidumbre estratégica", llevaron a muchas empresas a reacciones exageradas o a producir racionalizaciones que terminaron por debilitar aún más sus capacidades para competir en el nuevo escenario.
- Ampliación del componente importado. Las nuevas condiciones impuestas por la apertura y la revaluación del peso llevaron a muchas empresas a reemplazar componentes nacionales por importados, a reducir el valor agregado local, desplazándose hacia esquemas, cada vez más basados en el ensamblaje<sup>16</sup> y a una mayor vulnerabilidad y exposición externa.
- Reemplazo de productos propios por representación de empresas del exterior. En muchos casos, el proceso descrito en el punto anterior llegó al extremo del abandono de la producción industrial para dedicarse a la comercialización de líneas de productos del exterior, del mis-

---

<sup>14</sup> Ver Yoguel, G.; Moori Koenig, V. (1999).

<sup>15</sup> Esta tendencia se ha venido acentuando en los últimos años. Según datos del Observatorio PyMI, mientras que en 1994 las deudas financieras de las PyMIs representaban aproximadamente el 17% del activo, actualmente ese porcentaje se redujo al 7,5%. Aún en años de expansión económica como 1996 y 1997, el 40% de las PyMIs argentinas no solicitó crédito bancario.

<sup>16</sup> Como se mencionó anteriormente, sin embargo, las PyMIs tienen menor peso de importaciones en el total de sus compras que las grandes empresas.

mo rubro o de rubros relacionados.

- Desplazamiento hacia servicios. En otros casos, el proceso anterior llevó a algunas empresas a abandonar la producción industrial a favor de actividades de servicios vinculados con los rubros a los que se dedicaban anteriormente: mantenimiento, reparación, etc.
- Exportación de saldos. Muchas de las empresas que siguieron produciendo realizaron actividades de exportación, aunque en general no encaradas como un proyecto de largo plazo, sino como forma de dar “salida” a producción excedente, y por lo tanto, sin continuidad ni posibilidad de desarrollo estratégico, posicionamiento, diversificación de mercados, etc.

Este contexto, que sin duda resulta agravado por el proceso recesivo de los últimos tres años permite plantear las limitaciones y los desafíos que afrontan las PyME en la Argentina.<sup>17</sup>

### 2.3 Algunas fortalezas de las PyME argentinas

Si bien, es cierto que las debilidades y las respuestas defensivas reseñadas en los dos apartados anteriores son aspectos que caracterizan en rasgos generales a las PyME argentinas, existen también algunas fortalezas que, al igual que en el caso de algunas experiencias institucionales mencionadas anteriormente, constituyen una base sobre la cual reconstruir el tejido productivo PyME, seriamente afectado por los cambios estructurales producidos en los últimos años y por la falta de una estrategia de apoyo.

A continuación se mencionan algunos de los aspectos que caracterizan las fortalezas mencionadas, y que surgen de algunos de los estudios realizados recientemente:

---

<sup>17</sup> Más allá de estas respuestas defensivas, muchas empresas desaparecieron. En algunos casos se trató de razones micro-estructurales que no pudieron revertir, mientras que en otros se produjo por una sobrecompetencia que aprovechó la debilidad o la corrupción de sistemas e instituciones nacionales.

- Según datos del Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, las PyMIs “sobrevivientes” han realizado un importante esfuerzo de reestructuración económica basado casi exclusivamente en los recursos propios de las empresas. El resultado agregado de esta dinámica fue una disminución de la brecha de productividades relativas entre las PyMIs de los distintos tamaños y entre estas y las grandes empresas.<sup>18</sup>
- La participación de la experiencia práctica en el negocio (el “aprender haciendo”) en la formación de capital humano en las PyMIs es importantísimo en todo el mundo, pero las capacidades dirigenciales se potencian cuando al “aprender haciendo” se le suma la formación y la capacitación universitaria. En la Argentina, siempre según datos del Observatorio PyMI, esos aspectos se contrabalancean, pero el nivel de acumulación de capital humano empresarial no deja de ser muy significativo si se lo compara con otros países de desarrollo industrial intermedio.<sup>19</sup>
- Durante la segunda mitad de la década del noventa, cuando se agudizaron las exigencias de competitividad para las empresas, se incrementó notablemente la actividad de formación y capacitación de personal.<sup>20</sup>
- Existe un grupo de cerca de 800 PyME exportadoras exitosas, que venden al exterior en conjunto más de mil millones de dólares anuales y, en 1999 registraban, en promedio, un coeficiente de exportación del 30%.<sup>21</sup>

**18** Hay que mencionar, sin embargo, que las empresas que sobrevivieron fueron, obviamente, las más fuertes y las mejor dotadas para resistir a los cambios. Muchas de ellas ostentaban –ya antes de la entrada en vigencia del nuevo escenario– niveles de productividad más altos que el promedio de las empresas, y otras lograron sobrevivir mediante importantes saltos en la misma. Así, la convergencia de productividades se produjo mediante un mecanismo perverso que fue la desaparición de empresas, sin el nacimiento de nuevas en reemplazo.

**19** Entre las PyMIs de mayor tamaño, la combinación del “aprender haciendo” y de la formación universitaria es mucho más positiva: en estas empresas el 71% de los empresarios tiene origen familiar empresario, y el 50% de ellos tiene formación universitaria completa.

**20** Actualmente, en promedio, el 55% de las PyMIs realiza actividades de capacitación para su personal, siendo más importante esta capacidad a medida que aumenta el tamaño de la empresa.

**21** Este nivel es sustancialmente superior tanto al promedio de las PyME exportadoras como al de la industria en su conjunto. Ver Moori Koenig, V.; Milesi, D.; Yaguel, G. (2001).

- Estas empresas se caracterizan por tener valores muy superiores al promedio de las PyME exportadoras en los siguientes aspectos: continuidad en la exportación, dinamismo exportador, diversificación de mercado, y complejidad de los mercados de destino.
- El desarrollo de competencias endógenas (calidad, capacitación, organización más celular del proceso de trabajo, desarrollo de nuevos productos y procesos, interfases con otros agentes, etc.) y de conductas estratégicas ofensivas de esas firmas exportadoras exitosas son elementos clave en la obtención de ventajas competitivas.
- Existe una nueva camada de emprendedores y empresas jóvenes que nacieron en la década del noventa, y que revelan un importante dinamismo, ensanchando la base PyME del país.<sup>22</sup>
- Algunas de las características de esos emprendimientos son:
  - Tienen en promedio seis años de edad.
  - Su empleo promedio pasó de diez trabajadores en el primer año a aproximadamente cuarenta un par de años después.
  - Sus ventas anuales son en la actualidad del orden del millón y medio de pesos en promedio.
  - Poco más de un tercio pertenece al sector basado en el conocimiento.
  - Alrededor de dos tercios está localizado en áreas metropolitanas.
  - Los emprendimientos dinámicos nacen orientados fundamentalmente hacia el mercado interno. El mercado interno es una plataforma fundamental para quienes se lanzan a la aventura empresarial. Sin embargo, entre los más dinámicos se destaca un núcleo que, si bien no es mayoritario, rápidamente comienza a orientarse hacia la exportación, comportamiento que es mucho menos frecuente entre las nuevas empresas de menor crecimiento.
- Los emprendedores que encabezan esos emprendimientos, tienen las siguientes características:
  - La mayoría de los emprendimientos dinámicos son fundados por equipos emprendedores con habilidades y roles complementarios más que por el tradicional empresario individual. La presencia de estos equipos emprendedores es más elevada que en el resto de

---

<sup>22</sup> Ver Kantis (2001).

los países de América Latina.

- Predominan quienes tienen formación de nivel universitario completa o incompleta (dos tercios). Poco más de la mitad de los emprendedores estudiados son graduados universitarios.
- Hoy cuentan con una edad promedio de alrededor de cuarenta años y fundaron su empresa actual hacia los treinta y cinco aproximadamente. Comenzaron a sentirse motivados por la carrera empresarial a los veinticinco años (en promedio). Sin embargo, recién iniciaron su primer emprendimiento poco antes de los treinta.
- La experiencia laboral previa más frecuente ha sido desarrollada como empleados, en especial de otras PyME de sectores similares o relacionados a la actividad actual. Pero también, se destaca la existencia de un importante grupo (poco menos de la mitad) que ya se había desempeñado como empresario previamente.

## 2.4 Necesidad de un enfoque sistémico

Antes de proceder al desarrollar las áreas y planos en los que debe plantearse una estrategia, es necesario destacar algunas características que debería tener para lograr un impacto real y significativo sobre la situación de las empresas.

En primer lugar, la estrategia debe partir de un enfoque sistémico: las acciones, programas, instrumentos e instituciones deben estar coordinados y responder a un conjunto de propósitos y objetivos comunes con un alto grado de consenso entre los distintos actores. Esto, no sólo responde a criterios de eficiencia, economías de escala y de coordinación, etc., sino también, y fundamentalmente, a una concepción de la empresa PyME. La empresa no es un agente aislado, de conductas autistas, ni una sumatoria de "áreas" independientes unas de otras (producción, comercialización, recursos humanos, etc.).

Sólo a través de un enfoque sistémico es posible fortalecer las capacidades competitivas de las empresas pequeñas y medianas. Este enfoque debe imperar en todos los aspectos de la estrategia PyME, desde la

coordinación entre distintas agencias gubernamentales, hasta la complementación entre la asistencia técnica y la asistencia financiera, pasando por la participación del sector privado en la gestión de la política, la complementación entre los distintos ámbitos (nacional, provincial, local), los mecanismos que hagan efectivo el principio de igualdad de oportunidades, etc.

Dicho esto, sin embargo, es necesario resaltar el hecho de la necesidad de un enfoque sistémico y de los criterios de eficiencia, economía de escala y de coordinación, no deben hacer perder de vista otra característica importante del universo PyME que debe reflejarse en la estrategia de apoyo, que es la diversidad y la heterogeneidad.

Las diferencias sectoriales, regionales, idiosincrásicas, evolutivas, etc., que existen al interior del segmento PyME son de tal importancia, que una estrategia de apoyo que no las tenga en cuenta (como ocurre generalmente con los instrumentos y programas en la Argentina y en otros países) cometerá una grave simplificación, que llevará a un mal uso de los recursos y al escepticismo de la mayor parte de las empresas respecto de las políticas que teóricamente se diseñan y se aplican en su favor pero que tienen muy baja eficiencia.

Un criterio para que el sistema de apoyo no pierda de vista la diversidad y la heterogeneidad es el de construcción de abajo hacia arriba, el de lo local por defecto. La construcción de abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades de las empresas beneficiarias, y el principio de que, siempre que sea posible, el poder de decisión, el diseño y la ejecución deben estar en el nivel local ayudan a reflejar, valorizar y respetar las diferencias.

Es importante que los mecanismos que se implementen sean orientados a la demanda, porque de lo contrario el empresario no se compromete con las acciones, no las cree necesarias, no involucra a su gente, y piensa que no vale la pena poner dinero para financiar partes crecientes del costo.

### 3. Áreas de actuación

Cada una de las áreas de actuación estratégicas que se desarrollan a continuación tiene sus especificidades, por lo que pueden plantearse lineamientos e implementarse políticas e instrumentos particulares. Sin embargo, como se mencionó en el punto 2.4., resulta fundamental que la estrategia PyME tenga un carácter sistémico, de manera que no se trate de medidas aisladas y descoordinadas.

Se presentan aquí cinco ejes principales:

- Apoyar la internacionalización y el acceso a los mercados
- Promover la renovación de la base empresarial y el incremento en la tasa de natalidad de empresas
- Promover la actualización tecnológica y la actividad innovadora
- Favorecer el acceso al financiamiento,
- Promover el desarrollo de los *clusters*, las redes y los sistemas locales

A través de estos ejes se aborda la problemática planteada en el punto 2. Para lograr una estrategia consistente y con impacto real deben ser encarados en forma conjunta y complementaria. El mayor o menor énfasis relativo de los distintos ejes se relacionará con la implementación, con las diferencias sectoriales y regionales y con la secuencia temporal de la misma. Por ejemplo, podría pensarse que la posibilidad de lograr un importante nivel de internacionalización de las PyME requiere resolver previamente algunos aspectos del proceso de innovación (como la incorporación de criterios de calidad o la adopción de normas técnicas requeridas por los mercados internacionales) o del acceso al financiamiento. Sin embargo, de hecho existen segmentos dinámicos de PyME que ya están exportando con éxito, y que pueden ser apoyados a través de un mejor acceso al financiamiento, o del fortalecimiento de redes.

Si tomamos en consideración las diferencias regionales, la implementación de una estrategia de promoción de la internacionalización, por ejemplo, debe diferenciar entre regiones más desarrolladas, donde es posible trabajar a partir de la oferta exportable existente, y regiones de menor de-

sarrollo relativo, donde no es posible pensar en una estrategia exportadora sin antes impulsar el desarrollo de la cultura y la actividad empresarial, y promover oportunidades de negocio.

En este sentido, se resalta la necesidad de avanzar, a partir de los lineamientos aquí planteados, en una política con objetivos y metas claramente definidos, que se concreten a través de programas e instrumentos en la secuencia temporal apropiada para el logro de esos objetivos.

### 3.1 Apoyar la internacionalización y el acceso a los mercados

La decisión de internacionalizarse ha dejado de ser un resorte de las empresas. En el actual contexto no sólo deben contar con estándares competitivos a nivel internacional las firmas que deciden ganar mercados externos en forma activa sino también aquellas firmas que enfrentan la competencia internacional en el mercado interno. En consecuencia, el apoyo a la internacionalización de las empresas exige tanto promover la adopción de estándares internacionales por parte de las firmas (normas técnicas, calidad, etc.) como el apoyo a la actividad internacional de la PyME.

Si bien, el número de exportadores PyME ha tendido a aumentar en los últimos años cabe considerar que la participación de la PyME argentina en la actividad exportadora es aún escasa, siendo posible asumir que es factible promover el aumento de la base de exportadores tanto como la porción de la producción que destinan al exterior los actuales exportadores.<sup>23</sup>

---

**23** Según datos del Observatorio PyMIs apenas el 15% de las firmas exporta sistemáticamente, un tercio lo hace esporádicamente y alrededor de la mitad nunca exportó resultando un coeficiente de exportaciones sobre las ventas PyME de apenas el 10%. Entre las PyMIs que exportan sistemáticamente dicho coeficiente se eleva al 17%. Por su parte, el estudio realizado recientemente por FUNDES muestra que existe un muy alto grado de concentración de las exportaciones. En efecto, el 3% de las empresas da cuenta de más del 80% de las exportaciones, el 41% son pequeños y medianos exportadores que realizan casi el 20% de las ventas al exterior, y el resto son microexportadores, que representan sólo el 0,5% del total exportado.

El trabajo realizado recientemente por FUNDES y la Universidad de General Sarmiento ha permitido identificar un grupo de aproximadamente ochocientas PyME exportadoras exitosas (un 20% del total de PyME exportadoras), que en 1999 realizaron ventas al exterior por más de mil millones de dólares. Este grupo de empresas se caracteriza por tener un promedio de exportación anual superior al conjunto de las PyME exportadoras, por su continuidad en el negocio exportador, por el crecimiento de sus ventas externas en los últimos años, y por la diversificación de sus mercados de exportación. El estudio de las características de estas empresas, sus redes de relaciones, sus estrategias y sus procesos de internacionalización, junto con el análisis del sistema vigente de promoción de exportaciones en la Argentina, permitieron arribar a una serie de recomendaciones de política que apuntan a superar las limitaciones actuales y a potenciar la capacidad exportadora del segmento PyME.

Una estrategia de promoción de las exportaciones PyME debería contemplar los siguientes aspectos:

- Focalizar en sectores y grupos de empresas que puedan generar impacto cuantitativo y cualitativo por diversificación de mercados y de productos.
- Tener tres áreas bien definidas: promoción general (beneficios impositivos y financieros), diversificación (asistencia técnica en materia comercial y apoyo para el mejoramiento de factores internos de competitividad para empresas que exporten a menos de tres mercados y/o a un número reducido de clientes), y nuevos exportadores (con instrumentos similares a los del programa de diversificación, pero orientados a empresas que no han incursionado en el negocio de la exportación).
- Fortalecer el desarrollo de competencias micro de las empresas, en áreas como innovación tecnológica, procesos de aprendizaje, capacidades para la inteligencia comercial, etc.
- Actualizar y poner en vigencia la legislación específica de comercio exterior, para incorporar nuevos aspectos que surgen de los compromisos comerciales internacionales y para lograr una aplicación

efectiva de las políticas y de los instrumentos.

- Producir una reingeniería institucional, buscando una mayor coordinación del sistema de promoción, tanto al interior del sector público (Cancillería, Ministerio de Economía, banca pública, gobiernos provinciales y locales, etc.) como en la cooperación pública y privada.

En el marco de las iniciativas en favor de la internacionalización de las PyME existe un creciente consenso a nivel internacional acerca de la importancia estratégica de los espacios locales o regionales como plataforma competitiva y de la vinculación internacional, no sólo de las empresas, sino también entre regiones y sistemas institucionales de apoyo. En este sentido, la dinámica de los sistemas locales y las políticas de desarrollo de redes y de *clusters*, que se mencionan en el punto anterior tienen, también, un rol decisivo en términos de la inserción externa de las PyME.

Es importante mencionar un punto que, si bien excede largamente la problemática PyME, debería ser tenido en cuenta en el diseño de una estrategia de desarrollo: se trata de la estrategia de inserción internacional de la Argentina, incluyendo la adaptación a las normas y procedimientos impuestos por las instituciones y acuerdos internacionales de comercio (OMC, etc.), así como la negociación de acuerdos comerciales preferenciales (Mercosur, ALCA, Mercosur-Unión Europea, etc.). Todos estos acuerdos y negociaciones internacionales impactan sobre la actividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; es necesario evaluar previamente la magnitud y las características de esos efectos y diseñar las medidas y los instrumentos necesarios para que las PyME puedan adaptarse lo más rápidamente posible a los cambios de escenario, minimizando los efectos negativos y potenciando los positivos, de manera que puedan fortalecer su capacidad competitiva y no afectar el nivel de actividad y de empleo.

Finalmente, se debe considerar una herramienta que es intensamente utilizada por distintos países para direccionar sus estrategias de desa-

rrollo, y en particular para promover a las pequeñas y medianas empresas, como es la compra pública. No se trata sólo de garantizar el acceso de las PyME a un mercado que en general está fuera de su alcance, sino de una herramienta importante para ayudar a las PyME a ganar escala, incorporar estándares técnicos y de calidad, y para promover sectores nuevos o críticos, como un paso en el camino de la internacionalización.

En la Argentina, sólo muy recientemente se han sancionado normas legales que apuntan en la dirección de otorgar garantías de participación de las PyME en las compras del sector público. La ley nacional de fomento a la pequeña y mediana empresa, o la ley de defensa del trabajo argentino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son ejemplos de un avance en este sentido, aunque aún no han sido reglamentadas y no han comenzado a aplicarse.

Numerosos países cuenta con sistemas de compras públicas que incluyen medidas de discriminación positiva para con las empresas de menor tamaño. En Canadá existe un sistema que provee información especial a PyME sobre la demanda pública de bienes y servicios. España ha implementado una base de datos (COMPUB) para mejorar la transparencia de las licitaciones públicas.

El caso paradigmático a nivel internacional es el de Estados Unidos, que desde la década del cincuenta dedica buena parte de las acciones de la *Small Business Administration* a facilitar el acceso de las PyME a las compras del Estado federal a través de sus distintas agencias. Para esto, la SBA cuenta con una serie de programas orientados a promover entre las empresas el acceso a las compras del Estado, a asistir las para que puedan alcanzar los estándares de calidad, entrega, etc., requeridos; a financiar a las empresas a tasas preferenciales, a promover el acceso de grupos de interés especial (empresas propiedad de mujeres, de minorías raciales, de veteranos de guerra, etc.)

La *Small Business Administration* cuenta con Centros Representativos en oficinas públicas como factor de persuasión acerca del otorgamiento de preferencias a las PyME en las decisiones de compra. Con igual propósito operan, por ejemplo, el programa de la misma institución orientado a conseguir el *set aside* - decisión de restricción de las compras a empresas PyME- en el proceso de adquisiciones federales o el programa *breakout* por el cual ingenieros de la SBA procuran la máxima competencia de precios en las compras a través del análisis minucioso de los distintos ítems incluidos en grandes contratos. De este modo se generan ahorros para el Estado aumentando las oportunidades de negocios para las empresas de menor tamaño.

Un indicador de la importancia de estos programas es que, si tomamos en cuenta los datos de 1999, las compras del gobierno federal (ciento noventa mil millones de dólares) se canalizaron en un 23% (cuarenta y tres mil millones) a pequeñas y medianas empresas.

## 3.2 Promover la renovación de la base empresarial y el incremento en la tasa de natalidad de empresas

Evidencias disponibles a nivel internacional consignan el importante papel que desempeñan las nuevas empresas en los procesos de gestación de puestos de trabajo, en la canalización de las energías emprendedoras de la sociedad y en el desarrollo de sus capacidades innovadoras.<sup>24</sup>

La relevancia de esta cuestión generó algunas investigaciones recientes sobre los procesos de creación y de mortandad de empresas, así como también de un diagnóstico más completo de los distintos factores que inciden negativamente sobre tales procesos, como requisito para diseñar una estrategia orientada a ampliar y rejuvenecer la base del empresariado nacional.

Según surge del estudio realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el marco de un proyecto financiado por el BID,<sup>25</sup> una estrategia de desarrollo emprendedor debería estar orientada a multiplicar el número de nuevos emprendedores así como también a potenciar el crecimiento de los emprendimientos dinámicos. A continuación, se enuncian algunos ejes para la elaboración de dicha estrategia:

---

**24** *En este punto es importante realizar una precisión sobre el alcance y el foco de distintas estrategias posibles de apoyo al desarrollo empresarial. Es necesario diferenciar entre una estrategia orientada a trabajar sobre los espíritus emprendedores capaces de movilizar recursos y detectar oportunidades de negocio y otra orientada a promover el autoempleo, con un enfoque más centrado en lo social. Este último enfoque está muy de moda en la Argentina, sobre todo en el nivel de muchos municipios del interior del país, donde las autoridades locales buscan en la creación de nuevas empresas una solución al problema del desempleo. Sin embargo, sin desconocer la importancia del fenómeno social, el enfoque que se sigue aquí no es este sino el primero. Dicho esto, sin embargo, debe señalarse que no se trata de dos opciones mutuamente excluyentes, sino que existen puntos de contacto y de posible complementación entre estos dos tipos de estrategia.*

**25** *Trabajos como el realizado por la UNGS en el marco de un proyecto financiado por el BID de comparación entre América Latina y Asia, es tal vez el ejemplo más destacado de ese interés, pero también merecen mencionarse los trabajos realizados por la Universidad Nacional de Mar del Plata y por la Universidad Nacional del Centro.*

1. El enfoque debe reconocer la existencia de distintas etapas en el proceso empresarial y la diferente incidencia en estas de factores de distinta naturaleza (culturales, educativos, económicos, etc.). Una estrategia de apoyo basada en una visión parcial del proceso empresarial (sólo basada en facilitar el financiamiento, o el entrenamiento) alcanzará un impacto mucho más limitado que si se contemplan acciones que operen sobre los distintos factores que inciden sobre el proceso empresarial.
2. La fuerte presencia de factores motivacionales no monetarios y la diversidad de factores que inciden sobre el proceso emprendedor indican que una política exitosa no sólo debe basarse en la provisión de incentivos económicos (financiamiento etc.). Se debe promover la difusión de modelos empresariales positivos por medios de comunicación de mayor impacto.
3. Es necesario construir espacios institucionales que brinden un marco promotor, contenedor y asesor de las nuevas iniciativas empresariales y que potencien la formación de equipos emprendedores y de sus redes de contactos. La nueva generación de emprendimientos dinámicos (sobre todo en los nuevos sectores vinculados al conocimiento) se caracteriza precisamente por la elevada presencia de equipos y su inclinación al trabajo en red.
4. Una estrategia de desarrollo emprendedor debe contemplar la participación de una gama muy amplia de instituciones de la sociedad civil -que operan cerca de la población con potencial de emprender- así como también, el fortalecimiento y la articulación de las iniciativas aún embrionarias orientadas a la promoción de la *empresarialidad*. Un nuevo rol del sistema educativo a través de programas de desarrollo emprendedor debe, necesariamente, incluir su articulación con el mundo de las empresas existentes, en cuyo ámbito se adquieren las competencias emprendedoras. El diseño de este tipo de programas debe contemplar la vinculación con las experiencias de empresas jóvenes, donde lograrán una visión más integral de la práctica empresarial, así como también con empresas más consolidadas, donde podrán conocer funcionamientos organizacionales más complejos.

5. Las redes de contactos son críticas para identificar las oportunidades de negocio, para movilizar recursos y para enfrentar los problemas que se presentan al comenzar a operar. En este último campo, sin embargo, se ha identificado la necesidad de fortalecer el papel de las redes de apoyo a los emprendimientos jóvenes.
6. Es necesario involucrar a las grandes empresas en programas de desarrollo emprendedor, dado que su contribución a la creación de empresas en la Argentina es baja en relación con otros países.<sup>26</sup> Experiencias llevadas a cabo a nivel internacional asignan distintos tipos de papeles a las mismas en el fomento de la creación de nuevas empresas (como potenciales demandantes de los productos de las empresas jóvenes; mediante programas *spin off* de proyectos empresarios gestados internamente; como *sponsors* de programas emprendedores, entre otros).
7. Es necesario fortalecer el sistema de innovación y su vinculación con los espacios promotores de la creación de empresas. Muchos de los emprendimientos dinámicos se basan en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda la actividad innovadora, utilizando el conocimiento técnico adquirido en la universidad, pero lo hacen sin contar con marcos articuladores más sistémicos. Asimismo, una mayor vinculación del sistema de innovación favorece el proceso de creación de empresas, por lo cual es necesario fortalecer esa relación.
8. Se destaca la particular debilidad de los ámbitos locales del interior del país para promover el surgimiento de nuevas empresas basadas en la innovación. En estos casos se requiere además de la promoción de redes que vinculen a los potenciales emprendedores con fuentes de información, experiencias y contactos extra-locales que amplíen su espacio de aprendizaje.
9. El proceso dura un período largo de tiempo y se concreta en una etapa de la vida de los emprendedores donde el costo de operar

---

<sup>26</sup> Argentina es el país de América Latina con menor proporción de nuevas empresas nacidas de las oportunidades de subcontratación de las grandes empresas. En Brasil, por ejemplo, este efecto es mucho más importante. Ver Kantis (2001).

tunidad comienza a crecer geoméricamente, excepto para los desocupados o asalariados de bajo ingreso. La estrategia debería incidir para reducir el período, facilitando la entrada (reducción de barreras), reduciendo los costos de salida para los casos no exitosos y contemplando apoyos para reducir los riesgos del no éxito (desarrollo de mercados secundarios de equipos, por ejemplo).

- 10.** El débil rol de las instituciones de apoyo como fuente de asistencia para el proceso de resolución de problemas en la fase de desarrollo temprano de los emprendimientos más dinámicos indica la necesidad de definir una base institucional favorable para los mismos. El apoyo al proceso emprendedor, en particular a los emprendimientos de elevado dinamismo, no ha sido incluido aún por las instituciones de apoyo empresarial en su debida dimensión.
- 11.** En materia de financiamiento existe un amplio campo para el diseño y promoción de servicios financieros y fórmulas institucionales innovadoras (capital de riesgo en sus diversas modalidades, redes de vinculación de proyectos empresarios con fuentes financieras, etc.). En este campo no debe omitirse que también existen restricciones del lado de la demanda, las que aún en presencia de una oferta más adecuada podrían limitar su utilización por los nuevos emprendedores (cuestiones actitudinales, brechas comunicacionales, etc.)
- 12.** El rol financiero que desempeñan clientes y proveedores indica que la necesidad de financiamiento corriente existe y que tiende a ser provisto a través de las relaciones que el mismo mercado crea (los que proveen y los que compran). Es quizás conveniente buscar mecanismos de financiamiento que distingan la fuente de financiamiento (banco, gobierno, etc), el destinatario final (el nuevo emprendedor y su proyecto) y quienes de hecho lo distribuyen (proveedor o cliente). Debería evaluarse la utilización de estas redes comerciales en el diseño de nuevos servicios financieros para los nuevos emprendimientos.
- 13.** Es necesario incorporar más ampliamente al proceso empresarial a segmentos específicos de la población que no participan del mismo. Por ejemplo, las mujeres, los discapacitados, o

aquellos jóvenes que no han tenido éxito en su primer proyecto empresario. Estos últimos, cuentan con una experiencia relevante pero que, en ausencia de un marco más estimulante, no ha sido capitalizada como aprendizaje para iniciar en una nueva iniciativa empresarial. Se trata de capacidades empresarias cuya recuperación podría potenciar una estrategia de desarrollo emprendedor.

Resulta ilustrativo el caso escocés, que al igual que Argentina, se caracteriza por una baja tasa de renovación de la base empresarial. Luego de dos años de estudio de esta problemática, la agencia escocesa de desarrollo lanzó una estrategia orientada a equiparar en el largo plazo la tasa de creación de empresas con la registrada en el sudeste de Gran Bretaña. Las principales conclusiones del estudio aportaron evidencias de la insuficiencia de acciones parciales (p.ej.: capacitación y entrenamiento) adoptándose, en consecuencia, un enfoque integral que incluía por ejemplo: a) promoción a través de los medios de comunicación y de distintos eventos masivos de una cultura “pro empresa” que reconozca el importante rol del empresario en la sociedad, b) actuación sobre el sistema educativo con el propósito de alentar la vocación empresarial, c) establecimiento de redes (foros) empresariales de apoyo a nuevos emprendedores (inspiradas en el modelo del MIT-EEUU), d) facilitación del acceso al financiamiento (ej.: mercado formal de capital de riesgo, redes de capitalistas de riesgo informales - “*business angels*”- régimen de tasas de interés preferenciales, entrenamiento de gerentes de crédito de bancos, etc.) e) apoyo especial a nuevos emprendimientos de alta calidad (sectores de base tecnológica y/o con elevada proyección competitiva).

Un tema que hace a la renovación de la base empresarial, y en el que la creación de nuevas empresas resulta crucial es el de la promoción de lo que ha dado en llamarse la “nueva economía”. Esto incluye no sólo la promoción de nuevos sectores de actividad basados en el conocimiento (software y servicios informáticos, *e-business*, servicios educativos, desarrollo de productos y servicios de base digital, telemedicina, biotecnología, consultoría especializada, etc.), sino de la incorporación de tecnología de la información y de gestión del conocimiento en los sectores “tradicionales”, en los cuales pueden recrearse ventajas competitivas.

### 3.3 Promover la actualización tecnológica y la actividad innovadora

La actualización tecnológica y la innovación constituyen actividades estratégicas para las empresas que desean competir en las condiciones actuales. Si bien, las cifras de comercio internacional consignan la existencia de un fuerte proceso de inversiones en bienes de capital importados también se dispone de evidencias acerca del menor grado de participación que en este proceso corresponde a las empresas de menor tamaño.<sup>27</sup>

Para avanzar en el proceso de actualización tecnológica de las PyME el abaratamiento del costo de los bienes de capital y el financiamiento de la inversión parecen ser condiciones necesarias pero no suficientes. Se requiere adicionalmente contar con el debido apoyo a la detección de necesidades y el diseño de una agenda de actualización tecnológica que tenga como marco la existencia de importantes fallas de mercado, el punto de partida de las firmas, sus estrategias globales, y las implicaciones más específicas en áreas tales como la gestión de recursos humanos.

---

<sup>27</sup> Según datos del Observatorio PyMIs sólo el 30% de las empresas concretó inversiones significativas entre 1991 y 1996 mientras que dos tercios declaró estar tecnológicamente rezagadas a nivel internacional.

En este sentido, es importante rescatar la experiencia realizada en la Argentina por la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (SETCIP) con el Programa de Consejerías Tecnológicas que, más allá de los resultados obtenidos (que deberían ser evaluados), apuntó a crear y a fortalecer el mercado de servicios tecnológicos, inexistente en el país.

La importancia asignada al desarrollo de la actividad tecnológica de las empresas se evidencia en la extensión y en la presencia de los programas de apoyo tecnológico en los distintos países. En la Unión Europea, por ejemplo, constituye una de las áreas que registra el mayor número de iniciativas. Muchas de ellas se basan en la existencia de centros tecnológicos regionales que brindan servicios de información y asesoría. La actividad tecnológica es también promovida a través de líneas de financiamiento específico y programas especiales. Algunos casos que han alcanzado notoriedad son la experiencia valenciana de desarrollo de una infraestructura de instituciones tecnológicas de apoyo a las PyME, el caso del CITER en Italia y el caso de los programas tecnológicos especiales en Dinamarca basados en la integración de servicios de información, capacitación y asistencia financiera. Ejemplos más cercanos pueden encontrarse en la experiencia del programa de Consultoría Tecnológica del SEBRAE en Brasil que canaliza las demandas de apoyo de las empresas a través de su Red de Tecnología, brindando respuestas diferenciadas según tipo de consulta.

Finalmente, dentro del campo de la innovación tecnológica adquiere un papel destacado la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de las PyME. Estas tecnologías posibilitan, a la vez que fuerzan a las empresas a reorganizar sus procesos internos, sus relaciones comerciales con clientes y proveedores, contar con mayor y mejor información en tiempo real, abrir nuevas oportunidades de negocio, y hasta redefinir el propio esquema de negocios. Las oportunidades de lograr ganancias de productividad y un fortalecimiento competitivo son muy importantes, pero también lo son los riesgos de una incorporación tardía o inadecuada de estas tecnologías. Por esta razón, debe pres-

tarse especial atención a este tema a través del diseño de programas especialmente orientados a promover la incorporación de TIC en las PyME. Estos programas, a su vez, deben ser utilizados para promover el desarrollo de la industria TIC local.

### 3.4 Favorecer el acceso al financiamiento

Un obstáculo de relevancia que enfrentan las empresas PyME en su proceso de crecimiento en Argentina, pero también en la mayoría de los países desarrollados es el acceso al financiamiento en condiciones competitivas. Existe un consenso generalizado en torno a que cualquier estrategia de apoyo a las PyME debe incluir iniciativas orientadas a superar el divorcio existente entre estas empresas y el sistema financiero, y así lo han hecho gran parte de los países industrializados. En este marco, el financiamiento debería ser considerado tanto desde la perspectiva de su potencial como eje articulador de un conjunto de acciones estratégicas de las empresas como también desde el punto de vista más específico del acceso al capital de trabajo.

Debería analizarse particularmente el aspecto institucional, que incluye no sólo al sistema financiero tradicional (regulaciones del BCRA, rol de la banca pública, etc.) sino que supone la necesaria participación de otros agentes (ONG, cámaras empresariales, etc.), que permitan desarrollar una oferta de financiamiento más diversificada que incluya nuevos productos y canales de acceso adecuados al tipo de necesidad específica (fondos de capital semilla, capital de riesgo, sistemas de garantía de crédito, fideicomisos de inversión, microcrédito, entre otros). También, en esta área existen importantes fallas de mercado<sup>28</sup> que deben ser abordadas en la revisión del marco regulatorio y en el diseño de nuevos instrumentos.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, las asimetrías de información que elevan el costo de evaluación y el riesgo implícito en las operaciones de crédito a PyME, con el consiguiente incremento de la tasa de interés.

En los últimos años, se han desarrollado en el país distintas acciones tendientes a superar o a morigerar las restricciones que enfrentan las PyME para acceder al financiamiento: fondos públicos de garantías, conformación de un sistema de garantías recíprocas, subsidio a las tasas de interés, fondos públicos de inversión, líneas específica de bancos públicos, institución de la factura de crédito, sistema de *leasing*, fondos de microcréditos, etc. El problema principal de estos instrumentos radica en la falta de coordinación entre sí, en la falta de coordinación con los instrumentos y programas de apoyo no financiero, y en la ausencia de evaluaciones sobre la aplicación, el impacto real y los problemas y limitaciones que presentan. Esta es una de las asignaturas pendientes tanto de la agenda de investigación sobre la problemática PyME como de las políticas de apoyo.

El problema del acceso al financiamiento ha sido estudiado en numerosos países y más allá de las relevantes diferencias contextuales-institucionales verificadas es posible afirmar que salvo excepciones (el caso alemán por ejemplo o del sistema de capital de riesgo en EE.UU.) este problema se verifica en distinta magnitud en la mayoría de los países, motivando su estudio desde la perspectiva tanto de la oferta (sistema financiero) como de la demanda (empresas PyME) y dando lugar a diversas iniciativas orientadas a su superación. En Estados Unidos, por ejemplo, los créditos para microempresas de menos de 25,000 US\$ son canalizados a través de ONG cuyos requisitos son mucho más adecuados a las empresas pequeñas que los del sistema financiero formal, siendo los niveles de incobrabilidad observados muy reducidos.

Por otra parte, el estudio del desarrollo de un mercado de capital de riesgo ha despertado creciente interés y ha tendido a reproducirse, bajo la inspiración de la experiencia estadounidense, con éxito dispar en otros países (Gran Bretaña, Suecia, Israel, etc.). Las evidencias acerca de la importancia del mercado informal de inversionistas de riesgo ha inspirado, a su vez, algunas iniciativas recientes orientadas a estimular las inversiones en nuevos emprendimientos a través del desarrollo redes que conectan a potenciales inversionistas con empresarios en busca de capitales (*Scottish Enterprise*). Con similar propósito, el sistema español

de préstamos participativos ha estado destinado también a enfrentar los problemas de la insuficiente oferta de capital de riesgo. Otra línea de actuación orientada a superar el problema financiero ha sido el de los esquemas de garantía de crédito. En otro plano, cabría analizar la posibilidad de desarrollar iniciativas institucionales centradas en el trabajo directo con la banca, por ejemplo capacitando evaluadores de riesgo en metodologías de naturaleza prospectiva y estimulando el intercambio y acercamiento con empresarios PyME.

### 3.5 Promover el desarrollo de los *clusters*, las redes y los sistemas locales

En un mundo cada vez más competitivo, el desarrollo de posiciones de mercado sustentables depende de la capacidad empresarial para identificar y construir oportunidades y factores de diferenciación de su oferta. Sin embargo, esta capacidad ha dejado de ser un atributo de las empresas individuales, y ha pasado a constituir un rasgo distintivo de los subsistemas económicos, donde lo local adquiere una importancia que anteriormente no era suficientemente reconocida.

En este sentido, una estrategia de desarrollo competitivo debe incluir como uno de sus aspectos clave la promoción del desarrollo económico local en general, y en particular el fortalecimiento de los *clusters*, las redes y los sistemas locales de innovación.

El fenómeno de los distritos industriales italianos o de la dinámica de innovación de regiones como el *Silicon Valley* o de la Ruta 128 en la zona de Boston pusieron el tema de los espacios locales y su rol como generadores de ventajas competitivas en un lugar destacado en la agenda de investigación y de la agenda de las políticas públicas de fomento de la competitividad.

Estrategias de desarrollo basadas en la promoción y el fortalecimiento de redes y de *clusters* se multiplican en ámbitos tan distintos como Texas, Indiana o Carolina del Norte, en Estados Unidos, el País Vasco o Cataluña en España, y países como Escocia, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Australia o Nueva Zelanda, y en sectores tan disímiles como la informática, la biotecnología, los servicios, la producción de máquinas, herramientas o la producción y procesamiento de cerdos.

Se trata de un área que ha merecido un creciente interés en la Argentina en los últimos años.<sup>29</sup> Varias investigaciones realizadas recientemente permiten arribar a algunas conclusiones que resaltan que el grado de desarrollo de los sistemas locales (la fortaleza de sus instituciones, las vinculaciones entre los agentes, la existencia de múltiples traductores de los diferentes lenguajes de los agentes) constituye un elemento clave en la competitividad de las empresas. Más aún, el desarrollo y la competitividad territorial se trata tanto de la producción de conocimiento como de la producción de bienes. El sistema local es tanto un generador de aprendizaje como de externalidades.

Sin embargo, no todas las empresas están en condiciones de aprovechar la "atmósfera" existente, aún en los sistemas locales más positivos. Se requieren competencias mínimas sin las cuales es imposible complementar los conocimientos faltantes, disminuir las incertidumbres dinámicas, potenciar los procesos de aprendizaje, y contrarrestar las debilidades de la cultura organizacional.

En este sentido, una estrategia que apunte al fortalecimiento de los procesos de desarrollo local debería contemplar acciones tendientes a fortalecer los sistemas locales (fortalecimiento institucional, fomento a la vinculación entre agentes, formación de recursos humanos especializados

<sup>29</sup> Ver nota al pie 1

–traductores- etc.) y a elevar las competencias endógenas de las firmas (a través de servicios especializados de consultoría, capacitación, desarrollo de redes, financiamiento, etc.)

Si bien, los estudios realizados permiten sacar algunas conclusiones importantes de la comparación entre áreas de distinto desarrollo relativo de sus sistemas locales,<sup>30</sup> se considera necesario realizar nuevos estudios que permitan profundizar el conocimiento y caracterizar ambientes, redes y sistemas locales en regiones con distintas condiciones de desarrollo, de infraestructura y de desarrollo institucional, y avanzar en lineamientos y recomendaciones de política para promover su fortalecimiento.

En particular, es necesario estimular la existencia de espacios de interacción entre PyME así como también entre PyME y Grandes Empresas, no sólo con el objetivo de ampliar la franja de potenciales transacciones económicas de las firmas sino de avanzar hacia modalidades más modernas de organización de los espacios de relaciones empresariales. Estas modalidades incluyen aspectos tales como el desarrollo de flujos de información de oportunidades de negocios, de novedades tecnológicas, de transmisión de experiencias, de aprovechamiento de activos competitivos complementarios, de desarrollo de negocios conjuntos para ganar escalas.<sup>31</sup>

---

**30** Por ejemplo, que el "umbral mínimo" de competencias requeridas va aumentando al pasar de los sistemas más positivos a los más negativos. Los factores microeconómicos tienden a prevalecer sobre la generación de economías externas en el proceso de diferenciación de los agentes. Esto significa que, en los ambientes negativos, los esfuerzos individuales tienen que ser mucho más importantes que en los positivos, lo que implica una discriminación para las empresas de menor tamaño relativo. Ver Yoguel y Boscherini (2001), Moori Koenig y Yoguel (1998)

**31** Investigaciones recientes muestran la existencia de modelos diferenciados en la relación PyME – grandes empresas, como en los casos de la industria automotriz y de la industria siderúrgica. Ver Novick, M.; Yoguel, G.; Catalano, A.M.; y Alborno, F. (2000).

La importancia de la cooperación entre empresas encuentra evidencias empíricas en las distintas investigaciones sobre las experiencias de desarrollo local en distintos países: Tercera Italia, *Jutland* en Dinamarca, Sur de Suecia, *Silicon Valley* en Estados Unidos, Sur de Brasil, etc. y su importancia encuentra argumentos teóricos tanto en la necesidad de superar los mayores costos de transacción que enfrentan las PyME (Nooteboom, 1994) como en la importancia que asume la participación en redes empresariales para el desarrollo de las capacidades estratégicas de las firmas de menor tamaño. Esta relevancia de la cooperación entre empresas se ha traducido a nivel internacional en distintas iniciativas de políticas de apoyo a PyME cuyo diseño ha colocado un énfasis especial en el desarrollo de espacios colaborativos entre empresas. Tal es el caso del programa *Networks* en Dinamarca, o *Inside UK Enterprise* en el Reino Unido.

Si bien, en circunstancias distintas y con distinto grado de éxito, también son interesantes la experiencia que, desde 1993, viene llevando a cabo Chile en el apoyo a grupos de empresas de los distintos sectores de actividad económica a través de los Programas de Fomento (PROFO), o la de acercamiento entre PyME y Grandes Empresas que promueve el Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), que ha desarrollado eventos en los que reúne a titulares de PyME con Gerentes de Grandes Empresas responsables de las decisiones de compra orientadas a identificar oportunidades de negocios, orientar a las PyME con respecto a los criterios de las GE, etc.

En el caso más específico de las relaciones entre PyME y empresas grandes merece particular atención la oportunidad que en tal sentido brinda la instalación durante los últimos años de empresas internacionales que, por diversas razones (desarrollo de subcontratistas locales, generación de imagen ante la sociedad, etc.) podrían ser particularmente receptivas a iniciativas de este tipo.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Este punto, sin embargo, debería ser encarado en el marco de una revisión de las

Existen algunas iniciativas recientes en la Argentina de relación entre PyME y grandes empresas que deben ser evaluadas adecuadamente, en particular algunos programas de desarrollo de proveedores realizados por distintas instituciones como la Secretaría PyME, la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires, FUNDES, etc., así como espacios de vinculación entre PyME y grandes, tales como el Salón de Enlaces Industriales, organizado por la UIA.

Finalmente, es necesario mencionar que la relación entre las PyME y grandes empresas es un área que está sufriendo y sufrirá en el futuro grandes transformaciones, provocadas por la incorporación de tecnología de la información y las comunicaciones. El desarrollo y/o adopción de sistemas de aprovisionamiento electrónico por parte de muchas grandes empresas está generando grandes cambios en las condiciones de acceso de las PyME a un mercado tan importante y significativo como el de las grandes empresas. El mecanismo de subastas electrónicas, donde pueden participar oferentes de todo el mundo, implica una presión competitiva adicional para los proveedores locales, muchos de los cuales probablemente no están en condiciones de afrontar. Es un fenómeno que está comenzando a ser estudiado en la Argentina,<sup>33</sup> pero que merece ser profundizado y ampliado.

## 4. Planos de actuación

La implementación de los lineamientos expuestos en el punto anterior en las diferentes áreas de actuación requiere del desarrollo de acciones en distintos planos, que incluyen

---

*regulaciones existentes que, por el contrario, favorecen la tendencia hacia la desintegración local, la importación y el ensamblaje.*

**33** Actualmente, FUNDES y la Universidad de General Sarmiento están realizando un estudio sobre la cadena de abastecimiento de Siderca y Siderar, que incluye un análisis de la experiencia de Exiros, la empresa del Grupo Techint que realiza las compras para todo el grupo a través de un sistema de e-procurement.

- la generación de un clima empresarial favorable que aliente el desarrollo de las PyME y la creación de nuevas empresas,
- la reforma del marco normativo, que no debe penalizar ni discriminar negativamente a las PyME, sino simplificar las tareas y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas, y
- la conformación de una base institucional, que debe servir como sustento permanente a las acciones específicas en las distintas áreas de actuación, como canal de comunicación y de retroalimentación con las empresas, y debe permitir la participación de los empresarios en la gestión de las políticas.

También, aquí es necesario insistir en la necesidad de que la estrategia tenga un carácter sistémico, que debe abarcar tanto a las áreas como a los planos de actuación. Por ejemplo, no resulta consistente una política de apoyo, por más completa y articulada que fuera en términos de instrumentos, si el marco regulatorio discrimina en contra de las PyME en el tema impositivo, o si no existe coordinación entre distintos ámbitos institucionales encargados de la implementación de la política, aunque los programas e instrumentos estén técnicamente bien diseñados.

Este es un problema frecuente en el ámbito de la política PyME en la Argentina, que sólo puede corregirse si se lo encara desde una perspectiva sistémica.

## **4.1 Generación de un clima empresarial favorable al desarrollo de las PyME**

Un ambiente favorable al desarrollo de la PyME constituye un ingrediente fundamental de una estrategia PyME. Las condiciones macroeconómicas son un aspecto de gran relevancia en la generación de un ambiente favorable al desarrollo de la iniciativa empresarial. La estabilidad económica y la existencia de un clima competitivo son indudablemente la base para la identificación y aprovechamiento de oportunidades de negocios.

Cabe destacar la potencial contribución del sistema educativo y de los medios de comunicación a la generación de una cultura favorable al desarrollo empresarial, a la difusión del rol clave de los sistemas, las redes y el desarrollo de competencias para el logro de ventajas competitivas, a la sensibilización sobre la importancia de la innovación tecnológica.

Existe por ejemplo una fuerte tendencia a nivel internacional orientada a promover la carrera empresarial en el contexto del sistema educativo medio y universitario como forma de promover talentos jóvenes. Esta evolución se sustenta tanto en el interés en fomentar el surgimiento de nuevos emprendedores como en el propósito de transformar la cultura de la sociedad en favor de la empresa.<sup>34</sup>

En el Reino Unido, por ejemplo, *The UK Graduate Enterprise Programme* estimula a los estudiantes de cualquier disciplina a establecer su propia empresa a través de metodologías de aprendizaje experiencial y un enfoque a la enseñanza más orientado a proyectos y procesos, con eje en el estudiante. En Escocia se intenta generar un clima favorable al desarrollo de la empresarialidad mediante la programación de eventos públicos de promoción de casos exitosos y una muy intensiva utilización de los medios de comunicación con el objeto de fomentar la carrera empresarial y su reconocimiento en la sociedad.

## 4.2 Reforma del marco normativo

Un ambiente favorable para el desarrollo de oportunidades de negocios constituye una condición necesaria pero no suficiente para su capitalización por parte de las empresas de menor tamaño. Establecer un marco

---

<sup>34</sup> Esta evolución encuentra, además, apoyo en la demanda de las grandes empresas de contar con recursos humanos capaces de identificar e implementar proyectos innovadores en el marco de la empresa como medio de promover una gestión competitiva. A nivel conceptual esta tendencia encuentra sustento en el enfoque de *Intrapreneurship* o *Corporate Entrepreneurship*.

favorable para el desarrollo de las firmas, más allá de su escala económica, plantea la necesidad de evaluar en profundidad el sistema de regulaciones vigentes desde la perspectiva de su posible incidencia negativa sobre la apertura y operatoria de negocios de reducido tamaño.

Dado que, el incremento de la competencia global genera nuevas fuentes de economías de escala (en el acceso a los recursos, en la comercialización, etc.) y de concentración económica, es fundamental que el Estado no contribuya a profundizar estas tendencias a través de su poder regulatorio.

No sólo se trata de la necesidad de simplificar la carga burocrática que enfrentan las empresas de menor tamaño (dada su mayor incidencia sobre sus costos de transacción) en los planos impositivo, financiero, laboral, ambiental, etc., sino de identificar normativas cuya aplicación afecta a las firmas PyME de manera particular.

En Holanda, por ejemplo, así como en otros países de OCDE, existe un sistema de evaluación estructural del efecto de las regulaciones sobre las empresas (*Business Impact Assessment*). Existe una tendencia a incorporar este análisis sobre toda nueva regulación o legislación con el propósito de evitar efectos perniciosos sobre el desarrollo de las empresas menores.

Junto con la disminución de las cargas burocráticas y de las regulaciones que afectan más específicamente a las empresas de menor tamaño, es posible favorecer el desarrollo de estas firmas a través de actuaciones destinadas a facilitar su acceso a los mercados. En tal sentido, es necesario establecer políticas de defensa de la competencia que, además de proteger al consumidor, permitan ampliar el horizonte de oportunidades para las empresas PyME.

Por otra parte, es importante destacar que, dado que las sociedades modernas se encuentran en proceso de permanente regulación y desregulación, no tiene sentido plantear una acción “desregulatoria” que de una vez y para siempre simplifique el desarrollo de la actividad empresarial, si-

no que deben diseñarse mecanismos institucionales permanentes que puedan dar cuenta de esos movimientos permanentes y velar por los intereses de las PyME, desarrollar “estándares” a los que deberían ajustarse las regulaciones de manera de minimizar el impacto sobre la actividad de las empresas de menor tamaño, y actuar a favor de las empresas ante abusos o arbitrariedades por parte del Estado en sus distintas instancias.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos y económicos de solución de controversias entre particulares, que permitan hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades.

Finalmente, otro aspecto muy importante que en general no ha sido tenido en cuenta en los programas públicos de apoyo en la Argentina es la asistencia a las empresas para cumplir con las regulaciones que de todas maneras, después de la simplificación y eliminación de cargas burocráticas redundantes, son obligatorias.

En Inglaterra, el *Small Business Service* dedica gran atención al desarrollo de programas y servicios a las empresas para ayudarlas a cumplir con las regulaciones en materia laboral, ambiental, impositiva, etc., que llegan a las empresas por el mismo canal (la red de *Business Links*) que el resto de los servicios de promoción de la actividad, de la innovación, del comercio exterior, etc.

### 4.3 Plano de las instituciones

Es necesario establecer una primera distinción entre los diferentes niveles de actuación institucional, debiendo propenderse hacia la existencia de una complementariedad estratégica entre los roles a asumir en una dimensión nacional, provincial y local, como base de una red, compuesta por instituciones de distinta naturaleza. Asimismo, resulta fundamental

promover el desarrollo de un marco institucional pro PyME, lo que significa la identificación de sus necesidades de fortalecimiento a través de la creación de nuevas instituciones y la promoción de una nueva cultura en las existentes. Esta nueva cultura incluye aspectos tales como la comprensión de la problemática PyME, pero también mayor especialización, mayor disposición al trabajo en red, etc.

Los principios que deberían guiar la construcción de la red institucional son los siguientes:

- Orientación a la demanda: desarrollar una acción orientada a satisfacer las necesidades de las empresas.
- Descentralización: trabajar al máximo nivel de descentralización que sea posible alcanzar en cada caso.
- Fortalecimiento del nivel regional y local: fortalecer la capacidad técnica provincial y local para desarrollar instrumentos y acciones de apoyo a las PyME.
- Sistema al servicio de las PyME y de lo local: todo el sistema debe estar al servicio del nivel local, que es el que está en contacto directo con las empresas en las distintas regiones.
- Desarrollo de la oferta de servicios: apoyar el desarrollo de la oferta regional y local de servicios de asistencia técnica, y fortalecer la oferta ya existente, buscando crear y consolidar mercados de servicios.
- Asociación entre el sector público y el privado: procurar una gestión mixta de las instituciones de apoyo a las PyME, con un fuerte peso de los empresarios.
- *Asociatividad* institucional: incorporar a las instituciones regionales o locales que vienen trabajando con las PyME como socios.
- Coordinación intragubernamental: coordinar las políticas y las acciones de las distintas áreas del gobierno nacional orientadas exclusiva o prioritariamente a las PyME.
- Cooperación: poner la información, el conocimiento y la experiencia sobre la asistencia a las PyME a disposición del resto de los miembros de la Red.
- Mejora continua y aprendizaje institucional: buscar el incremento permanente de la calidad de la asistencia a las empresas a partir del

aprendizaje institucional, la evaluación y el rediseño.

- Cofinanciamiento: compartir el financiamiento entre el nivel nacional, el provincial y el municipal, y las propias PyME beneficiarias.

Se requiere promover un importante grado de articulación entre instituciones que integren, a través de la construcción de alianzas estratégicas, una cadena de valor que contribuya al proceso de fortalecimiento de la competitividad empresarial. En otros términos, se trata de establecer una trama de instituciones especializadas, abiertas y complementarias.<sup>35</sup>

Por otra parte, las experiencias existentes a nivel internacional, así como algunas experiencias locales exitosas, permiten identificar algunas tendencias de las cuales pueden extraerse algunas lecciones. Es posible en tal sentido hablar del “estilo” de las instituciones y su contribución al logro de la efectividad, en la medida en que del mismo depende en buena medida el “grado de llegada” de las iniciativas de apoyo. A tal efecto, la experiencia internacional aporta algunos indicios acerca de las características a tener en cuenta en el diseño institucional, destacándose los siguientes:

a) visibilidad: las empresas deben percibir su presencia a través de acciones concretas, b) accesibilidad: fácilmente accesibles por los empresarios tanto en términos físicos como comunicacionales, c) descentralización espacial: en coherencia con el punto anterior el ámbito local constituye un espacio estratégico, d) estilo emprendedor de gestión: los titulares de PyME son por definición antiburocráticos y privilegian la personalización e informalidad, e) proactividad: si las instituciones no identifican las demandas latentes y se orientan hacia los empresarios la inversa difícilmente se va a dar, f) credibilidad: la confianza es la base de la relación con las empresas, g) orientación hacia la demanda y hacia los problemas: los empresarios deben percibir la existencia de correspondencia entre su agenda de problemas y desafíos y la actuación institucional, h) inserción local:

---

**35** *Uno de los rasgos distintivos de las instituciones de apoyo a las PyME en la Argentina es la tendencia a desarrollar programas y acciones que exceden sus campos de especialidad, a hacerlo en forma autónoma y descoordinada con otras instituciones que, a veces en el mismo ámbito jurisdiccional o geográfico, hacen lo mismo.*

debe establecerse una sólida alianza con la comunidad local de negocios, i) orientadas a los resultados: significa incluir sistemas de incentivos y mecanismos de evaluación de desempeño que contribuyan a un desempeño institucional eficaz y eficiente, j) especialización estratégica: la fortaleza institucional, se relaciona con la capacidad de definir claramente su misión fundamental y movilizar recursos de terceros a través de alianzas con otros agentes e instituciones.

Una de las principales deficiencias existentes para lograr estos propósitos consiste en las muy limitadas capacidades de gestión hoy disponibles. Es necesario estimular el surgimiento de competencias y habilidades que permitan operar con un elevado nivel de profesionalidad y especialización en la gestión institucional del apoyo a la PyME.

En tal sentido, debe tenerse presente también aquí la tendencia creciente hacia el fortalecimiento del rol de los espacios locales como ámbito de generación y desarrollo de iniciativas. Se intenta de este modo alcanzar una mejor sintonía con las condiciones y necesidades particulares de las empresas que operan en diferentes contextos territoriales. En este terreno, es importante insistir en el principio de que todo el sistema debe estar en función del servicio a las PyME, y que los niveles más altos (nacionales y provinciales) deben estar al servicio de las instituciones locales, que son las que están más cerca de los destinatarios finales.

También, en este punto es necesario insistir en la necesidad de rescatar las experiencias exitosas que se desarrollaron en el país en los últimos años, tanto en el nivel nacional como en el provincial y en el local, rescatando experiencias llevadas a cabo desde el sector público, desde el sector privado, y particularmente, aquellas que se han construido a partir de una asociación entre ambos.

Otro aspecto de gran importancia en el fortalecimiento de la base institucional es la necesidad de dar estímulo al desarrollo de un mercado de servicios de apoyo a la PyME.

Una de las características del modelo de gestión de las PyME argentinas es su muy baja utilización de profesionales externos (excepto contadores y abogados para cumplimentar obligaciones ante terceros). En un contexto de creciente presión competitiva la gestión de las PyME podría verse enriquecida a través de un acceso más amplio a los servicios externos de profesionales que se desempeñan en distintas áreas de asesoramiento, capacitación y entrenamiento. Uno de los problemas existentes en tal sentido es el bajo grado de desarrollo de un mercado profesional orientado a la PyME. Por diversas razones el aprovechamiento de tales servicios por parte de las PyME ha sido muy inferior al potencial (insuficiente demanda efectiva, baja atención de la especificidad de las PyME en los programas de estudio universitario, amplia heterogeneidad de las firmas, ausencia de códigos comunes entre empresarios y consultores, elevados costos de transacción en la contratación de profesionales, fallas de mercado, etc.). El desarrollo y profundización del mercado de servicios profesionales y técnicos constituye un aspecto fundamental del fortalecimiento del sistema de apoyo a las PyME.

Avanzar en esta dirección implica la necesidad de prever el desarrollo de servicios profesionales específicamente diseñados para las PyME, lo cual plantea un verdadero desafío para el ámbito profesional y sus instancias de formación. Las universidades, en particular, están llamadas a desempeñar un rol de primer orden en la preparación de consultores, docentes y metodologías de abordaje profesional que partan del reconocimiento de las especificidades de las empresas pequeñas y medianas.

Los programas que se diseñen desde el sector público deberían tener en cuenta algunos aspectos importantes para el desarrollo de un sistema efectivo de apoyo, como el desarrollo de estándares para la prestación de servicios y los mecanismos para la aplicación efectiva de esos estándares, la formación de recursos humanos en áreas específicas de servicios a las empresas, pero también en áreas de vinculación (tecnológica, financiera, comercial, etc.), la promoción de la demanda de servicios por parte de las empresas, etc.

En el caso chileno, por ejemplo, la estrategia de desarrollo de un mercado de servicios para PyME ha consistido en asignar al sector público la responsabilidad de proveer la infraestructura institucional y física y el apoyo financiero destinado a fortalecer la demanda efectiva de las empresas. Recientemente, sin embargo, surgió la preocupación por el desarrollo de la oferta, canalizada a través de instituciones como INTEC, dependiente de CORFO. En el caso de Dinamarca, donde el diagnóstico de las razones por las cuales las PyME hacían un muy bajo uso de consultores externos identificó fuertes déficits del lado de la oferta, se generó una iniciativa del Ministerio de Industria *Consultancy Education in the 90's* cuyo propósito consiste en mejorar las habilidades de los consultores mediante cursos de entrenamiento basados en proyectos en empresas. En Japón, desde 1962, existen centros de capacitación de consultores para PyME bajo certificación del MITI. En el Reino Unido, la preocupación por la calidad de los servicios de consultoría ofrecidos a la PyME llevó a incluir evaluaciones formales de los antecedentes de los consultores en el marco del programa denominado *United Kingdom Consultancy Initiative*.<sup>36</sup>

En este punto, también hay algunas experiencias desarrolladas en la Argentina en los últimos años que merecen ser rescatadas. En primer lugar, la realizada por la Red de Centros de Desarrollo Empresarial del Convenio BID/UIA, que se planteó como uno de sus objetivos impulsar el desarrollo del mercado de servicios profesionales para las pequeñas y medianas empresas, y desde un enfoque basado en lo local, obtuvo resultados interesantes, que han sido destacados por el BID en el ámbito latinoamericano. En segundo lugar, la experiencia del IDEB, orientada a promover el desa-

**36** *Medidas orientadas a desarrollar el mercado de servicios profesionales a través de la creación de una demanda efectiva, si bien necesarias, podrían resultar insuficientes. Cabe evaluar en tal sentido la posibilidad de impulsar un conjunto más vasto de iniciativas que incluyan, por ejemplo, la existencia de figuras que intermedien activando los procesos de ajuste de oferta y demanda, la formación de recursos profesionales con una más clara comprensión de la problemática de las PyME, la conformación de un registro de profesionales con antecedentes calificados, etc.*

rrollo de un mercado de servicios profesionales para PyME en distintas áreas, como capacitación, gestión empresarial, tecnología, comercio exterior, calidad, medio ambiente, etc., a través del desarrollo de productos y del fortalecimiento de la oferta por un lado, y de la sensibilización y promoción de la demanda por el otro. Finalmente, el Programa de Consejerías Tecnológicas (anteriormente mencionado), que también apuntaba a la creación de mercado, y que es necesario evaluar correctamente en cuanto al logro de ese objetivo.

## Anexo: Reseña de investigaciones

El trabajo de reseña de investigaciones realizado por el grupo tiene como objetivo presentar de una manera ordenada el estado del conocimiento sobre la situación actual y las características de las PyME en la Argentina y sobre las políticas orientadas a promover su desarrollo. El informe reseña los trabajos de investigación más recientes de las instituciones participantes del grupo, así como algunos realizados por otras instituciones, que se consideran importantes dentro del panorama del conocimiento actual sobre el tema. Cada reseña incluye una presentación del trabajo (el contexto en el que se realizó, el programa de investigación en que se inscribe, el equipo de investigación, etc.), una descripción del objetivo y los alcances del trabajo, las principales conclusiones y, si las hubiera, las recomendaciones de política.

Los trabajos incluidos en el informe (ordenados alfabéticamente de acuerdo con sus autores) son los siguientes:

Boscherini, F., López, M., y Yoguel, G. (2000), "Sistemas locales de innovación y desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de captación aplicado al caso de Rafaela".

Comisión PyME. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Elementos a considerar para la formulación de una política tributaria para PyME.*

Departamento PyMI. Unión Industrial Argentina. *Propuesta de Código Laboral PyME.*

Gatto, F. y Ferraro, C. (2000), "Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense –IDEB–", Documento de Trabajo N° 85, CEPAL, Buenos Aires.

Gatto, F. y Ferraro, C. (2000), "Buenas prácticas internacionales en apoyo a PyME: Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina", Documento de Trabajo N° 86, CEPAL, Buenos Aires.

Kantis, H. (Coord.) (2001), "El proceso de emergencia y desarrollo de nuevas empresas dinámicas en la Argentina". Proyecto *Entrepreneurship Comparative Study in Latin America and Asia. Final Report. Interamerican Development Bank, Development Bank of Japan y Uni-*

*versidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.*

- Kantis, H., Angelelli, P. y Gatto, F. (2000), Nuevos emprendimientos y emprendedores en Argentina; de qué depende su creación y supervivencia?, en *Las pequeñas y medianas empresas: entorno, estrategias y potencial transformador*. Red PyME Mercosur, IEF, Universidad de Córdoba.
- Kantis, H., y Carmona, R, (2000), "El estudio de las redes empresariales en el diagnóstico del desarrollo local: elementos metodológicos y su aplicación al caso Rafaela", en *Las pequeñas y medianas empresas: entorno, estrategias y potencial transformador*. Red PyME Mercosur. IEF, Universidad Nacional de Córdoba.
- Kantis, H. (1999), "Capacidades estratégicas y respuestas empresariales de las PyME: elementos conceptuales y evidencias del caso argentino.", en *Desarrollo y Gestión de PyME*, UNGS.
- Kosacoff, B. y López, A. (2000), "Los cambios organizacionales y tecnológicos en las pequeñas y medianas empresas. Repensando el estilo de desarrollo argentino", en *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, UNSAM.
- Moori Koenig, V., Milesi, D., y Yoguel, G. (2001), "Ventajas competitivas dinámicas. Las PyME exportadoras exitosas argentinas", FUNDES Argentina, Buenos Aires
- Moori Koenig, V., y Yoguel, G. (1998), *El desarrollo de capacidades innovativas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación*, Documento de Trabajo N° 9, Instituto de Industria, UNGS.
- Novick, M., Yoguel, G., Catalano, A.M., y Albornoz, F., (2000), *Nuevas configuraciones en el sector automotor argentino. La tensión entre estrategias productivas y comerciales*, UNGS.
- Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas (2001), "La evolución territorial – sectorial de las PyMIs argentinas. 1994 – 2000", IDI / UIA, Buenos Aires
- Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, "Informes sobre las encuestas estructurales y coyunturales", IDI / UIA, Buenos Aires.
- Peres, W.; Stumpo, G., (2001) "La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe", Cap. 1 *Las Pequeñas y Medianas empresas industriales en América Latina y el Ca-*

ribe, CEPAL – Siglo XXI, Santiago de Chile.

UIA / BID (2000), "Sistema de garantías de crédito para pequeñas y medianas empresas.", mimeo, Buenos Aires.

Ventura, J. P. (2001), *Política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas: análisis del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones*, Serie Estudios y Perspectivas, N° 1, CEPAL, Buenos Aires.

Yoguel, G. (2000), "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", en *Revista de la CEPAL*, N° 71, Santiago de Chile.

Yoguel, G. (2000), "El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los años setenta y los noventa.", en Kosacoff (ed.), *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.

Yoguel, G. y Boscherini, F., (2001), "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial.", en *Revista Desarrollo Económico*, IDES.

Yoguel, G., Moori Koenig, V. (1999), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyME argentinas*, FUNDES Argentina – UNGS, Edición Ciepp Miño Dávila.

Yoguel, G., Rabetino, R. (1999), *Algunas consideraciones sobre la incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina en la década del noventa: las evidencias recientes*, Documento de Trabajo N° 15, Instituto de Industria, UNGS.



**CREACIÓN DE EMPRESAS  
CÓMO AMPLIAR, RENOVAR Y  
DINAMIZAR LA BASE EMPRESARIAL**

Hugo Kantis

Universidad Nacional de General Sarmiento

# Introducción

Distintos estudios desarrollados en los últimos años dan cuenta de la contribución de los nuevos emprendimientos al crecimiento económico, a las actividades innovadoras y a la regeneración de los tejidos productivos regionales (GEM 2001, Audretsch y Thurik 2001). Estos beneficios económicos y sociales asociados al nacimiento de las nuevas firmas y a los avances en la comprensión del fenómeno de la *empresarialidad* han motivado a muchos gobiernos, en particular de países desarrollados, a poner en marcha una amplia variedad de políticas e instrumentos orientados a fomentar el surgimiento de nuevos empresarios y empresas. Asimismo, el debate académico ha venido alimentando los cambios de enfoque de política, observándose una evolución desde programas de promoción de la *empresarialidad* muy focalizados en aspectos parciales del fenómeno (por ejemplo capacitación o financiamiento), hacia una concepción estratégica más integral, que da cuenta del complejo conjunto de factores que inciden en que las personas decidan iniciar una empresa. En consecuencia, las iniciativas más recientes suelen incluir un conjunto más articulado de acciones destinadas a operar sobre planos tales como el de la cultura, el sistema educativo y las competencias emprendedoras, la ampliación de la frontera de oportunidades de negocios, la promoción de redes empresariales de apoyo, el financiamiento a nuevas y pequeñas empresas, entre otras. Estas diversas iniciativas y programas orientados a fomentar el desarrollo emprendedor evidencian el creciente énfasis otorgado por los gobiernos al fomento del desarrollo empresarial.

El objetivo de este informe es presentar distintas iniciativas implementadas por algunos países para promover el desarrollo emprendedor y proponer un conjunto de líneas de actuación para fomentar el surgimiento de nuevos emprendedores y empresas en Argentina. En primer lugar, se retoman en forma resumida las principales conclusiones del estudio efectuado por la Universidad Nacional de General Sarmiento para el BID sobre el proceso emprendedor en Argentina, con el propósito de brindar una breve caracterización de la problemática de interés. En segundo

lugar, se revisa un conjunto de estrategias y programas encarados en distintos países para fomentar la *empresarialidad*. Los casos revisados corresponden a Estados Unidos, Escocia, Italia, Cataluña, Alemania, Corea y Brasil. En tercer lugar se presenta una serie preliminar de propuestas de acción orientadas a favorecer la creación de empresas en el país.

## 2. El proceso emprendedor en Argentina

Si bien, se carece de estadísticas sobre natalidad y mortalidad de empresas en Argentina, existe consenso entre los especialistas acerca de la debilidad del proceso de creación de nuevos emprendimientos (D'Annunzio y Rábago 2000; IDI/UIA 1997; Kantis y otros 2000; Rearte y Liseras 2000). No sólo por la baja tasa de natalidad neta de empresas sino porque la inmensa mayoría de los emprendimientos que se crean están más orientados a la supervivencia que al crecimiento, más impulsados por la necesidad de emprender que por impulsos positivos orientados a explotar oportunidades (GEM 2000 y 2001).

Evidencias disponibles a nivel internacional consignan el importante papel que desempeñan las nuevas empresas en los procesos de gestación de puestos de trabajo, en la canalización de las energías emprendedoras de la sociedad y en el desarrollo de sus capacidades innovadoras (Storey 1994). El éxito de una estrategia de tal naturaleza estará asociada, naturalmente, tanto a la cantidad como a la calidad de los nuevos proyectos empresariales (tipo de empleos generados, participación en cadenas de valor, capacidad innovadora, etc.). Por tal motivo, existe un interés creciente a nivel internacional en apoyar a núcleos de empresas jóvenes caracterizados por un elevado potencial de crecimiento (Bridge, O'Neill y Cromie 1988).

La Universidad Nacional de General Sarmiento ha realizado un estudio sobre las características del proceso de nacimiento y desarrollo de emprendimientos dinámicos en la Argentina en el marco del Proyecto

*Entrepreneurship Comparative Study in Latin America and Asia.*<sup>1</sup> A continuación se presentan las principales conclusiones de dicha investigación.<sup>2</sup>

- Características básicas de los emprendimientos:
  - Tienen en promedio seis años de edad.
  - Su empleo promedio pasó de diez trabajadores en el primer año a poco más de treinta al momento de la encuesta.
  - La gran mayoría arrancó con una inversión inicial relativamente pequeña (menor a los cien mil pesos argentinos).<sup>3</sup>
  - Sus ventas anuales en el año 2000 eran del orden de los dos millones de pesos argentinos.
  
- Características básicas de los emprendedores
  - La mayoría de los emprendimientos dinámicos son fundados por equipos emprendedores más que por empresarios individuales, los cuales poseen habilidades y roles complementarios. La presencia de estos equipos es más alta que en el resto de los países de América Latina.
  - Proviene de familias de clase media
  - Predominan quienes tienen formación de nivel universitario comple-

---

**1** Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo (Subdepartamento de Micro, Pequeña y Mediana Empresa); Banco de Desarrollo del Japón y Universidad Nacional de General Sarmiento. Para el informe de Argentina ver Kantis H., Ventura J. y Gatto F. (2002). Para el estudio completo en América Latina y en Asia ver Kantis H, Ishida y Komori (2002).

**2** El proceso empresarial fue subdividido en fases: arranque o comienzo del emprendimiento (start up) y etapa temprana de desarrollo del negocio. Como se señala en la bibliografía, los emprendedores recorren una suerte de camino o trayectoria que, de una manera u otra y sin una secuencia predeterminada, los lleva por un conjunto de instancias claves para su nacimiento y desarrollo. En el país, el estudio se basa en el análisis del proceso empresarial de un conjunto de ciento cincuenta y cuatro empresas correspondientes al área metropolitana del Gran Buenos Aires y dos asentamientos de menor magnitud, Mar del Plata y Rafaela, situados en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Los sectores incluidos fueron clasificados en convencionales (ej.: alimentos, textiles, muebles, elaboración de metales) y basados en el conocimiento (ej.: software, internet, telemática). Se incluyeron empresas con una edad entre tres y diez años de vida que habían alcanzado un piso de quince ocupados. Los datos de ventas obtenidos por la encuesta permitieron comprobar la correlación existente entre dinamismo en empleo y en ventas.

**3** Al momento del estudio (fines del 2000, inicios del 2001) el tipo de cambio era 1 peso argentino equivalente a 1 dólar.

ta o incompleta (dos tercios). En la actualidad cuentan con una edad promedio de alrededor de cuarenta años pero su primer emprendimiento lo fundaron cuando tenían treinta años en promedio.

- La presencia de mujeres es marginal.
- La experiencia laboral más frecuente es como empleados de otras PyME de sectores similares o relacionados a la actividad actual.

Los datos anteriores indican que existe una nueva generación de empresarios y empresas jóvenes que han nacido en la Argentina de los 90 y que han revelado un importante nivel de dinamismo, ensanchando la base PyME del país. Los principales factores que inciden en el proceso de emergencia y desarrollo de este perfil de emprendimientos se enuncian a continuación:

## 2.1 Etapa de Concepción

### 2.1.1 La adquisición de la vocación y competencias empresariales

- Los principales factores motivacionales son de naturaleza no económica (autorealización, poner en práctica sus conocimientos, enfrentar desafíos) junto con el deseo de mejorar sus ingresos. Los modelos de rol, es decir de ejemplos de otros empresarios a quienes deseaban emular, o el deseo de valoración social no son factores motivacionales importantes, indicando la existencia de una cultura poco estimulante para encarar la aventura empresarial.
- El sistema educativo en sus diversos niveles no estimula las vocaciones empresariales, aunque el conocimiento estrictamente técnico brindado por la universidad es reconocido por los emprendedores como insumo crítico para el proceso de nacimiento de la empresa. En comparación con los demás países latinoamericanos la universidad argentina cuenta con fortalezas en materia de formación de conocimientos técnicos y debilidades en lo que se refiere a las demás competencias para emprender.
- La experiencia laboral previa es la fuente principal de adquisición de la motivación para ser empresarios, como así también el área principal de aprendizaje de las competencias empresariales.

### 2.1.2 El perfil de las oportunidades de negocios y su identificación con los emprendedores:

- Las nuevas empresas nacen fundamentalmente explotando oportunidades en el mercado interno. Sin embargo, entre las más dinámicas se destaca un núcleo que rápidamente comienza a orientarse hacia la exportación, comportamiento que las diferencia de las de menor crecimiento y también de las del resto de América Latina.<sup>4</sup>
- Poco más de un tercio desarrolla negocios en los sectores ligados a las tecnologías de la información y a las comunicaciones en tanto que el resto produce manufacturas convencionales (alimentos, productos de madera, manufacturas de metal).
- La mayoría atiende necesidades de productos y servicios de otras firmas, en especial PyME manufactureras y de servicios. Por otra parte, es muy baja la proporción de nuevas empresas que nacieron aprovechando las oportunidades que brinda la subcontratación de grandes firmas. De hecho, alcanza la proporción más baja en el contexto latinoamericano. La fragmentación del tejido productivo argentino se pone de manifiesto en la ausencia de este tipo de oportunidades.
- La mayoría de las nuevas empresas han explotado oportunidades de negocios basadas en la diferenciación de productos y de servicios existentes. La innovación es una fuente de oportunidades menos significativa, situación que pone en evidencia las debilidades del sistema de innovación argentino. Aún así, la presencia de emprendimientos de perfil innovador es mayor en relación al promedio latinoamericano. El aporte de la universidad en la adquisición de conocimientos técnicos y en las dificultades para su aplicación en el mercado de trabajo crea una brecha, que en muchos casos se resuelve a través de la creación de una empresa.
- Las redes de contactos, junto con el ámbito laboral previo, son las principales vías a través de las cuales los emprendedores identifican la oportunidad de negocio en la cual se basa la nueva empresa. La presencia de otros empresarios PyME y de ejecutivos de empresas en estas redes es más frecuente entre las nuevas firmas de mayor dinamismo.

---

<sup>4</sup> Al momento de la encuesta alrededor de un tercio de las firmas exportaba y el coeficiente de exportación máximo alcanzado ascendía a 9%.

### 2.1.3 La decisión final de comenzar el negocio

- Los principales factores que inciden en la decisión de lanzar un nuevo negocio son tanto monetarios como no monetarios. La creación de un emprendimiento es mucho más que un proyecto guiado exclusivamente por incentivos económicos.
- La disponibilidad de financiamiento afectó más negativamente las condiciones iniciales bajo las cuales las empresas comenzaron a operar (tamaño de arranque más reducido, nivel tecnológico inferior) que la decisión final de comenzar o no comenzar la nueva actividad, en la cual antepusieron sus motivaciones positivas a las restricciones del contexto
- La mayoría de las empresas manifestaron contar con información comercial y técnica antes de iniciar el negocio, no siendo una restricción para el proceso decisorio.
- Sin embargo, la realización de estudios acerca de la viabilidad económica del negocio es baja. Los emprendedores suelen efectuar solamente estimaciones aproximadas de ingresos y egresos en tanto que la formulación de un plan de negocios no constituye una práctica generalizada entre los mismos, ni tampoco puede ser identificada como un factor de éxito que distingue a las empresas más dinámicas con respecto a las demás.

## 2.2 *Start up* (inicio): el acceso y la movilización de los recursos

- La experiencia laboral previa, la formación universitaria y las redes de contactos fueron reconocidas por los emprendedores como los factores que facilitaron el acceso y la movilización de los distintos tipos de recursos (información, tecnología, materias primas) necesarios para lanzar la nueva empresa.
- Las principales fuentes de fondo para el lanzamiento son los ahorros personales de los socios, seguidos por el crédito comercial de proveedores y por la compra de equipamiento de segunda mano. Las fuen-

tes financieras externas (bancos, capital de riesgo) no fueron usadas por la mayoría de los emprendedores, fundamentalmente por las restricciones de la oferta, por lo inadecuado del financiamiento bancario para el proyecto, aunque también por la falta de información, por el aumento del riesgo implícito en ese tipo de financiamiento o por la preferencia de los emprendedores de conservar el control de sus negocios. El capital de riesgo es un mecanismo con muy escasa presencia, restringido al sector basado en el conocimiento.

### **2.3 Los primeros años: penetración de mercado y resolución de problemas iniciales**

- La intensidad de la competencia es alta o muy alta para la mayoría de los nuevos emprendimientos. Las nuevas empresas compiten fundamentalmente con otras Pyme; aunque los emprendimientos más dinámicos también lo hacen en mercados donde participan las grandes firmas.
- Entre los principales problemas enfrentados por las nuevas firmas durante sus tres primeros años de funcionamiento se destacan: conseguir clientes, lograr un flujo financiero balanceado y contratar empleados calificados.
- La mayoría de los emprendedores reconoció haber resuelto estos problemas contando con el apoyo de otros agentes de su red, especialmente proveedores y clientes. La contribución de estas redes personales del emprendedor es sumamente importante como ámbito de intercambio y discusión de las cuestiones vinculadas al negocio.
- El apoyo de instituciones del sector público, cámaras empresariales y universidades es muy limitado. Sin embargo, se observa una mayor propensión a relacionarse con dichas instituciones por parte de los emprendedores de firmas más dinámicas.
- La mayoría de los emprendedores contaban con proyectos para seguir creciendo y, en muchos casos, se orientaban hacia la exportación.

En resumen, el estudio permitió identificar una nueva camada de empresarios jóvenes nacidos en hogares de clase media, con un elevado nivel de conocimiento técnico y necesidades de realización personal que se tradujeron en la creación de emprendimientos. Estos proyectos empresariales no sólo consiguieron sobrevivir sino que lograron crecer y plantearse un sendero de expansión futuro que, en muchos casos, incluye la exportación. Sin embargo, para que la creación y desarrollo de nuevas empresas consiga impactar en la economía y en la sociedad es necesario que haya muchos más emprendedores y emprendimientos y que las condiciones para su desarrollo se vean facilitadas, de manera que puedan desplegar su verdadero potencial. En la Argentina existe una ventana de oportunidad para fomentar el desarrollo emprendedor, potenciando las fortalezas aún vigentes en la formación de conocimiento técnico (por ejemplo, aunque no sólo, las universidades) y encarando estrategias superadoras del conjunto de debilidades existentes, especialmente, en factores tales como:

- la cultura y el sistema educativo: para instalar el desarrollo emprendedor en la agenda de la sociedad y promover las vocaciones y competencias emprendedoras entre los jóvenes,
- el tejido productivo y el sistema de innovación: para ensanchar la frontera de oportunidades de negocios y enriquecer el perfil de los proyectos,
- el capital social: para contribuir al acceso a las oportunidades y a la movilización de recursos en una sociedad altamente fragmentada,
- la oferta de financiamiento: para favorecer el desarrollo de los emprendimientos,
- las instituciones de apoyo a las empresas: para construir una cadena de valor capaz de brindar respuestas técnicas adecuadas a las necesidades de los emprendedores.

Diversos países han comprendido la importancia de promover el desarrollo emprendedor. A continuación se da cuenta de algunas de estas experiencias.

### 3. Relevamiento de prácticas internacionales<sup>5</sup>

El relevamiento de la experiencia internacional se basó en documentación sobre estrategias, programas y políticas existentes en distintos países. Las fuentes disponibles incluyen, por ejemplo, artículos presentados en conferencias, material institucional de difusión y textos publicados por diversas organizaciones para dar a conocer estas iniciativas. Por tal motivo, la cobertura y el nivel de detalle correspondiente a cada una de ellas es naturalmente diferente. Debe destacarse, asimismo, que la carencia de evaluaciones, en la mayoría de los casos, impide presentarlas como *mejores prácticas*. En un campo de actuación relativamente joven y en constante evolución, se han incluido aquellas intervenciones en las cuales los gobiernos encararon en forma decidida y comprometida el fomento de la *empresarialidad* y acerca de las cuales se dispone de información. A través de su presentación se intenta ofrecer al lector una visión de las diferentes áreas de políticas y de los instrumentos utilizados para promover la creación de empresas a nivel internacional.<sup>6</sup>

#### 3.1 Estados Unidos<sup>7</sup>

Estados Unidos es considerado un caso exitoso de desarrollo emprendedor, tal como se desprende de distintos indicadores de desarrollo emprendedor. La tasa de creación de empresas y la proporción de adultos que se encuentran realizando acciones para comenzar un negocio son, en ambos casos, de las más elevadas a nivel internacional. En el pe-

<sup>5</sup> Esta sección del trabajo contó con la colaboración de Juan Federico.

<sup>6</sup> Dado que la presentación se basa en la información disponible sobre las principales políticas implementadas en cada país considerado ello no significa que no existan además otras iniciativas que no pudieron ser identificadas a través del relevamiento.

<sup>7</sup> Esta sección se basa en Rubel y Paladino (2000), Kayne J. (1999), e información sobre la SBA presentada por John Cox de dicha institución en el Seminario Gestión Institucional de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con Especialización en PyMEs de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

río 1988-1996 la tasa de creación de empresas fue de casi 11,5% y la proporción de adultos emprendiendo iniciativas de negocios en 1999 y 2000 representaba cerca del 10% del total. Asimismo, se ha destacado por la emergencia de un amplio segmento de nuevas empresas en sectores de alta tecnología (OCDE 2000, GEM 2000).

Este notable desempeño emprendedor de la economía estadounidense parece ser el resultado combinado de un conjunto de factores que incluyen naturalmente a las políticas públicas. Sin embargo, debe destacarse que estas fueron aplicadas en un contexto cultural muy favorable para la creación de empresas. La valoración de la carrera empresarial y de los emprendedores se encuentra muy extendida en la sociedad norteamericana y el fracaso de un emprendimiento no es sancionado socialmente. Asimismo, el fomento de *la empresariedad* no sólo descansa en las iniciativas del gobierno sino que existen numerosas organizaciones del sector privado y fundaciones que desarrollan programas en este campo. En este informe nos limitaremos a considerar las principales acciones encaradas por el gobierno en sus distintos niveles, muchas de las cuales movilizan y articulan esfuerzos conjuntos con el sector privado.

Los principales instrumentos para promover *la empresariedad* identificados en la documentación relevada se resumen en las siguientes áreas:

### **3.1.1 Promoción de la vocación y de competencias empresariales a través del sistema educativo**

Una encuesta de la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA) permite obtener un panorama sobre la implementación de programas que fomentan *la empresariedad* en los distintos niveles del sistema educativo (Kayne 1999). El estudio indica que los Estados están colocando su mayor énfasis en los programas de trabajo con instituciones de nivel terciario y universitario. Sin embargo, en el nivel secundario destaca la experiencia del estado de Massachusetts a través del programa *Youth Tech Entrepreneurs* (YTE). El Departamento de Educación promueve y apoya a las instituciones secundarias a desarrollar currículas académicas y actividades

extraacadémicas para formar estudiantes con vocaciones y habilidades emprendedoras. Los estudiantes comienzan el programa a partir del segundo año comprometiéndose por los siguientes tres a realizar actividades que incluyen clases diarias, laboratorios de periodicidad mensual y a desarrollar proyectos tecnológicos fuera del horario de los cursos. La esencia del programa YTE se basa en involucrar a los estudiantes con distinto *background* en una currícula centrada en el desarrollo de proyectos que permiten desarrollar las capacidades para resolver problemas, comunicarse, pensar críticamente y brindar servicios de apoyo tecnológico (por ejemplo mantenimiento de computadoras y equipamiento en general) a empresas locales. Asimismo, cuarenta y tres estados han implementado en las escuelas del distrito el programa “Mini-Society”, especialmente diseñado por el *Center for Entrepreneurial Leadership* de *Kauffman Foundation* para enseñar capacidades empresariales, a través de metodologías innovadoras, en niveles de educación secundaria.

En el nivel de los colegios universitarios y de las universidades, el esfuerzo de los Estados se evidencia en la creciente presencia de centros de *entrepreneurship* y de programas educacionales que promueven la carrera empresarial. De los treinta y siete estados que respondieron la encuesta de NGA, treinta manifestaron haber apoyado la educación emprendedora a nivel postsecundario y veintisiete indicaron que dichos programas incluyen la realización de actividades en empresas orientadas a obtener formación empresarial a través de la experiencia. Algunos de estos programas tienen, asimismo, el objetivo de brindar apoyo a la empresa donde se realiza la práctica en áreas de necesidades definidas por las firmas y en las cuales los estudiantes poseen conocimientos.

### **3.1.2 Ampliación de las oportunidades de negocios para nuevas y pequeñas empresas<sup>8</sup>**

*La Small Business Administration (SBA)* cuenta con distintos programas orientados a ampliar las oportunidades de negocios para las empresas

---

<sup>8</sup> Esta sección se basa en OCDE (1995).

pequeñas a través de la facilitación de su acceso a los mercados de compras del Estado. El mecanismo principal establecido a tal efecto es la presencia de representantes técnicos en las organizaciones públicas con poder de demanda, a los efectos de favorecer la participación de las empresas pequeñas en dichas compras. Un ejemplo de ello es el *Breakout Programme* que consiste en revisar y fragmentar los paquetes de compras públicas cuando existen posibilidades de abastecimiento parcial por medio de proveedores pequeños que, aún cuando son competitivos, son ignorados por los responsables de compras debido a la reducida escala de dicho rubro en la compra total a efectuar.

Junto con estos programas, existe una ley que regula el pago por parte del gobierno de manera de proteger las finanzas del pequeño proveedor. También, existen normas que promueven la presencia de las empresas pequeñas en los contratos que mantiene el gobierno con las grandes empresas, las que deben presentar un plan de subcontratación de firmas pequeñas que será monitoreado en su ejecución por la SBA. Esta preocupación por favorecer la participación de las PyME en las compras públicas es una forma de ampliar el espacio de negocios de las firmas de menor tamaño y de favorecer, también, a las nuevas empresas, que suelen nacer pequeñas.

Dentro de este conjunto de iniciativas, la de mayor incidencia en la creación de empresas es el programa *Small Business Innovation Research* (SBIR) creado en 1982 por el gobierno federal. Once agencias de gobierno, con presupuestos de investigación y desarrollo superiores a los cien millones de dólares anuales, participan en el programa reservando una pequeña parte de dichos fondos para destinarlos al mismo. Dicha proporción pasó del 1,2%, en 1992, a 2,5%, a partir de 1996.<sup>9</sup> Las actividades innovadoras financiadas por el programa SBIR deben estar de acuerdo con las necesidades de las agencias de gobierno, estimulando soluciones innovadoras. Las agencias de gobierno son las que designan los tópicos de investigación y desarrollo y determinan la aceptación de los proyectos. *La Small Business Administration*

---

<sup>9</sup> Las agencias participantes son el Departamento de Agricultura, de Comercio, de Defensa, de Educación, de Energía, de Transporte, de Salud, la Agencia de Protección del Medio Ambiente, la NASA y la Fundación Nacional de Ciencia.

coordina la colección de la información sobre necesidades de las agencias y organiza el anuncio de solicitud de proyectos.

El programa SBIR incluye tres fases: la primera está destinada a financiar la evaluación del mérito y la factibilidad científica y técnica de las ideas que aparentan tener potencial de comercialización. Los proyectos ganadores reciben hasta cien mil dólares y cuentan con un período de seis meses para desarrollar estas actividades. Quienes tienen éxito en la primera fase acceden a un período de investigación y desarrollo detallado, que suele concluir con el prototipo de producto o proceso. La segunda fase dura, aproximadamente, dos años y los proyectos ganadores reciben hasta setecientos cincuenta mil dólares. Se otorga prioridad a los proyectos que, además de ser viables a nivel científico y técnico, no demandan compromisos de recursos federales para la tercera fase de aplicación comercial de los resultados de la investigación y desarrollo. Esta es la fase clave del programa. Los proyectos deben recibir inversiones privadas para que el prototipo se convierta en comerciable. SBIR desarrolló un sistema computarizado que conecta a los emprendedores con las fuentes potenciales de capital. También, es posible que las agencias del gobierno decidan contratar productos o procesos para su utilización.

A diez años de su implementación SBIR premió dieciocho mil ochocientos veinticuatro proyectos y ha aportando más de tres mil millones de dólares. Si bien, los destinatarios de este programa son las empresas pequeñas beneficia especialmente a los nuevos emprendimientos innovadores. Las áreas tecnológicas más beneficiadas son el procesamiento de la información, óptica láser, materiales avanzados y biotecnología y microbiología.

### 3.1.3 Facilitación del financiamiento<sup>10</sup>

#### A través del acceso a crédito

La SBA dispone de diversos programas centrados en el otorgamiento de garantías de crédito que benefician tanto a quienes desean crear empre-

<sup>10</sup> Esta sección se basa en OCDE (1995), y Ramirez, Tamborini y Giudicatti (2001).

sas como a las firmas pequeñas ya establecidas. A continuación se mencionan los principales:

- Programa 7

Este es el programa principal de la SBA y garantiza préstamos a pequeños negocios con dificultades para obtener financiamiento por otros medios, especialmente en áreas de menores ingresos y/o elevado desempleo. Quienes aprueban los créditos y solicitan las garantías a la SBA son las instituciones prestatarias. Los fondos obtenidos mediante préstamos del programa pueden usarse para comenzar un negocio, ampliarlo, comprar equipo, como capital circulante, o para adquirir inventario o compra de bienes raíces. Generalmente la SBA puede garantizar préstamos al sector privado de hasta 750.000 U\$S (hasta el 80% en préstamos de hasta 100.000 U\$S y el 75% en préstamos mayores de 100.000 U\$S).

- Préstamos pequeños de rápido desembolso (*Low Documentation Loans [LowDoc]*)

Ha sido diseñado para simplificar los requisitos de documentación en la solicitud de préstamos bancarios montos inferiores a los 100.000 U\$S. La solicitud tiene sólo una página y la SBA toma dos días para analizarla y expedirse. El solicitante debe acompañar, cuando el crédito supera los 50.000 U\$S, su declaración de impuestos a la renta. La SBA garantiza hasta el 80% de estos créditos, que pueden beneficiar tanto a quienes desean comenzar una empresa, o a empresas en funcionamiento con ventas anuales por debajo de los cinco millones de dólares en los tres años previos y cuya plantilla no supera los cien ocupados. La SBA fija una tasa máxima de interés por encima de la cual no se aceptan propuestas. El programa, al igual que todos los de la SBA, se gestiona en forma descentralizada.

- Micropréstamos

Otorga créditos por debajo de los 25.000 U\$S a través de organizaciones intermedias locales sin fines de lucro designadas por la SBA. Pueden ser aplicados a capital de trabajo o a la compra de maquinarias y equipos. La evaluación de las competencias empresariales puede dar lugar a la reali-

zación de un entrenamiento especial para el solicitante del microcrédito.

### A través del acceso al capital de riesgo

- El capital de riesgo corporativo

El mercado de capitales de riesgo en Estados Unidos se rige por la Ley de Inversiones (*Small Investments Act*) sancionada en 1958. Este marco jurídico crea la figura de las *Small Business Investments Companies* (SBIC) que son empresas o sociedades privadas encargadas de la provisión de capital y del crédito a largo plazo a empresas pequeñas que requieran financiamiento para desarrollarse, crecer y modernizarse. Estas sociedades son reguladas y autorizadas por la Administración Federal, a través de la *Small Business Administration* (SBA) y deben cumplir con una serie de requisitos mínimos entre los que se encuentra un capital privado mínimo de 5.000.000 US\$, con una participación mínima de 30% de fondos de terceros no relacionados con el *management*. Los fondos de las SBIC son obtenidos, principalmente, de dos fuentes. Por un lado, de inversores privados (tanto individuales como corporativos) y por otro, a través de la emisión de títulos de deuda garantizados por la SBA, que son comprados directamente por este organismo o vendidos en el mercado abierto. En la actualidad, estas compañías representan cerca del 15% del capital de riesgo total. Las SBIC cumplen un papel importante, sobre todo, para los proyectos de baja escala con potencial de crecimiento y para aquellas áreas donde se carece de otras fuentes de capital.

Las SBIC proveen capital de riesgo, préstamos de largo plazo y asistencia de expertos. En la actualidad, existen trescientas ochenta y cuatro SBIC. Las SBIC han financiado gran cantidad de proyectos pero la administración adjunta de la SBA se ha visto forzada a ejercer una supervisión más estricta de su funcionamiento y de la calidad de su gestión debido a la identificación de prácticas dudosas.<sup>11</sup> Uno de los factores claves en el resultado de las SBIC es la calidad de su equipo gerencial,

---

<sup>11</sup> Entre los clientes del programa, en el pasado, se cuentan empresas tales como INTEL, Federal Express, Apple y Sun Microsystems, las que en su comienzo se beneficiaron con la SBIC.

el cual debe estar constituido por personas con experiencia en la industria de capital de riesgo. Las SBIC se pueden constituir en cualquier estado bajo la forma de corporación, sociedad anónima o de responsabilidad limitada. Muchas SBIC pertenecen a grupos de inversores locales, otras son propiedad de bancos comerciales.

Las SBIC que demandan fondos adicionales pueden acceder a un apalancamiento financiero público para facilitar la atracción de otras fuentes financieras. Pero para ello deberán demostrar un buen desempeño en su gestión. Además de estos incentivos las SBIC pueden beneficiarse con ventajas impositivas. El número de empresas beneficiadas y el monto financiado por las SBIC ha crecido significativamente en la década del noventa. El número de firmas atendidas pasó de dos mil (setiembre de 1991) a cerca de cinco mil (año 2000) mientras que el volumen de inversión creció de, aproximadamente, quinientos a cinco mil millones de dólares. Según datos de la SBA, los ingresos impositivos generados anualmente por las inversiones de las SBIC superan a los costos del programa.

Otro factor clave para el desarrollo del capital de riesgo fue la creación del NASDAQ, en 1971, como mercado secundario nacional para las compañías jóvenes e innovadoras. Los mercados secundarios facilitan el acceso a los mercados bursátiles y públicos mediante requisitos y costos de admisión inferiores en relación a los mercados primarios, constituyendo un mecanismo de salida para los inversores en la fase en que desean recuperar el capital aportado. Asimismo, la revisión de la normativa relativa a las inversiones de los fondos de pensión hacia finales de los años setenta, cuando se les permitió participar en inversiones de alto riesgo y se redujo la tasa de gravación de las ganancias de capital del 49,5% al 28%. Como consecuencia de ello, alrededor de la mitad del capital de riesgo en 1996 tenía ese origen.

El capital de riesgo no formalizado (*business angels*)

También, se han adoptado medidas orientadas a favorecer el desarrollo del mercado de inversionistas particulares más comunmente cono-

cidos como *business angels*. Los *business angels* son particulares, o grupos de personas con experiencia en negocios que invierten sus capitales en empresas nuevas, a las cuales, además, brindan asesoramiento. Si bien, se carece de estadísticas se estima que esta fuente de capital duplica el financiamiento provisto por las sociedades de capital de riesgo.

Por lo general, suele existir una división de roles entre estos inversores y las sociedades de capital de riesgo. Los primeros suelen participar aportando capitales desde las primeras fases del desarrollo de la empresa y en escalas menores, mientras que, el capital de riesgo corporativo difícilmente invierte en estas fases y por debajo de ciertos montos. Por tal motivo, el rol de los *business angels* es clave para la creación de empresas. Sin embargo, estos inversionistas suelen manejarse con un elevado nivel de confidencialidad y anonimato, en tanto que, los emprendedores carecen por lo general de experiencia en comunicar sus ideas innovadoras. En consecuencia, el desarrollo de esta fuente de financiamiento es menor al potencial.

Para promover su expansión la SBA ha tomado la iniciativa de crear *la Red Electrónica de Ángeles Inversores*. Se trata de una red nacional que conecta a través de Internet las demandas de pequeñas empresas con los *business angels*.

### **3.1.4 Simplificación y reforma del marco regulatorio e impositivo**

#### **Regulación del inicio y cierre de la empresa**

Las trabas existentes para iniciar formalmente una empresa y para cerrarla son comunmente citadas como aspectos relevantes para promover el proceso empresarial. Si bien, es difícil imaginar que las personas se vean estimuladas a iniciar negocios simplemente porque es más fácil realizar las gestiones para su registración o cierre, no caben dudas de que la simplificación de estas regulaciones se traducirá en una disminución de la carga para los emprendedores, quienes podrán dedicarse más plenamente a los aspectos centrales de la creación de la empresa.

El Escritorio de Respuestas de la SBA es un centro informativo libre de cargo al cliente que responde a preguntas sobre cómo iniciar o administrar una empresa y cómo obtener la asistencia necesaria para hacerlo. Es un sistema de mensajes computarizados, que está disponible las veinticuatro horas al día, los siete días de la semana.

Por otra parte, según un documento de la *National Governor's Association* (Estados Unidos), la mayoría de los Estados tienen sistemas de oficinas únicas (*one-stop shops*) para la registración de nuevas empresas, tanto físicos como virtuales. Por ejemplo, el Estado de Washington ha instrumentado el UBI (*Unified Business Identifier*). Los empresarios que quieran instalar un negocio en Washington sólo deben visitar alguno de los locales UBI del Estado, llenar un único formulario y ahí reciben un número identificativo que será utilizado por todas las agencias del Estado que se encuentran relacionadas con la regulación, la registración y los impuestos, sin que el interesado tenga que presentar documentación adicional. Además, aquellos negocios que necesitan una licencia para funcionar reciben un paquete personalizado donde se incluye una guía sobre las licencias necesarias para cada tipo de negocios, una descripción de los pasos a seguir y las direcciones de los UBI donde se pueden completar los formularios necesarios. Los servicios de los UBI pueden ser, también, consultados y realizados via Internet ([www.accesswashington.gov](http://www.accesswashington.gov)).

Otra facilidad para los emprendedores estadounidenses, que es comúnmente reconocida, es la que se refiere a las características del proceso de quiebras. A diferencia de otros países más preocupados en preservar los derechos de los acreedores y en sancionar las conductas empresariales fallidas, en Estados Unidos la rehabilitación comercial del empresario quebrado es inmediata.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En otros países como Australia el período de rehabilitación es de 3 años, y dos en el Reino Unido. Alemania cuenta también con un período de rehabilitación pero recién después de los 7 años de la quiebra.

## Beneficios impositivos

El mencionado reporte de la *National Governor's Association* destaca que todos los Estados han utilizado la estructura tributaria para fomentar la creación de empresas, pero bajo dos modelos de intervención alternativos: uno que utiliza beneficios universales a partir de la estructura impositiva y otro que aplica incentivos fiscales focalizados, que atienden a las demandas de los *entrepreneurs*. Según este trabajo, el 39% de los Estados se centran en la estructura impositiva general, mientras que el 45% aplica medidas tales como incentivos específicos que incluyen créditos fiscales según localización geográfica, según la nómina salarial, o según los montos de inversión o recursos destinados a la inversión y al desarrollo (I+D).

En 1999, el Estado de Connecticut adoptó dos medidas impositivas que permitían a las nuevas empresas recuperar parcialmente sus inversiones iniciales. La primera medida permite la venta al Estado de créditos fiscales a la inversión inicial o a la I+D que no fueron utilizados. La segunda medida, extendió de cinco a veinte años el período para recuperar las pérdidas que tuvieron durante sus años iniciales las empresas pequeñas (*Net Operating Loss Carry-Forward*).

El estado de Hawai también realizó cambios en su estructura impositiva. Reconociendo la importancia que tienen los activos no tangibles en el proceso emprendedor, el Estado excluyó del impuesto a los ingresos derivados de patentes y *copyrights*. Además, y teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas de la "nueva economía" se organizan sobre la base de remuneraciones a los empleados en relación a participaciones accionarias, el estado exceptuó de impuesto a las acciones en manos del personal, como una forma de promover esta práctica y fomentar la instalación de este tipo de nuevas empresas. Al igual que en el Estado de Hawai, en Rhode Island los empleados de firmas desarrolladoras de software están exentos de pagar el impuesto a la renta personal por la ganancia o por la venta de su porción accionaria de la empresa. Por otro lado, Estados como Arkansas, Idaho o Wisconsin, aplicaron reducciones en las tasas de impuesto sobre las ganancias o reducciones de la base imponible. En el primero de los casos, se redujo a un máximo de 6% la tasa de

impuesto sobre las ganancias de las nuevas firmas, mientras que los otros dos Estados excluyeron del impuesto el 60% de las ganancias de capital de las empresas. El estado de Massachussets adoptó, recientemente, un sistema de excepción gradual de impuesto a la ganancia de capital basado en la cantidad de años que el activo permanece en la empresa. Al momento de instrumentarse completamente (principios del 2000), las ganancias de capital de activos con al menos dos años tendrán una tasa del 5%. En el límite, activos con más de seis años estarán totalmente excluidos del impuesto a las ganancias de capital.

Entre las medidas especialmente destinadas a *entrepreneurs*, se destacan los créditos fiscales a la I+D. Según un estudio del Instituto Estatal de Ciencia y Tecnología, treinta y cinco Estados cuentan con algún crédito fiscal a la I+D. El crédito en general se determina como un porcentaje de los gastos de I+D que superen un nivel base (usualmente el promedio de este tipo de gastos en I+D en los últimos tres años).

### **3.1.5 Asistencia a la gestión de las nuevas empresas**

La asistencia a las nuevas empresas es parte de la oferta global de servicios a las PyME. Por lo tanto, sólo se describen en forma muy breve dos de los principales programas existentes en este campo.

El Cuerpo de Servicio de Ejecutivos Retirados (Service Corps of Retired Executives [SCORE]) es un programa en el cual aproximadamente trece mil empresarios y ejecutivos de empresas retirados trabajan en forma voluntaria brindando asesoría de gestión, a través de unas cuatrocientas oficinas regionales. Los Consejeros de SCORE pueden ser contactados en dichas oficinas, en Centros Informativos de Negocios y en algunos de los Centros de Desarrollo de los Pequeños Negocios de la SBA.

Los Centros de Desarrollo de Pequeños Negocios (Small Business Development Centers [SBDC]) brindan servicios actualizados de consejería, entrenamiento y asistencia técnica en gestión de pequeñas empresas. Proveen asistencia a las pequeñas empresas para aplicar al programa

SBIR. Sus servicios están dirigidos a todos aquellos que desean empezar una PyME, fortalecer o expandir su negocio actual y que no pueden acceder a servicios de consultoría privada. Los SBDC actúan en forma descentralizada y tienen un alcance masivo. El programa es un esfuerzo mancomunado entre la SBA, la comunidad académica, el sector privado, y el gobierno estatal y local. Existen más de cincuenta y seis centros de desarrollo empresarial (SBDC) ubicados, principalmente, en diversas universidades de los cincuenta Estados del país, con una red de cerca de mil oficinas.

En cada Estado existe una organización que conduce y que patrocina los SBDC. Esta organización coordina los programas y servicios ofrecidos a la pequeñas empresas a través de una red de subcentros y locales satélites en cada Estado. Los subcentros están localizados en universidades, *colleges*, *community colleges*, escuela vocacionales, cámaras de comercio y corporaciones de desarrollo económico. Los servicios de los SBDC se ajustan a las necesidades de la comunidad local y de los clientes individuales. Cada centro desarrolla servicios en cooperación con la oficina local del SBA del distrito para asegurar una coordinación con otros recursos disponibles a nivel estatal. El equipo de trabajo de estas instituciones está compuesto por un director, miembros del equipo, voluntarios y personal de medio tiempo. El servicio es brindado por técnicos de las asociaciones profesionales y comerciales, la comunidad bancaria y legal, el entorno académico, la cámara de comercio, el SCORE, los consultores contratados y los laboratorios de experimentación del sector privado.<sup>13</sup>

---

**13** La SBA financia hasta el 50% de los fondos operativos de cada SBDC estadual y el resto es aportado por uno o más patrocinadores. Estos fondos conjuntos son provistos por la legislatura del estado, fundaciones del sector privado donaciones, cámaras de comercio local y del estado, entre otros.

## 3.2 Escocia<sup>14</sup>

En 1991 se creó la agencia pública *Scottish Enterprise*. A poco de creada, encargó la realización de un estudio sobre las razones que explicaban la baja tasa de creación de empresas en Escocia. Sobre la base de sus resultados, en 1993 se definió una estrategia orientada a igualar la tasa de creación de empresas del sudeste británico. El fomento a la creación de empresas es uno de los siete ejes del accionar de *Scottish Enterprise*.

Para lograr ese objetivo se definió un conjunto de programas orientados a:

- Promover la vocación y las competencias emprendedoras
- Desarrollar redes de apoyo
- Facilitar el acceso al financiamiento
- Ensanchar la base social de nuevos emprendedores
- Fomentar el nacimiento y el desarrollo de empresas de elevado potencial

Al momento de establecer la estrategia, se fijó como meta igualar el nivel de creación de empresas del Reino Unido (excluido Escocia) para el año 2000, alrededor de veinticinco anuales. Esta meta estuvo a punto de cumplirse en 1997 cuando el total de nuevas empresas creadas fue de veinticuatro mil setecientos once, cifra que cayó luego diecinueve mil en 1999. Sin embargo, lo que se observa es que el número de nuevas empresas cerradas cayó de unas quince mil, en 1995, a unas doce mil, en 1999, por lo que podría decirse que la tasa neta de creación creció.

El financiamiento de *Scottish Enterprise* proviene, en su mayoría, de aportes del gobierno (*grant-in-aid*), de préstamos públicos solicitados al Parlamento (*voted loans*) y de recursos propios de la agencia. En el año 2000 el gasto total en los proyectos alcanzó las 427.242.000 £ a las cuales de-

<sup>14</sup> Esta sección se basa en información presentada por el Prof. Colin Mason en el Seminario Creación de Empresas de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con Especialización en PyMEs de la Universidad Nacional de General Sarmiento y en las siguientes fuentes: *Improving the Business Birth Rate. A Strategy for Scotland, Scottish Enterprise*; *Scotland's Business Birth Rate, A National Enquiry by Scottish Enterprise produced in partnership with Scottish Business Insider y The Entrepreneurship Programme, Review Report, March 1996.*

ben sumarse gastos de estructura del orden de 46.037.000 £.

Los principales ejes estratégicos y los programas implementados se describen a continuación:

### **3.2.1 Promover la vocación y las competencias emprendedoras: desplegando el potencial emprendedor**

Se efectuaron diversas acciones tales como la designación del año del emprendedor y la realización de seminarios y campañas de difusión de casos empresariales a los efectos de aumentar la motivación para seguir estos modelos ejemplificadores. Se utilizaron, muy especialmente, los medios de comunicación para sensibilizar a la población. De esta forma se buscó valorizar el rol social del emprendedor y elevar el atractivo de la carrera empresarial entre la población.

El sistema educativo, en especial las universidades, recibió particular atención. Se fomentó la creación de Centros de *Entrepreneurship* en las Universidades, se ayudó a formar una serie de centros de enseñanza de *entrepreneurship* y a producir materiales especiales de enseñanza. Esto se desarrolló a través de licitaciones de fondos para financiar estrategias universitarias bianuales para el desarrollo de currículas para la formación de estudiantes emprendedores, capacitación de sus equipos de trabajo y diseño de un programa de investigaciones vinculado a las actividades anteriores.

Los centros académicos que elaboraron metodologías y materiales educativos recibieron la patente, pero Scottish Enterprise se reservó el derecho de otorgar licencias a otras universidades por períodos de cuatro años. Asimismo, los resultados de estos desarrollos fueron difundidos en eventos en los cuales participaron otras universidades.

En los niveles primarios y secundarios también se tomaron iniciativas. Junto a la comunidad educativa se definieron las metodologías más efectivas para el trabajo en las escuelas. Se implementó el programa *Enterprising Infants*, un programa que contemplaba la elaboración de material didác-

tico especializado para el nivel primario y se lanzó el programa *Young Enterprise* en el nivel secundario.

### 3.2.2 Desarrollar las redes de apoyo: potenciando el ambiente para el surgimiento de nuevos negocios

- Apoyo a la identificación y a la elaboración de la idea de negocio. La identificación de las oportunidades y la elaboración de la idea del negocio es una fase crítica del proceso emprendedor. La estrategia incluye acciones específicas en este campo. El programa de Grupos de Desarrollo de Oportunidades es una iniciativa nacida a partir de las demandas de los participantes de seminarios de creación de empresa, quienes tenían problemas al seleccionar una idea o al darle forma de negocio a su idea. Estos grupos fomentan la identificación de necesidades insatisfechas o demandas pobremente atendidas y desarrollan competencias para la identificación de oportunidades sobre la base de la utilización de diversas metodologías de trabajo orientadas a estimular el pensamiento creativo. La meta es que al finalizar el trabajo del grupo todos los participantes tengan, al menos, una idea de negocios. El intercambio de ideas entre los participantes y las redes que se crean entre ellos es la principal fuente de aprendizaje.

También, se implementó la iniciativa *brainpool*, que es una red de apoyo, que realiza actividades con el objetivo de compartir ideas y oportunidades y celebrar negocios. Se desarrolla, por ejemplo, a través de almuerzos o desayunos de trabajo, Internet y otros eventos en los cuales participan emprendedores. En muchos casos, se generan *joint ventures* y equipos emprendedores.

Por último, la elaboración y refinamiento del proyecto es apoyada a través del programa *Business Forum*, que brinda a los emprendedores un espacio para presentar sus ideas de negocios ante un panel de empresarios y expertos. En este ámbito reciben opiniones constructivas acerca de su proyecto y construyen redes de contactos valiosas para emprender. Este foro se basa en el modelo de trabajo del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT).

- Asesoramiento acerca del proceso de creación de empresas A través de la Red de Compañías de Empresas Locales (LEC). Desde la adopción de la estrategia las LEC, que ya existían, respondieron incrementando su compromiso efectivo con la asistencia a los nuevos emprendedores y emprendimientos. En diez de los trece LEC existen equipos de profesionales especializados en nuevas empresas que asesoran a quienes desean emprender y a las firmas jóvenes.

Todos las LEC han reestructurado sus programas de asistencia para atender las necesidades específicas de la creación de empresas y para otorgar especial atención a los emprendimientos de rápido crecimiento. Adicionalmente, las LEC desempeñan un papel clave en la articulación de los programas de Scottish Enterprise con otros agentes locales tales como autoridades e instituciones, trabajando de cerca con ellos para coordinar actividades y movilizar iniciativas. Asimismo, alrededor de cuarenta *Business Shops* (BS) brindan servicios de ventanilla única donde la persona puede conseguir toda la información necesaria para comenzar una empresa.

### 3.2.3 Facilitar el acceso al financiamiento

#### Financiamiento bancario

- Esquema de préstamos para empresas pequeñas  
Este fondo reunía alrededor de cien millones de libras esterlinas. Los préstamos son operados por cuatro bancos (de Escocia, Clydesdale, Royal y TSB) y cuentan con una reducción de tasas de interés cuyo costo para el fondo es de cinco millones de libras esterlinas cada dos años
- Entrenamiento de oficiales de bancos  
Se desarrollaron cursos de capacitación, para oficiales de bancos comerciales, en temas relacionados con las finanzas de las pequeñas y nuevas empresas, destinados a cerrar la brecha de entendimiento que existe entre los bancos y las empresas.

#### Capital de riesgo

- El capital de riesgo corporativo  
*Scottish Equity Partnership* (SEP) es un fondo de riesgo creado por el

Estado a través de *Scottish Enterprise* en 1996, con un aporte de veinticinco millones de libras esterlinas en *joint venture* con el sector privado, que aportó la mitad de los fondos. El propósito del fondo eran las inversiones en el rango de cien mil libras esterlinas y quinientas mil libras esterlinas, es decir, aquellas cuya escala las hacía menos susceptibles de ser financiadas por sociedades de capital de riesgo. Las contribuciones del sector privado contaban con la garantía del *European Investment Fund*. El año pasado, el gobierno vendió el fondo el cual quedó completamente en manos del sector privado. El crecimiento de la industria de capital de riesgo se aprecia al constatar que, de un solo fondo existente, en 1996, se pasó a diez, en el año 2000. La SEP actuó exitosamente como catalizador del sector privado y como promotor de aprendizaje para este sector.

- Adicionalmente, *Scottish Enterprise*, especialmente por intermedio del SEP, facilita a las empresas escocesas exitosas la realización de ofertas iniciales de acciones (IPO) en el mercado secundario del Reino Unido (AIM) facilitando los mecanismos de salida de los inversores.
- El capital de riesgo no formalizado  
Uno de los primeros proyectos en ser implementados (junto con el *Business Forum*) fue *LINC Scotland*, una agencia de *Scottish Enterprise* cuyo fin es presentar y conectar a los emprendedores que buscan capital para sus negocios con los inversores (*business angels*). La constitución de esta red permitió aumentar los volúmenes invertidos por estos agentes en, aproximadamente, un tercio, alcanzando la suma de dieciocho millones de libras esterlinas anuales.

### 3.2.4 Ensanchar la base social de nuevos emprendedores

Los diferentes estudios realizados por *Scottish Enterprise* para su estrategia mostraban que los menores de treinta años, las mujeres y los operarios eran los grupos con menor tasa de creación de nuevas firmas. Por tal motivo, una parte de la estrategia está dirigida especialmente a trabajar con estos grupos, a través de programas basados en el fomento de la vo-

cación y de las competencias emprendedoras, de la facilitación del financiamiento y del asesoramiento en gestión.

### **3.2.5 Fomentar el nacimiento y el desarrollo de empresas y sectores de elevado potencial**

Junto con una estrategia general de desarrollo emprendedor se definió la importancia estratégica de apostar a los nuevos emprendimientos de alto crecimiento y a los sectores de elevado potencial competitivo, según fuera identificado por un estudio llevado a cabo por el equipo de Michael Porter, quien recomendó priorizar en los siguientes temas: biotecnología, química, servicios educativos, energía, servicios financieros, alimentos y bebidas, productos forestales, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), textiles, turismo e ingeniería.

La mayoría de las LEC cuenta con programas especiales para promover a las “gacelas” con programas ajustados a las necesidades específicas de este perfil de empresas. Estos programas incluyen entrenamiento, asesoramiento y apoyo para desarrollar la idea de negocio y para elaborar el plan de negocio. En este marco el programa que mayor difusión ha tenido es el *Entrepreneurship Programme* implementado por la agencia de desarrollo de Lanarkshire. Este programa nació en 1991 y ha sido considerado como modelo en el *White Paper on Competitiveness* para toda Gran Bretaña, y fue creado con fondos de la Agencia Regional y de la Unión Europea como respuesta ante el cierre de una gran empresa. El énfasis está colocado en la formación de equipos emprendedores que creen empresas. Quienes no cuenten con ideas pueden acceder al Banco de Oportunidades de Negocio, que incluye resultados de investigaciones de mercado sobre oportunidades comerciales con demanda por atender. Además, se ofrece asesoramiento, investigación de mercado, apoyo para elaborar planes de negocio y acompañamiento del proyecto durante los dos años posteriores a la realización del taller inicial de entrenamiento.

El programa está fundamentalmente orientado a graduados universitarios en ingeniería y en gestión de empresas, ha dado lugar a la creación de

ciento setenta empresas de elevado dinamismo que han generado un total de mil trescientos puestos de trabajo. Además del impacto sobre el empleo, ha contribuido a modernizar y diversificar la base productiva local. La mayoría de los emprendimientos se generaron en sectores de base tecnológica. El programa incluye un paquete amplio de asistencia destinado a facilitar la identificación y la evaluación de mercados y productos.

### 3.3 Italia<sup>15</sup>

La imagen internacional exitosa de las PyME italianas se basa, en buena medida, en el desempeño empresarial de ciertas áreas dinámicas, pero dista de ser un fenómeno generalizado al conjunto del país. Adicionalmente, la fertilidad empresarial no ha sido particularmente elevada durante la última década. La tasa de nacimiento de empresas durante el período 1988-1996 se ubicó entre las más bajas de la OCDE (menos del 6% anual). Recién hacia mitad de la década del ochenta se observa la adopción activa de políticas específicas de fomento a la creación de empresas a nivel nacional. En 1986 se dictó la ley 44 orientada a promover la creación de empresas entre los jóvenes del sur del país. De este modo, se pasó de una estrategia de desarrollo y de generación de puestos de trabajo centrada en el subsidio a la radicación de grandes plantas a otra, orientada a crear un tejido de empresas PyME de base local. La institución a cargo del programa es *Imprenditorialità Giovanile*.

En la década del noventa se observó un nuevo impulso al desarrollo emprendedor a través de la instalación de una red de incubadoras por parte de *Promozione e Sviluppo Imprenditoriale*. Asimismo, se avanzó en la unificación y en la generalización de los programas, inicialmente dirigidos a los jóvenes del sur, al resto de la población en todo el país.

Las iniciativas que se comentan en esta sección son las llevadas a cabo por la *Società per la Imprenditorialità Giovanile* (IG) y por *Promozione e Sviluppo Imprenditoriale* (SPI).

---

<sup>15</sup> Esta sección se basa en OCDE (2001).

### 3.3.1 Imprenditorialità Giovanile

Un estudio reciente de OCDE (2001) analiza el caso de IG, al cual considera como el caso de mejor práctica. Imprenditorialità Giovanile comenzó organizado como un comité nacional con sede en Roma y, en 1994, se transformó en una corporación cuyo capital corresponde en un 84% al tesoro italiano y cuenta con participación minoritaria de la principal federación de cooperativas del país. Su presidencia estuvo desde un comienzo a cargo de un ex-líder empresarial.

IG provee a las empresas apoyo financiero del tesoro Italiano y servicios reales de consultoría y entrenamiento. Los principales instrumentos con que cuenta son:

- Aportes no reembolsables hasta el 60% de los costos de capital para empresas formadas por jóvenes.
- Préstamos por un 30% adicional de los costos de capital.
- Préstamos subsidiados: hasta veinticinco mil dólares más un quinto de ese monto para *overheads* (Este es un programa nuevo, creado en 1996, con alcance nacional y que cubre todas las edades)
- Préstamos a tres años para gastos administrativos y desembolsos en *management*.
- Tutorías y programas de entrenamiento.

A inicios de la década del noventa se amplió su ámbito de actuación al resto del territorio nacional. En 1994, IG se convirtió en una corporación, con un 84% del capital en manos del tesoro Italiano y el resto repartido entre las principales federaciones cooperativas del país.

Desde su fundación hasta 1998, IG ha recibido fondos públicos por dos mil trescientos setenta y dos millones de dólares, de los cuales el 75% (más de mil novecientos treinta y siete millones de dólares) se han dirigido directamente a las empresas, siendo el resto absorbido por los programas de entrenamiento y por los gastos administrativos de IG. El presupuesto de IG para 1998 fue de seis millones de dólares, con un volumen de operaciones de 31.300.000 dólares. Su plantel en dicho año era de doscientos treinta y cuatro empleados.

Desde el punto de vista cuantitativo, puede mostrarse que hasta 1998 se presentaron a IG cinco mil setecientos planes de negocio, aprobándose mil seiscientos de ellos. Estos proyectos generaron veintiseis nuevos puestos de trabajo, principalmente en el sector de manufacturas, y totalizaron inversiones del orden de los mil novecientos treinta y siete millones de dólares. De las novecientas noventa firmas que recibieron financiamiento del programa, ochocientas habían comenzado su actividad dando cuenta de trece mil empleos y ventas anuales por cerca de ochocientos millones de dólares. La tasa de sobrevivencia después de los primeros cinco años era del 80%, descendiendo al finalizar los subsidios al 50%, es decir, la tasa promedio de la economía. El retorno de la inversión pública se concretó, en promedio, al séptimo año de vida de la empresa.

En 1998, su mandato fue extendido para promover *la empresariedad* más allá del segmento joven de la población, a través de entrenamiento y créditos subsidiados (de hasta veinticinco mil dólares para capital y un quinto del importe para *overhead*). En 1998 el programa financiero contó con alrededor noventa millones de dólares. En los dos primeros años del programa IG evaluó cuarenta y nueve mil planes de negocio, de los cuales veintisiete mil quinientos fueron elegibles para ser financiados, y dos mil trescientos ya crearon empresas con una inversión de cincuenta y dos millones de dólares. Adicionalmente, diecisiete mil personas fueron admitidas para recibir entrenamiento y cinco mil seiscientas ya habían comenzado alguno de los trescientos cursos iniciados hasta entonces.

El mencionado informe de OCDE concluye con una serie de consideraciones acerca de la reputación alcanzada por IG y la asocia a lo siguiente:

- Luego de décadas de estrategias costosas y de bajo impacto en el sur del país IG consiguió generar con éxito un importante número de nuevas empresas, de empresarios jóvenes y de puestos de trabajo. De este modo consiguió reducir la dependencia del sector público, reducir la pobreza y el crimen.
- Se desarrollaron capacidades profesionales para evaluar planes de negocios y entrenar a nuevos emprendedores, se generaron alianzas institucionales entre el sector público y privado y las ONG.

- Se demostró la viabilidad de implementar políticas activas a nivel micro para generar empleos productivos, para crear empresas y para desarrollar las áreas locales, allí donde el mercado no aporta el impulso inicial.
- A pesar del alto nivel de subsidios, la intervención discrecional y la centralización de la toma de decisiones no se ha distorsionado la competencia ni desplazado a otras empresas o a puestos de trabajo. Las nuevas firmas operan en sectores en los cuales no existía una base empresarial previa.

### 3.3.2 *Promozione e Sviluppo Imprenditoriale (SPI)*

Esta institución inició su actuación en el campo del desarrollo emprendedor hacia mediados de los ochenta con un foco en la incubación de nuevas empresas. Esta agencia pertenece a COFIRI, una subsidiaria financiera del Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), empresa del estado italiano. SPI nace como resultado de la evolución sufrida por el *Istituto per lo Sviluppo di Attività Produttive*, organización financiera para el desarrollo del sur de Italia.

Su accionar inicial estaba orientado a instalar redes de centros de negocios innovadores en las áreas del sur, donde se cerraron empresas siderúrgicas. La denominación de estos centros es *Business Innovation Centers* o *Integrated Centers for Entrepreneurial Development*, según la región, pero se trata, en ambos casos, de incubadoras. La meta era crear al menos siete mil empleos. SPI fue provista de fondos iniciales por cien millones de dólares a través de la ley 181/89, los cuales fueron incrementados a trescientos noventa y siete millones de dólares por medio de la ley 513/93.

SPI pretende fomentar y acompañar el nacimiento de empresas con potencial de crecimiento, especialmente de aquellas dedicadas a actividades de base tecnológica o manufactureras. Esta iniciativa ha contado con aportes de la Unión Europea. Hacia 1997, existían alrededor de veinte centros en todo el país y se estimaba llegar a treinta para inicios de la siguiente década. En ese momento, el número de empresas alojadas en centros debía superar las mil, con una capacidad de proveer alre-

dedor de diez mil puestos de trabajo. Dado que, el promedio estimado de permanencia de las empresas en los centros es de cuatro años la creación anual de empleo alcanza los dos mil quinientos puestos. Sin embargo, un informe encargado por OCDE para evaluar el progreso de los centros, hacia fines de 1996, se expresa de manera cautelosa ante estas metas. Se basa, para ello, en la experiencia de otros países donde los períodos estimados de permanencia de las nuevas empresas acabaron prolongándose. Asimismo, menciona que en algunos centros italianos existió un tiempo inicial hasta que se consiguió atraer a los emprendedores para que se instalaran en sus inmediaciones.<sup>16</sup>

Los centros ofrecen espacio de trabajo para las empresas con costos de locación reducidos que incluyen servicios de administración y secretaría centrales, centro de copiado y de correo, recepción de visitas, calefacción y servicios de electricidad, conectividad y telemática, instalaciones informáticas, mantenimiento de equipos y seguridad, entre otros. Las empresas que funcionan en los centros acceden a una muy amplia gama de servicios de apoyo de consultores en gestión empresarial (finanzas, *marketing*, comercio exterior, etc.). Las empresa también son ayudadas, por ejemplo, a evaluar ideas y proyectos, a preparar planes de negocio, a encontrar socios, a capacitar al personal, a celebrar contratos y a gestionar financiamiento. En algunos casos, se ha conseguido que los mismos ocupantes de la incubadora sean empresas con capacidad de brindar servicios de apoyo a las demás de modo de ir generando redes de negocios entre ellas (por ejemplo proveedores de internet, empresas de diseño gráfico y comunicaciones, servicios de *marketing*).

Un aspecto muy valorado de los centros es la gestión que realizan para contactar a las empresas con las instituciones financieras, especialmente los bancos. Para ingresar a un centro la empresa participa de un proceso de selección que incluye una evaluación de su potencial lo cual cons-

---

<sup>16</sup> La experiencia pionera de British Steel en materia de incubación indica que buena parte de las empresas acaba convirtiéndose en residente permanente y apenas un 25% consigue dejar la incubadora hacia el cuarto año.

tituye un indicador positivo para los bancos. Sin embargo, para facilitar el acceso al financiamiento para crear una empresa en Italia, los centros han comenzado a operar esquemas de garantía de créditos frente a los bancos y a actuar como capitalistas de riesgo, además de ofrecer créditos. El emprendedor que recibe aportes de capital tiene la opción de recomprar las acciones al cabo de cinco años aunque también pueden ser vendidas a otra empresa. El fondo rotatorio de capital de riesgo es de veinte billones de Liras italianas y no efectúa inversiones por encima del 30% del capital de la empresa en la cual participa.

Los centros asignan gran importancia al desarrollo de redes empresariales. El área de restaurant y café es un sitio para el intercambio social de los emprendedores del centro y, también, para promover actividades conjuntas e iniciativas de cooperación entre empresas de la red de centros. Las tasas de fracaso de empresas radicadas en los centros es muy baja, oscilando entre el 5% y el 9%. En alguna medida ello se debe a la rigurosa selección de las empresas

### 3.4 Cataluña<sup>17</sup>

Barcelona Activa (BA) es la Agencia de Desarrollo Local de Barcelona. Es una sociedad anónima de capital municipal, constituida en 1987, que trabaja por programas que le son asignados por las diferentes administraciones e instituciones que tienen competencias en la materia: la Unión Europea, el Estado o la Generalitat de Catalunya. Barcelona Activa cuenta con diferentes programas de apoyo al desarrollo empresarial que son llevados a cabo a través del programa Servicio de Atención a los Emprendedores.

En 1999, la distribución de esas fuentes de ingresos fue la siguiente: Fondos Propios: 8%; Unión Europea: 29%; Generalitat de Catalunya: 36% y Ayuntamiento de Barcelona: 26%. El total de Ingresos de BA, en 1999,

---

<sup>17</sup> Esta sección se basa en *Barcelona Activa, Memoria de Actividades 1999*.

fue de dos mil ochocientos cuarenta y tres millones de pesetas, de los cuales, poco menos de la mitad financian gastos de personal. Durante 1999, el Servicio de Atención a Emprendedores atendió doce mil cuatrocientas cuarenta consultas relativas a la constitución de una nueva empresa y acompañó mil ciento cuarenta y seis proyectos empresariales. A continuación se comentan los subprogramas vigentes:

**Difusión de la Cultura Emprendedora:** Se busca estimular la iniciativa, la creatividad y el espíritu emprendedor en la población. A través de la celebración de una “Gala de Emprendedores” se entregaron los premios de BA a los emprendedores. Los premios consistieron en un monto de doce mil euros para cada uno de los nueve finalistas. En 1999, participaron de la Gala más de seiscientos emprendedores y concursaron más de cien planes de negocios.

**Programa *Entreprenari*:** Diseñado con el objetivo de introducir la iniciativa empresarial como salida laboral para los egresados de las Universidades de Barcelona.

**Mujeres Emprendedoras:** Es uno de los primeros programas lanzados por BA. En sus trece años de existencia pasaron por él más de mil seiscientas mujeres. Se encuentra dividido en tres líneas de acción:

- Programa ODAME, dirigido a mujeres desempleadas que quieren convertirse en empresarias.
- Programa GUIA, que tiene como objetivo acompañar el proceso de consolidación de PyME promovidas y dirigidas por mujeres.
- Programa FUTURA, programa piloto (en el marco de uno más amplio de la UE) que fomenta la participación de las mujeres en proyectos de alto contenido innovador, ofreciéndoles además de la consultoría, financiamiento hasta un millón de pesetas. La participación de las mujeres en el total de las actividades promovidas por BA fue del 52%. Específicamente dentro del Programa de Mujeres Emprendedoras participaron trescientas dieciocho mujeres, de las cuales el 76% finalizó con éxito el programa

**Acompañamiento para emprender** Tiene como objetivo difundir la cultura emprendedora, estimular la iniciativa y tutelar los procesos de creación de nuevas empresas. Se ofrece una asesoría personalizada que incluye un amplio conjunto de actividades, tales como el asesoramiento en la elaboración del Plan de Negocios, orientar sobre los trámites necesarios para la constitución formal de la empresa, asesoría en la búsqueda de información sobre créditos, y acompañamiento en la puesta en marcha de la empresa. Durante 1999, se acercaron a este programa seis mil ochocientos treinta y una personas. En cuanto al perfil de los clientes de este programa se observó una disminución en el número de personas desempleadas y un aumento en las presentaciones de personas entre los veintiseis y treinta años de edad.

**Incubadoras de Empresas:** BA dispone de tres incubadoras de empresas en Barcelona. En total se han instalado, en 1999, setenta y tres empresas (100% de la capacidad de incubación), promovidas por un total de ciento setenta y cinco emprendedores y que han generado doscientos sesenta y seis puestos de trabajo. Más del 75% de las empresas instaladas en las incubadoras se dedican a emprendimientos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los servicios para empresas.

**Formación de Emprendedores:** El programa de formación de emprendedores tiene como objetivo perfeccionar las habilidades de los emprendedores en gestión empresarial, comercial, *marketing*, RRHH, entre otros aspectos. Estas acciones de formación de corta duración se insertan, también, dentro de otros programas de BA. En 1999, se realizaron diecisiete acciones de formación para emprendedores, que representaron casi cinco mil horas de clase, de las cuales participaron ciento ochenta y siete personas.

**Acceso a la Financiación:** BA colabora en la búsqueda de la financiación adecuada para los diferentes proyectos empresariales. A su vez, el Ayuntamiento de Barcelona tiene un sistema de bonificación fiscal para los tres primeros años de las empresas instaladas en la ciudad, con el objetivo de facilitar la creación de nuevas firmas y su subsistencia.

**Red de Emprendedores:** Es un programa que fomenta la comunicación

y el intercambio entre emprendedores.

En los últimos años BA inauguró cuatro servicios innovadores:

**Barcelona Net Activa:** Una incubadora virtual de empresas que ofrece servicios y contenidos *on-line* para la creación de empresas, una escuela virtual de emprendedores y de cooperación empresarial. Para diciembre de 1999 (a un año de su creación) ciento sesenta y siete emprendedores formaban parte de la comunidad virtual de empresas, y más de mil usuarios participaron de sus actividades.

**Cibernarium:** Un servicio que brinda capacitación y asesoramiento sobre computación, internet y *e-business*.

**Infopime:** Un servicio sistematizado que brinda información a las empresas de Barcelona en cuanto a oportunidades de negocios, relaciones entre ellas y trámites.

**Sociedad de capital de riesgo Barcelona Emprèn:** Fondo de capital de riesgo público y privado, constituido en 1999 bajo el control de la Comisión Nacional de Mercados de Valores. Participan el Ayuntamiento de Barcelona y las catorce grandes empresas de la ciudad.

El acceso a estos programas se realiza través de la Red de Centros de Promoción Económica y Ocupación ubicados en los distritos, respondiendo así, desde la proximidad con flexibilidad y eficacia a las necesidades de los habitantes de Barcelona.<sup>18</sup>

### 3.5 Alemania<sup>19</sup>

En 1997, el Ministerio de Educación e Investigación Alemán lanzó el Programa "*Exist, University-Based Start-Ups*". EXIST busca estimular el espí-

---

<sup>18</sup> En total son ocho Centros que participan de la red de BA.

<sup>19</sup> Este sección se basa en información disponible en el website de EXIST y en un informe en proceso elaborado por Carlos Bianco de la Universidad Nacional de Quilmes.

ritu emprendedor en las instituciones de educación superior y aumentar el número de *start-ups* surgidos de los establecimientos académicos. El Programa EXIST tiene cuatro objetivos principales:

- La creación permanente de una cultura emprendedora en las instituciones de educación superior (universidades y centro de investigación).
- La transformación del conocimiento generado en las universidades en productos con valor agregado y sentido económico.
- La promoción del potencial de ideas y de emprendedores que se encuentran en las universidades y en los centros de investigación.
- La generación de nuevos puestos de trabajo y la promoción del crecimiento del número de *start-ups* innovadoras.

El modelo EXIST se basa en el fomento a las estrategias regionales de desarrollo emprendedor diseñadas y presentadas por redes de al menos tres instituciones, una de las cuales debe ser una universidad. A tal efecto EXIST concursa anualmente fondos sobre la base de un presupuesto federal de treinta millones de marcos por año. En total se presentaron ciento nueve proyectos regionales, de los cuales un jurado calificado seleccionó a los cinco mejores, luego de dos rondas de evaluación. Los proyectos que recibieron apoyo financiero fueron los siguientes:

- *Bizeps* (Wupertal – Hagen).
- *Dresden Exists* (Dresden).
- *Get Up* (Ilimenau – Jena –Schmalkalden).
- *Keim* (Karlsruhe – Pforzheim).
- *Push!* (Stuttgart).

A partir de Diciembre de 1998, estas cinco regiones comenzaron a trabajar en la realización de sus propuestas. En 1999, dos de estas iniciativas (PUSH! y KEIM) fueron premiadas por la Unión Europea como las mejores redes temáticas para la promoción de *start-ups* y el crecimiento de empresas dinámicas. Luego de un año de funcionamiento, más de cien nuevas empresas fueron creadas bajo el apoyo de estas dos iniciativas.

Las principales ventajas del programa EXIST son el respeto por las distintas realidades regionales y el estímulo de las capacidades creativas y de la ges-

ción a nivel local. A través de esta filosofía de trabajo, no sólo se promueve el desarrollo de nuevos emprendimientos, sino, también, el espíritu emprendedor a nivel colectivo.

Para ejemplificar las diferencias regionales que admite el modelo pueden mencionarse los casos de *PUSH!* en Stuttgart, una de las regiones más densamente pobladas del país, con una sólida estructura industrial orientada a la alta tecnología y varios institutos de investigación y universidades de reconocido prestigio, y *GET UP* en Turing (ex Alemania Oriental), con una estructura industrial en desarrollo, menor tamaño poblacional y universidades e institutos de menor prestigio relativo. El número de socios institucionales de cada red varía entre quince y más de sesenta. La participación de cada una de ellas incluye una gama de roles tales como el brindar asistencia directa a los emprendedores, ofrecer actividades de entrenamiento para toda la red, actuar como *sponsors y/o brokers* de contactos en el desarrollo de ciertas actividades. Todas las iniciativas regionales están gestionadas por una agencia central y puntos de consulta donde se da asesoramiento, se provee información y se realizan los contactos entre las partes dentro de la red.

Además del apoyo a las regiones seleccionadas, el programa cuenta con otras iniciativas complementarias de nivel central. En primer lugar, el Instituto Fraunhofer brinda apoyo a las redes de conocimiento que deseen recibir asesoramiento científico y técnico. En segundo lugar, el programa realiza una amplia difusión y publicidad a lo largo del país de las actividades, novedades y nuevos emprendimientos de las regiones EXIST, como así de noticias sobre otras redes desarrolladas en Alemania y en el extranjero a través de la revista *Exist-News* y de la Internet ([www.exist.de](http://www.exist.de)). Además del apoyo y promoción de las redes, EXIST también incluye elementos de apoyo a iniciativas individuales. El programa *Exist-Seed*, por ejemplo, premia con una beca de hasta un año a los estudiantes y graduados de institutos de educación superior para que puedan desarrollar un plan de negocios o idea innovadora y les ofrece el asesoramiento de expertos en asuntos legales, comerciales y de *management*.

Otro programa similar al anterior, lanzado en abril de 2000, es el *Exist-High TEPP (EXIST-High Technology Post Graduate Program)*, que busca fo-

mentar la *empresarialidad* entre los graduados de los institutos de educación superior, proveyendo apoyo para *start-ups* que desarrollen actividades en biotecnología, industria farmoquímica, o en industrias relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Otras iniciativas del EXIST que se dan a nivel supraregional son:

- Programas de incentivos a profesores universitarios, con el propósito de incentivar y brindar apoyo a los jóvenes emprendedores.
- “Formación de formadores”, con el objeto de aumentar y promover el dictado de cursos sobre *entrepreneurship* dirigidos a profesores y consultores.
- Difusión y capacitación sobre derechos de propiedad industrial, licencias, patentes, acuerdos de cooperación.

### 3.6 Corea<sup>20</sup>

La economía coreana ha estado tradicionalmente dominada por los grandes conglomerados, más conocidos como *Chaebol*. Sin embargo, la crisis desatada en 1997 cuestionó las bases previas del modelo de desarrollo coreano, incluyendo el rol central de este tipo de agente económico. Luego de la declinación económica provocada por la crisis, desde mediados de 1999, la recuperación ha estado acompañada de un florecimiento de nuevas empresas, particularmente en sectores basados en el conocimiento. En 1999 y 2000, la economía creció 10,7% y 9,3% respectivamente, y el número de nuevas empresas creció en un 40%. Dos tercios de las firmas se dedican a la manufactura y un tercio al desarrollo de software y tecnologías de información. Para sostener este auge de los *start-up* el gobierno coreano ha adoptado un conjunto de políticas que se proponen promover cuarenta mil emprendimientos para el año 2005, aumentando al 18% su contribución al PBI.

---

<sup>20</sup> Esta sección se basa en la presentación de Taehee Woo de la División de Innovación Industrial del Ministerio de Comercio, Industria y Energía de Corea al Foro Global de la OCDE Sobre la Economía del Conocimiento, publicado bajo el título *Desarrollo Empresarial en la Economía del Conocimiento*, Buenos Aires 8 y 9 de Marzo de 2001, OCDE/SEPyME.

Debe destacarse que esta orientación del gobierno ya se había manifestado en 1986 con la sanción de la Ley de Promoción de *Start-Up* y, en 1997, con la Ley sobre Medidas Especiales para la Promoción de Nuevas Empresas. Las mismas crearon un entorno conducente al establecimiento de nuevas firmas expandiendo la infraestructura favorable a las nuevas firmas, especialmente del capital de riesgo y los créditos. Para beneficiarse de estos instrumentos una empresa debe presentarse y ser certificada por la *Small and Medium Business Administration* a cuyos efectos deberá reunir algunas de las siguientes condiciones:

- Firmas de inversión en investigación y desarrollo: firmas con inversiones en dicha área del orden de al menos el 5% de las ventas
- Firmas que desarrollan nuevas tecnologías: las ventas de productos que incorporan derechos de patente representan al menos la mitad del total o cuya exportación de tales productos representa al menos un cuarto de las ventas totales
- Empresas con inversiones de sociedades de capital de riesgo por al menos el 10% de su capital integrado
- Empresas calificadas por su tecnología por un comité especial

Un estímulo particularmente importante para atender las necesidades de capital de las nuevas empresas fue la creación del Kosdaq, émulo del Nasdaq estadounidense, cuyos requisitos para la participación de las nuevas y pequeñas empresas en el mercado de capitales son mucho más sencillos. Pero a los efectos de que existan empresas con capacidad de participar se instrumentaron las siguientes medidas:

- Facilitación de *start-ups*: los investigadores y docentes universitarios pueden establecer nuevas empresas en laboratorios de investigación que funcionan en las universidades, facultades o institutos de investigación, como así también desempeñarse como gerentes, empleados o prestar servicios a las mismas sin perder su empleo original.
- Brindar fuentes de financiamiento: se permite a las empresas emitir acciones de valor nominal inferior a un dolar para mejorar su comerciabilidad y liquidez.
- Fomentar la mano de obra y la tecnología adecuada: los académicos pueden tomarse licencias sabáticas para iniciar sus propias empresas

o participar en su gestión. Las nuevas empresas pueden otorgar opciones sobre sus acciones a quienes no forman parte de su personal o a otras personas que son empleados o participan de su gestión o en la investigación. Se han establecido centros de apoyo a la comercialización de tecnología para suministrar a los emprendimientos las tecnologías desarrolladas por organizaciones de investigación.

- Proporcionar instalaciones físicas: se establecieron localizaciones especiales orientadas a facilitar el *clustering*.
- Incentivos fiscales: la venta de acciones de nuevos emprendimientos recientemente emitidas está exenta del impuesto sobre las ganancias de capital y los dividendos que devenguen por las mismas están exentos del impuesto a las ganancias. Durante los primeros cinco años, se aplica la reducción impositiva del 50% sobre los impuestos a los ingresos o de las corporaciones.

Luego del auge inicial del Kosdaq, el mercado sufrió la caída de los negocios de Internet. Actualmente, el gobierno está implementando nuevas políticas para dotarlo de mayor estabilidad, a través, por ejemplo, de proporcionar información financiera adecuada a las firmas que cotizan en bolsa, establecer nuevos reglamentos para reactivar el mercado, incentivar la fusión y adquisición entre nuevas firmas y la expansión de fondos e infraestructura para la localización de nuevas empresas.

## 3.7 Brasil<sup>21</sup>

### 3.7.1 El programa Brasil Emprendedor

El Programa Brasil Emprendedor fue lanzado en octubre de 1999 por el Gobierno Federal y articula diversas acciones de organismos gubernamentales y no gubernamentales, orientados al segmento de los micro, pequeños y medianos emprendimientos.

---

<sup>21</sup> Esta sección se basa en información contenida en *A New Age, A New SEBRAE, Report 1999-2000*.

Las instituciones involucradas en la operación del Programa son las instituciones financieras oficiales (*Banco da Amazonia, do Brasil, do Nordeste*, BNDES y *Caixa Economica Federal*), el SEBRAE y las Secretarías de Trabajo de los Estados, con la coordinación general del Ministerio de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior.

El objetivo del Programa es el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los emprendedores del sector formal e informal, por medio de capacitación gerencial y tecnológica, la concesión de créditos y asesoría técnica, contribuyendo a la generación de renta y nuevos puestos de trabajo. Sus ejes básicos de actuación son: promoción, capacitación, crédito y asesoría técnica.

- Promoción: Incluye la divulgación del programa entre los beneficiarios, efectuada por medio de reuniones, visitas, paneles, medios masivos de comunicación y otras acciones realizadas en coordinación con entidades empresarias, estatales y municipales.
- Capacitación: Consiste en la capacitación técnica y de gestión de los emprendedores en el desarrollo de un plan de negocios que les permite ir a solicitar créditos a los agentes financieros del programa.
- Crédito: Aquellos emprendedores que han sido capacitados, tienen un plan de negocios, no presentan restricciones de registro y cuyo negocio sea viable desde el punto de vista técnico y económico son apoyados a nivel financiero. También serán financiados los proyectos de implementación, ampliación y/o modernización de emprendimientos formales e informales.
- Asesoría técnica: Incluye el acceso a consultorías individuales o colectivas en materia de gestión general, *marketing* y producción.

El Programa está armado en forma secuencial y el emprendedor va transitando una serie de etapas. La etapa de capacitación para la elaboración de planes de negocios está a cargo de SEBRAE y su servicio es gratuito para el empresario. La etapa de asesoría técnica está a cargo del empresario. Las líneas de crédito presentan las siguientes características:

- Objeto: pueden ser financiados hasta el 90% de los proyectos de implementación, ampliación y/o modernización de emprendimientos

formales e informales. Incluye, también, financiamiento de capital de trabajo. El monto máximo por crédito es de cincuenta mil reales.

- Garantías: se solicitan garantías reales y avales. Para aquellas empresas con dificultades en estos aspectos se puede solicitar el apoyo de los Fondos de Garantías del SEBRAE.
- Tasas de interés: Las distintas líneas de financiamiento tienen como tasa básica la tasa de largo plazo<sup>22</sup> más un diferencial según el tipo de crédito, aproximadamente del 3%.
- Plazos: El plazo máximo es de ochenta y cuatro meses (siete años), con diez y ocho meses (un año y medio) de gracia.
- Criterios de selección: Capacidad del emprendimiento para generar empleo; potencialidad de la idea de negocio y características del emprendedor.

En mayo de 2001, se inició la segunda fase del Programa Brasil Emprendedor. Se trata, fundamentalmente, de un Programa de crédito orientado a los nuevos emprendimientos a través del cual se otorgan préstamos de hasta 50.000 R\$ (22.000 U\$S aproximadamente). Además, el Programa ofrece como en la primera etapa, un curso gratuito de dieciséis horas, de duración de "Orientación para Crédito". El objetivo es alcanzar a cinco mil emprendedores distribuidos en todo el país con buenas ideas y que necesiten apoyo financiero. Las condiciones para poder participar de esta segunda etapa son:

- Ser personas físicas o jurídicas que no sean socias de otra empresa.
- Ser residente local.
- Tener como máximo doce meses de constituida.
- No estar participando de ninguna otra línea de crédito.
- No ser una franquicia.
- Capacidad de aportar recursos propios.

Una vez pasada la selección, los inscriptos participan de un curso de capacitación de ochenta horas. Durante este curso, los nuevos emprendedores aprenden nociones de finanzas, análisis de mercado y Plan de Ne-

<sup>22</sup> Si bien no está explicitado en la información obtenida, se supone que la tasa de largo plazo a la que se hace referencia es la correspondiente al Banco donde se pide el crédito.

gocios. Los planes de negocios son enviados a un comité de evaluación. En esta etapa el interesado deberá formalizar el emprendimiento para poder acceder al crédito.

El presupuesto del Programa Brasil Emprendedor es de ocho mil millones de reales (cuatro mil millones de pesos al momento de su aprobación) aportados por el Gobierno Federal y se plantea como meta conceder créditos a un millón ciento cincuenta mil emprendedores en un año, propiciando la generación de tres millones de puestos de trabajo.

### 3.7.2 Incubadoras de Empresas

El número de incubadoras de empresas en Brasil se ha incrementado en forma notable en los últimos años. Según un trabajo de la asociación que las reúne, ANPROTEC, la cantidad de incubadoras creció de dos en 1988 a ciento treinta y cinco en el año 2000. El 48% de las incubadoras son de corte sectorial mientras que el 52% restante son multisectoriales. Sin embargo, el 73% de las empresas incubadas son de software e informática.

La capacidad de incubación instalada varía considerablemente. Existen incubadoras de dos empresas junto con incubadoras que pueden albergar a más de cien empresas, siendo la capacidad promedio de quince empresas por incubadora. Sin embargo, a pesar del éxito de las incubadoras, la capacidad de incubación brasileña no se encuentra ocupada en su totalidad, el promedio de ocupación ronda el 73%.

La gama de servicios ofrecidos a las empresas incubadas es muy amplia, incluye orientación, secretaría común, salas de reunión, consultoría de *marketing*, consultoría financiera, apoyo para operaciones con universidades o centros de investigación, soporte en informática, asistencia jurídica en propiedad industrial e intelectual, auditorio, biblioteca, laboratorios especializados, apoyo para exportaciones, comedor, *show-room*.

Dada la heterogeneidad de las incubadoras, sus presupuestos operativos también son diferentes. El 26% gasta menos de 25.000 \$ (50.000 R\$ ) por año y el 32% gasta más de 75.000 \$ (150.000 R\$) anuales. Para solventar

estos costos de operación, las empresas suelen pagar mensualmente entre 50 \$ y 100 \$(en cerca el 60% de las incubadoras). El financiamiento general de las empresas incluye también aportes de otras instituciones tales como universidades, el SEBRAE, las municipalidades y organismos estatales.

El plazo de incubación promedio se extiende desde los dos años (en el 37% de las incubadoras) hasta 6 años (en el 10% de las incubadoras). En total existen en las ciento treinta y cinco incubadoras, mil cien personas empresas incubadas. Esto representa un promedio de ocho empresas por incubadora. El número de empresas graduadas es de cuatrocientas cincuenta.

El SEBRAE, a través de su Unidad de Innovación y Acceso a la Tecnología, impulsa una serie de licitaciones de fondos para la industria de la incubación de empresas. Los proyectos que se presentan en esta licitación deben encuadrarse en algunos de estos tipos:

- Planes de negocios para la construcción de una incubadora.
- Apoyo a incubadoras existentes con menos de cinco años.
- Apoyo a incubadoras existentes de más de cinco años.

El monto máximo de fondos a entregar a cada tipo de proyecto, así como su distribución geográfica ya están preestablecidos en las condiciones de la licitación. En el caso de la licitación de marzo de 2001, el presupuesto a repartir en ciento dos proyectos era de casi tres millones de pesos. Los requisitos, el destino de los fondos y los criterios de evaluación también están establecidos por el tipo de proyecto. Aunque, en términos generales se evaluará:

- La viabilidad económica (Plan de Negocios)
- El perfil de los gerentes de las incubadoras
- La complementación con universidades, centros de investigación y otras instituciones
- La aplicación de nuevas tecnologías
- El número de empleos creados por las empresas incubadas
- El potencial de rápido crecimiento de las empresas incubadas

La evaluación de los proyectos estará a cargo de una comisión *ad hoc* constituida por el SEBRAE, específicamente para ese fin. Pueden presentarse a esta licitación organizaciones sin fines de lucro que quieran montar una incubadora de empresas, y entidades gestoras de incubadoras existentes, articuladas con las oficinas regionales del SEBRAE. Precisamente, a través de la red de oficinas estatales del SEBRAE se realiza la presentación de los proyectos.

## 4. Consideraciones finales y propuesta preliminar de actuación

### 4.1 Consideraciones finales

A lo largo de este informe se han presentado a modo introductorio algunas conclusiones sobre el proceso de creación de empresas en Argentina, destacando la existencia de un importante potencial para promover el desarrollo emprendedor. Luego, se revisaron diversas experiencias internacionales cuyo análisis permite reflexionar acerca de los siguientes elementos de interés para el diseño de una estrategia de desarrollo emprendedor en Argentina:

Un primer aspecto crítico refiere al grado de cobertura y de articulación de las políticas de desarrollo emprendedor. En Estados Unidos, por ejemplo, donde la cultura y el protagonismo de las instituciones de la sociedad civil son muy favorables al desarrollo empresarial la actuación pública prioriza ejes tales como el financiamiento, la consultoría o el acceso a la información. En este país las iniciativas proempresariales, son en buena medida ofensivas, es decir, están orientadas a consolidar y promover las fortalezas del contexto general y no sólo a remover barreras que obstaculizan el nacimiento de las empresas, como ocurre en otros países. No sólo la cultura es ampliamente favorable para la creación de empresas, sino que, también, el sistema educativo y la existencia de redes informales fomentan la *empresarialidad*. Incluso, el marco normativo y regulatorio, por ejemplo, el acceso a las cuantiosas compras públicas, establece me-

canismos de discriminación positiva en favor de las empresas pequeñas. En consecuencia, existen condiciones de funcionamiento de la economía que estimulan las iniciativas de los emprendedores.

En el otro extremo, el caso escocés se caracteriza por la debilidad del contexto empresarial del cual parte y, por lo tanto, debe asumir una estrategia integral y articulada, orientada a revertir la incidencia negativa o neutral, según el caso, de los distintos factores que inciden sobre el proceso empresarial: cultura y educación, redes, espacios de apoyo para la identificación de oportunidades y elaboración del proyecto, acceso al financiamiento y asistencia técnica. Esta caracterización de ambos países debe ser considerada como una estilización que ayuda a comprender la necesidad de definir el contexto en el cual se piensan las estrategias. Cuanto más débil la base empresarial y el proceso de creación de empresas mayor será la necesidad de operar -desde distintos tipos de instituciones- con una visión integral, dando cuenta de los distintos factores que inciden en el proceso emprendedor. Los demás casos analizados constituyen situaciones híbridas aunque también pueden ser conceptualmente clasificados como contextos empresariales intermedios, más inclinados hacia uno u otro extremo según el caso. El del sur de Italia se acerca más al de Escocia mientras que el de Barcelona, por ejemplo, es el caso opuesto.

Es llamativo que, según la información de la que se dispone, en el sur de Italia la estrategia no se caracteriza por el grado de cobertura y de articulación observado en Escocia. Ello permite plantear un interrogante de interés para el diseño de políticas ¿En qué medida los distintos factores que inciden sobre el nacimiento de emprendedores y de empresas son sustituibles entre sí? En términos más extremos este dilema podría plantearse de la siguiente manera ¿puede una estrategia exclusivamente focalizada en uno o en pocos factores, por ejemplo financiamiento, ser suficiente para despertar el espíritu empresarial y para favorecer el nacimiento de empresarios y de empresas en contextos en los que la base empresarial preexistente es muy débil y en los que existen otros factores que afectan negativamente el proceso emprendedor?

No existen respuestas absolutas a esta cuestión. Quizás deba aceptarse que existe cierto grado de sustitución limitado y solamente entre algunos de estos factores. Es muy probable, que ofrecer un apoyo significativo en materia de recursos de capital (por ejemplo aportes no reembolsables) y su misma difusión acaben provocando un aumento de la motivación y de las iniciativas empresariales o que una expansión significativa de la demanda amplíe el espacio de oportunidades para la realización de negocios y que ello se traduzca, en cierta medida, en un mayor nacimiento de empresas. Sin embargo, si el contexto no opera en favor del desarrollo emprendedor, una estrategia focalizada en uno o en pocos factores presentará limitaciones.

No todos los factores que inciden sobre el proceso emprendedor son sustituibles entre sí, o bien, podría plantearse que lo son a tasas marginales de sustitución elevadas.<sup>23</sup> Soslayar la actuación en ciertas áreas que operan en el mediano plazo (por ejemplo cultura y educación) focalizándose, por ejemplo, en el financiamiento podrá provocar efectos sobre la natalidad de emprendimientos en horizontes más cercanos pero requerirá, seguramente, contar con recursos presupuestarios muy holgados, capaces de generar incentivos muy potentes que hagan a la iniciativa emprendedora una opción muy atractiva, más allá de la posible existencia de otros factores que operan en sentido contrario.

Aún en ese caso, una estrategia focalizada en uno o en pocos instrumentos para transformar un contexto poco favorable al desarrollo emprendedor, seguramente, tendrá más éxito a nivel cuantitativo que cualitativo, es decir, aumentando el número de proyectos empresariales aunque no necesariamente su calidad. Una estrategia efectiva de desarrollo emprendedor debe, sin embargo, apuntar a incrementar la tasa de natalidad de empresas sobre proyectos empresariales con potencial de crecimiento y/o de enriquecimiento de la oferta productiva. Ello requiere asumir el principio

---

**23** *En alguna medida la creación de empresas y de empresarios puede ser asimilada a una función de producción con coeficientes de insumo-producto relativamente rígidos. Mirado exclusivamente desde la oferta: motivación y competencias empresarias, financiamiento, acceso a las oportunidades de negocios, etc.*

de integralidad o de cobertura y de articulación actuar de manera sistemática con foco en los distintos factores del proceso emprendedor.

El grado de cobertura y de articulación de una estrategia de desarrollo emprendedor se vincula con los supuestos implícitos acerca de la naturaleza del desarrollo empresarial. Estrategias más integrales, como la de *Scottish Enterprise*, se basan en un enfoque holístico y centrado en el proceso emprendedor, el cual se ve afectado por distintos factores. Las políticas más focalizadas en la capacitación de empresarios y en la facilitación del financiamiento como la de *Imprenditorialità Giovanile* o *Brasil Emprendedor* asumen mayor centralidad de las capacidades empresariales de los individuos y de las condiciones existentes en el mercado de factores. Desde esta perspectiva basta con forjar las capacidades empresariales y permitir que los emprendedores cuenten con financiamiento para que las energías emprendedoras florezcan. En consecuencia, estas políticas trabajan en forma exclusiva sobre las condiciones necesarias para que aumente la oferta de empresarios y de empresas. Las visiones más integrales, por el contrario, consideran, además, a los factores vinculados con la demanda y asignan tanta importancia a las condiciones del entorno del emprendedor como a los aspectos individuales del proyecto empresarial. Promueven, por ejemplo, la ampliación del espacio de oportunidades de negocios, la manifestación y la circulación de la información sobre y fomentan el desarrollo de redes de distinta naturaleza.

Otro aspecto de interés es el que se refiere al grado de selectividad de las estrategias de desarrollo emprendedor. Según se observa en las iniciativas comentadas a lo largo de este informe, además de promover el aumento de la base empresarial en un sentido amplio (estrategia de volumen) incluyen, por lo general, esfuerzos particulares y selectivos orientados a fomentar cierto perfil específico de emprendimientos (estrategia de nicho). Este último caso incluye aquellas iniciativas destinadas a promover, por ejemplo, el nacimiento y desarrollo de emprendimientos:

- de rápido crecimiento (Lanarkshire en Escocia, Exist en Alemania)
- de cierto perfil sectorial (por ejemplo TIC, biotecnología, etc.), ya sea por la existencia de ventajas competitivas efectivas o potencia-

les, o bien por el interés en desarrollar nuevos sectores (*Scottish Enterprise*, Corea),

- de segmentos específicos de la población (de jóvenes: IG en Italia, de mujeres: Barcelona Activa, de universitarios: Exist, *Scottish Enterprise*, de grupos étnicos).

De este modo, la cuestión acerca del grado de selectividad de la estrategia aparece, a la luz de las experiencias revisadas, como una decisión acerca de la magnitud de los esfuerzos relativos asignados a programas de corte general y masivos *vis a vis* los de naturaleza selectiva. Las iniciativas relevadas combinan, en distinta medida, programas de uno y otro perfil. En otros términos, las estrategias de desarrollo emprendedor tienden a combinar actuaciones de nivel general y horizontal, conjuntamente con otras que apuntan a *targets* más selectivos de la población o de la economía.

El grado de centralización y descentralización del proceso de diseño de los programas o, aún de la estrategia de desarrollo emprendedor, es un asunto relevante en el cual se han observado diferencias entre los casos analizados. El caso de IG es un claro ejemplo de actuación desde el centro hacia el sur italiano, más allá de su posterior irradiación al resto del país. Por el contrario, el caso alemán establece condiciones para que el diseño mismo de la estrategia descansa sobre la base de ciertas pautas básicas definidas a nivel central, en las comunidades locales o regionales, siendo un caso típico de política *bottom-up*. Es indudable, que en uno y otro caso existen condiciones de contexto diferenciadas y, muy posiblemente, ello haya incidido, al menos parcialmente, en el tipo de estrategia adoptada en cada caso.

Por último, un elemento fundamental a considerar es el del grado y tipo de involucramiento del mismo sector empresarial en el diseño e implementación de la estrategia. En este sentido, las experiencias comentadas no ofrecen recetas únicas, aún cuando no hay duda de que la tendencia hacia el trabajo en alianza entre el sector público y el privado, observada en el campo del apoyo a la PyME en general, cobra en este caso un sen-

tido mayor. La importancia de generar un clima y una cultura favorables a la *empresarialidad* y de apoyar al proceso emprendedor hace necesario que la naturaleza de los programas de actuación y su estilo de gestión sean, en sí mismos, de naturaleza emprendedora. Para ello, no basta con que la institución que le de sustento cuente con un fuerte protagonismo del sector privado en los niveles de conducción estratégica sino que su propia operación deberá estar basada en prácticas de tipo empresarial. Asimismo, la participación empresarial deberá incluir especialmente a los emprendedores, es decir a quienes han estado asumiendo nuevas iniciativas empresariales en los últimos años.

## 4.2 Propuesta preliminar

### 4.2.1 Algunos principios generales

A continuación, se enuncian algunos principios básicos a contemplar en las recomendaciones para una estrategia de desarrollo emprendedor. Los cuales se basan en la revisión de las experiencias implementadas por otros países, como así también, en estudios previos sobre las características del proceso emprendedor en la Argentina.

#### **Estrategia articulada y enfoque centrado en el proceso**

El contexto empresarial argentino presenta situaciones diferentes según el área geográfica y el sector que se analice. Pero, en general y, más allá de estas diferencias, existen condiciones que limitan el desarrollo emprendedor. En consecuencia, es necesario adoptar una estrategia basada en una visión integral que de cuenta en forma articulada de los distintos factores que inciden sobre el proceso emprendedor y de las necesidades específicas de los emprendedores y de sus emprendimientos en las distintas fases de su ciclo de vida. Ello supone actuar en temas tales como las que se enuncian a continuación:

- Promoción de la cultura emprendedora
- Fomento al desarrollo de la vocación y de competencias emprendedoras
- Ampliación del espacio de oportunidades de negocio para nuevos

emprendimientos

- Formación de canales y ámbitos que faciliten la identificación de oportunidades de negocio
- Apoyo en la elaboración y análisis del proyecto
- Reducción de las barreras a la entrada, especialmente a través de facilidades en el acceso al financiamiento, a costos compatibles con la rentabilidad empresarial
- Reforma y simplificación de las regulaciones que afectan a la creación de empresas
- Asistencia técnica y promoción de las empresas jóvenes

### **Énfasis en la activación de las iniciativas de base local**

La estrategia debe habilitar espacios muy importantes para la activación de las iniciativas de base regional. Ello, sin desmedro de que, en aquellos ámbitos en los que la base empresarial e institucional es muy débil, sea necesario explorar fórmulas que incluyan la participación y la colaboración activa de los niveles centrales, ya sea en el diseño de programas en el desarrollo de las capacidades estratégicas y de gestión a nivel local. En estos casos se requerirá, además, fortalecer el vínculo de las redes locales con las extralocales para favorecer la difusión de modelos de rol, la captación de oportunidades de negocio y el desarrollo de experiencias enriquecedoras del tejido preexistente.

### **Protagonismo del sector privado y capitalización de las iniciativas existentes**

Tal como se sostuvo más arriba, es necesario promover una amplia participación del sector privado y de distintas instituciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo emprendedor. También, se debe involucrar a las grandes empresas. Muchas de ellas cuentan con fundaciones que podrían ver con simpatía su aporte a iniciativas de desarrollo emprendedor. Algunos avances en esta dirección ya han comenzado a implementarse.

Una estrategia integral debe basarse en la identificación y en la evaluación de aquellas iniciativas que, en forma embrionaria, han comenzado a

implementarse en el país, tanto por parte de instituciones públicas como privadas, en distintas áreas del fomento del desarrollo empresarial (por ejemplo universidades, fundaciones, municipios). Evaluar estas experiencias y capitalizar las mejores prácticas a través de su escalamiento y de su réplica contribuirá a avanzar, en forma más acelerada, en la implementación de una iniciativa de desarrollo emprendedor. Contar con una visión estratégica integral permitirá capitalizar dichas iniciativas y adecuarlas a un contexto de implementación ampliado, como así también, impulsar nuevos programas y medidas en las áreas vacantes.

### **Promoción de emprendimientos con potencial de crecimiento y de innovación**

Según se desprende de las experiencias revisadas, es necesario incluir acciones de naturaleza general, para promover la cultura y la vocación emprendedora, junto con iniciativas más específicas y selectivas que promuevan los proyectos de mayor potencial de crecimiento, como así también, los basados en la actividad innovadora. En la Argentina ha nacido una nueva generación de emprendimientos dinámicos que se desarrollaron con éxito en un contexto competitivo muy desafiante. Sin embargo, se requiere aumentar esta base de emprendimientos dinámicos dado que su capacidad de contribuir al crecimiento y a la generación de empleo es superior al promedio del conjunto de las nuevas firmas PyME. La Argentina cuenta, además, con importantes posibilidades en el desarrollo de nuevas firmas innovadoras; si se asumen iniciativas orientadas a fortalecer su sistema de innovación y a fomentar las vocaciones y competencias emprendedoras de quienes se forman en sus universidades y centros de conocimiento. En el (2000-2002) contexto de crisis económica, numerosas corporaciones han venido desprendiéndose de cuadros profesionales y técnicos altamente calificados, que deberían ser especialmente considerados e incluidos en una estrategia de desarrollo emprendedor que promueva los proyectos innovadores.

## **La promoción del desarrollo empresarial debe incluir un fuerte impulso al desarrollo de las redes de apoyo a los emprendedores**

Buena parte de las estrategias revisadas, como así también, el estudio comentado sobre el proceso de emergencia y desarrollo de empresarios exitosos en la Argentina dan cuenta de la necesidad de fomentar el establecimiento de redes con otros emprendedores, con empresarios consolidados, con profesionales y con instituciones de apoyo. Este tipo de iniciativas favorecen el aprendizaje empresarial, la captación de oportunidades de negocios, la legitimación y el perfeccionamiento del proyecto empresarial, el acceso a recursos y la superación de los desafíos que enfrentan las empresas jóvenes.

### **4.2.2 Propuesta de acción**

Sobre la base de los principios enunciados, se plantean las siguientes propuestas de acción con el propósito de aportar ideas al debate y a la construcción de consensos en la sociedad:

#### **Programa Regional de Desarrollo Emprendedor (PROREDES)**

Se propone implementar un programa de alcance nacional que fomente el diseño e implementación de estrategias de desarrollo emprendedor a nivel regional, a través del concurso de fondos en forma descentralizada.<sup>24</sup> El concepto de región podrá ser amplio, es decir, que se aceptarán propuestas presentadas por instancias territoriales superiores, iguales o inferiores al nivel provincial. Los fondos concursables serán dimensionados en coherentemente con dicha definición.

Si bien, el diseño de la estrategia descansará en el nivel regional, deberán establecerse alguna pautas básicas a satisfacer en las propuestas, de manera de respetar los principios básicos establecidos más arriba. De modo preliminar pueden identificarse las siguientes pautas:

---

<sup>24</sup> La composición de los fondos debería expresar el compromiso de múltiples actores con la estrategia: gobierno en sus distintos niveles, aportes del sector privado y organismos internacionales.

*Presentación de un diagnóstico ejecutivo sobre el proceso emprendedor en el ámbito territorial donde operará el programa.*

La estrategia deberá basarse en un adecuado diagnóstico sobre las condiciones para la creación de empresas en el ámbito donde operará la estrategia de desarrollo emprendedor. La estrategia deberá estar sustentada en los resultados del diagnóstico, el cual identificará las áreas de debilidad y las potencialidades de la región para la creación de empresas, incluyendo la exploración y la definición de “yacimientos de emprendedores”, es decir, de los grupos de la sociedad en los cuales existen recursos humanos cuyo perfil amerita un trabajo específico sobre ellos (por ejemplo, profesionales de grandes empresas en contextos de racionalización laboral). El programa financiará la realización de estudios de base que brinden insumos para dicho diagnóstico y formulación de la iniciativa de desarrollo emprendedor a nivel regional. Asimismo, apoyará el desarrollo de capacidades locales de formulación de estrategias de desarrollo emprendedor a través de la capacitación de agentes locales en la materia.

*Cobertura y articulación de la estrategia y focalización en el proceso emprendedor*

La estrategia deberá dar cuenta de los distintos factores que inciden en el proceso emprendedor a nivel territorial y que están en su ámbito de discrecionalidad. Asimismo deberá identificar aquellos cuyo nivel excede dicho ámbito y que requiere que exista una actuación en niveles superiores de intervención.

*Alianza pública y privada*

La estrategia deberá contar en su diseño, en su implementación y en su base institucional con una participación mixta. Pero, el liderazgo empresarial y la gestión emprendedora son elementos fundamentales para el éxito de la estrategia. Deberá, además, otorgarse especial atención a que exista una adecuada participación de futuros emprendedores y de fundadores de empresas jóvenes.

*Involucramiento de la sociedad civil y creación de cadenas de valor institucional.* Deberá priorizarse y ponerse en conocimiento de los concursantes el concepto de cadena de valor institucional por el cual diferentes instituciones de la sociedad civil, conjuntamente, con el sector público, deberán desempeñar roles específicos y complementarios en las acciones de fomento a la creación de empresas en la región. Podrá establecerse un número mínimo de instituciones que deben participar y avalar la presentación. Se espera el involucramiento de los municipios, de las entidades empresariales, del sistema educativo, de las organizaciones no gubernamentales, entre otros. La integración estratégica es un principio a perseguir a través de la visión y de la participación de múltiples instituciones y actores.

*Inclusión de, al menos, una institución de conocimiento de nivel terciario o universitario*

Las distintas experiencias internacionales de desarrollo emprendedor destacan la importancia de los procesos de generación del conocimiento en la creación de nuevas empresas, asignan un papel clave a las instituciones de nivel superior y al fomento de las redes y mecanismos de vinculación de estas con el mundo de los negocios. La estrategia deberá plantear acciones específicas para promover los proyectos empresariales en el ámbito de estas instituciones, como así también, un papel mas amplio en la movilización y en el apoyo a las iniciativas emprendedoras del resto de la sociedad. Su rol no sólo deberá, en consecuencia, estar ceñido a la formación de competencias empresariales entre sus estudiantes, sino que también, deberá aportar al desarrollo de las mismas fuera de su ámbito, a la introducción de nuevas metodologías para llevar a cabo su misión formadora, a la investigación y a la generación de conocimientos en áreas innovadoras con potencial de transformación comercial, todo ello en el marco de una fuerte vinculación con el sector empresario.

*Énfasis en el desarrollo de redes y de equipos empresariales*

El proceso emprendedor dista de ser un fenómeno individual, es decir, que no sólo involucra a la persona que funda la empresa. La estrategia regional propuesta deberá definir de que manera fomentará el desarrollo de redes que contribuyan a construir un contexto de apoyo y aprendiza-

je para los futuros emprendedores y para los titulares de empresas jóvenes. Distintos estudios demuestran que la presencia de equipos empresariales es un factor que contribuye al éxito del proyecto, motivo por el cual la estrategia deberá establecer de qué manera fomentará el surgimiento de este perfil de empresas.

### *Ampliación de la base empresarial y selectividad estratégica*

El diagnóstico deberá brindar insumos que permitan identificar y definir en forma selectiva, además de las acciones de naturaleza general destinadas a ampliar la base empresarial, aquellas áreas de actuación orientadas a fomentar la creación de empresas en segmentos específicos de la población y/o en sectores de actividad con elevado potencial para el desarrollo emprendedor a nivel local. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de grupos meta que, según el caso, podrían ser sujetos de acciones específicas:

- Jóvenes y mujeres

La mayoría de los programas tienden a incluir en su agenda esfuerzos especiales para favorecer la creación de empresas de jóvenes y de mujeres, por considerar que cuentan con una propensión menor a fundar empresas, constituyendo una fuente potencial para elevar la tasa de natalidad empresarial

- Emprendedores “por primera vez”

La realidad y las necesidades de quien emprende por primera vez no son las mismas que las de aquellos que cuentan con experiencias previas. El estudio del proceso emprendedor realizado en la Argentina indica que la participación de emprendedores por primera vez en el total es menor que en otros países de América Latina, lo que indica la necesidad de favorecer la emergencia de nuevos emprendedores. Es posible que las iniciativas en este campo esten combinadas con aquellas orientadas a los jóvenes emprendedores.

- Emprendedores “reincidentes”

Quienes intentaron sin éxito la aventura empresarial constituyen una fuente de potenciales emprendimientos futuros. En muchos casos el fracaso de estos proyectos no se origina en la falta de vocación, de competencias empresariales, sino en la debilidad del entorno (micro,

meso y/o macro). Es importante no dilapidar estos recursos humanos con capacidad emprendedora, los que con frecuencia no reinciden como empresarios debido a que sus recursos se han agotado en el intento previo, o debido a que carecen de un contexto más estimulante para emprender.

- Emprendedores en sectores con ventajas competitivas reveladas o potenciales
- El propósito es favorecer el surgimiento de emprendimientos que contribuyan a configurar un perfil productivo y competitivo de base local, siendo las fuentes potenciales de competitividad muy diversas y no necesariamente, aunque también, basadas en el aprovechamiento de recursos naturales. La existencia o capacidad de desarrollar ventajas a partir de la calidad o perfil de los recursos humanos existentes, de las instituciones de conocimiento, de la proximidad a ciertos mercados, de recursos instalados ociosos, de recursos culturales o turísticos son sólo algunos ejemplos.

- *Emprendedorismo social*

Si bien se espera que la mayoría de los emprendimientos surjan en el sector privado con fines de lucro, el fomento de la cultura emprendedora y el impacto social de la estrategia de desarrollo emprendedor serán más potentes si se establecen, también, iniciativas emprendedoras orientadas al desarrollo de la comunidad local.

### **Programas de nivel central**

Junto con el PROREDES, que deposita la responsabilidad del diseño estratégico en la región, hay otras áreas que, debido a la existencia de economías de escala o por exceder el alcance decisorio o el ámbito de incumbencia regional deben ser asumidas a nivel central.

#### *Programa de Reforma del Sistema Educativo*

El fomento del desarrollo empresarial exige la introducción de cambios en el sistema educativo a los efectos de que favorezca el desarrollo de vocaciones y competencias emprendedoras. Más allá de la necesaria incorporación de elementos idiosincrásicos y de la participación de cada región en las reformas curriculares y pedagógicas, éstas deberán impulsarse desde el nivel central, a los efectos de garantizar una plataforma básica co-

mún y ganar economías de escala. Este programa deberá contar con la participación de especialistas en educación, representantes de la comunidad educativa, especialistas en desarrollo emprendedor, entre otros. Asimismo, deberá desarrollarse un esfuerzo especial orientado a formar recursos humanos que puedan contribuir al desarrollo emprendedor desde su actividad docente.

#### *Programa Red de Conocimiento Emprendedor (PROGRECE)*

Las instituciones de conocimiento deben jugar un papel clave en la estrategia de desarrollo emprendedor. Su misión incluirá diversas funciones:

- Investigación y desarrollo
- Vinculación y transferencia
- Formación de emprendedores
- Desarrollo de metodologías de enseñanza
- Preparación de materiales didácticos
- Establecimiento de foros para el desarrollo emprendedor
- Fomento de las redes empresarias

Algunas de estas actividades podrán ser asumidas como parte de los programas regionales en todos los casos, pero en otros será conveniente promover la creación de consorcios o *clusters* de conocimiento que agrupen a por lo menos tres instituciones, a los efectos de que cooperen en el desarrollo de estas actividades, aprovechando las ventajas competitivas de cada una de ellas.

#### *Programa de Financiamiento*

El acceso al financiamiento es uno de los ejes tradicionales de las iniciativas de desarrollo emprendedor. En este campo es necesario avanzar en distintas líneas:

- Desarrollo del mercado de capital de riesgo

Los fondos públicos, establecidos para tal fin por ley, deberán servir para apalancar una masa significativa de capitales interesados en invertir en nuevos emprendimientos, constituyendo fondos con aportes de capital mixto bajo gestión privada y contralor conjunto.

Asimismo, deberá evaluarse la posibilidad de establecer incentivos de tipo impositivo para la inversión de riesgo en nuevas empresas más allá del corto plazo. Con igual intención, deben evaluarse las implicancias de flexibilización las regulaciones sobre fondos de jubilación privada de modo de facilitar la inversión de pequeñas cuotas en emprendimientos productivos, las que sin comprometer el patrimonio de los aportantes puedan favorecer en alto grado este tipo de inversiones.

La experiencia internacional indica que es necesario establecer claramente mecanismos que faciliten la salida a los inversores de riesgo, a partir de determinado momento, para realizar su inversión. Todos estos aspectos deberán ser debidamente analizados pudiendo adoptarse, en principio, aquellas disposiciones que faciliten la recompra del o de los fundadores o la venta privada.<sup>25</sup>

Buena parte del capital de riesgo corresponde a inversores informales (ángeles inversores) que arriesgan fondos en el financiamiento de nuevos emprendimientos. Desconocer su existencia y la necesidad de apoyar su desarrollo no permitirá fomentar la creación de una adecuada infraestructura de financiamiento. En especial, debido a que es conocido que este tipo de capital de riesgo juega un papel complementario con los fondos de capital corporativo, los que en general invierten en proyectos a partir de cierto umbral de tamaño y una vez que el emprendimiento ha recorrido sus primeros pasos. El capital de riesgo informal, por el contrario, llena un vacío en franjas de inversión menores y desde etapas más tempranas del proceso emprendedor. El fomento de este tipo de capitalistas suele basarse en dos tipos de instrumentos: a) la creación de redes que vinculen a los ángeles de negocio con los emprendedores y b) incentivos de tipo impositivo a los inversores de riesgo. Especial atención merece el desarrollo de acciones para fomentar las inversiones de los ángeles de negocio locales.

---

**25** *La reforma del mercado de capitales es la dirección seguida por numerosos países que han creado bolsas de valores con menores requisitos regulatorios y especializadas en nuevos emprendimientos y en PyMEs (Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Corea) es una asignatura también pendiente que debe ser estudiada.*

- Facilitación del acceso al crédito

No todos los emprendimientos forman parte del *target* del capital de riesgo, que suele dirigirse solamente a una porción de ellos, a aquellos que prometen un muy elevado potencial de expansión. Los demás suelen demandar otro tipo de fuentes, motivo por el cual las distintas experiencias revisadas incluyen otras vías tales como las garantías de crédito, el acceso a créditos hasta un cierto límite por vías administrativas muy simples, subsidios a las tasas de interés o incluso aportes no reembolsables. La reconstrucción del sistema financiero exige discutir cómo serán atendidas estas necesidades insatisfechas.

También, resulta interesante explorar junto a las compañías de tarjetas de crédito la posibilidad de implementar un producto adaptado a las necesidades de los emprendedores. En definitiva, se trata de personas cuyo comportamiento crediticio (*track record*) es, en muchos casos, conocido por dichas compañías.

Por último, es preciso señalar que la superación de las restricciones de acceso que enfrentan las nuevas empresas en el mercado financiero no podrá eludir la necesidad de dar una respuesta institucional adecuada a la operatoria de las PyME. Muchos países han seguido el camino de especializar una o más instituciones en este perfil de empresas.

#### *Programa de Exportadores Prematuros*

Una característica de los grupos de emprendimientos dinámicos, especialmente de aquellos pertenecientes a sectores de base tecnológica, es que se orientan a la exportación con mayor celeridad que el resto de las nuevas empresas. La escala del mercado local tiende a llevarlos a explorar nuevas plazas. Sin embargo, exportar requiere contar con un desarrollo organizacional que, con frecuencia, no ha sido alcanzado. En consecuencia, todo programa de promoción de exportaciones deberá tener en cuenta las necesidades de apoyo a la internacionalización de este segmento de nuevas empresas.

### *Programa de Reforma Normativa*

Deberá avanzarse en la simplificación de los trámites y de las regulaciones vinculadas a la creación de empresas y en el análisis y en la reforma del sistema impositivo, a los efectos de generar un marco propicio para la creación de empresas. Además de implementar medidas orientadas a reducir las implicancias negativas del sistema impositivo para las empresas nuevas, deberían introducirse estímulos concretos, tales como diferimientos de impuestos y costos laborales indirectos durante los dos primeros años de vida. La aplicación del sistema de monotributo en el país, por el cual se resume y simplifica el sistema impositivo en un solo impuesto, no abarca a las nuevas empresas dinámicas que se transforman en PyMEs, por cuanto los límites de ingresos anuales permitidos para elegir este sistema son inferiores a los niveles de venta que suelen tener estos emprendimientos.

También, debería facilitarse la utilización de contratos de trabajo que permitan, en un inicio, la reducción de costos laborales directos a cambio de la participación de los trabajadores en los beneficios futuros de la empresa.

La simplificación normativa no sólo deberá incluir a la de nivel nacional sino también a la de alcance provincial y municipal. En tanto y en cuanto existan trabas para los emprendedores en dichos ámbitos, las propuestas presentadas por las regiones a través del concurso PROREDES deberán dar cuenta de cómo avanzar en su superación. El establecimiento de ventanillas únicas descentralizadas es un sistema que puede favorecer el alivio de la carga administrativa, como así también, el acceso a la información por parte de los emprendedores. Su establecimiento, también, contribuye a dar señales positivas de parte del gobierno y la sociedad para quienes desean emprender.

Desde otra perspectiva, que contemple los efectos de las normas y regulaciones en general, la creación de instancias tales como las defensorías de las PyME o establecer la obligatoriedad de evaluar toda nueva norma a la luz de su impacto sobre las empresas pequeñas, beneficiará, además, a las firmas nuevas. Dado que en este caso la "voz" de los intereses a defender es aún más débil que en el caso del resto de las PyMEs será necesario prever un tratamiento especial que de cuenta de las necesidades de las nuevas firmas.

Otra área normativa en la cual se requiere avanzar es en la adaptación de aquellos programas de apoyo a empresas basados en el otorgamiento de crédito fiscal (que otorgan por ejemplo incentivos a la capacitación o las actividades innovadoras) a las nuevas empresas.

## **El desarrollo emprendedor en una argentina en crisis**

La crisis actual de la economía argentina y las urgencias que se derivan de ella podrían llevar a pensar que el desarrollo emprendedor constituye una cuestión a ser postergada para mejores momentos. La inestabilidad de la macroeconomía, la elevación de los costos de transacción y las fortísimas restricciones financieras y fiscales existentes constituyen indudablemente, factores muy negativos para el desarrollo emprendedor. Por otro lado, las urgencias de la sociedad por atacar cuestiones básicas de la emergencia social podrían generar la impresión de que el desarrollo emprendedor dista de ser una asignatura prioritaria.

Existen, sin embargo, diversos argumentos para enfatizar la necesidad de encarar sin demora las iniciativas de apoyo al desarrollo emprendedor. En primer lugar, la crisis ha provocado una destrucción sin precedentes en materia de empresas y puestos de trabajo. Asimismo, la plataforma de empresas de capital nacional ha quedado especialmente disminuida, tanto por efecto de la desaparición de PyME como de la transferencia al exterior de activos de grandes compañías argentinas. La experiencia internacional enseña que una economía vigorosa requiere contar con un *portfolio* de empresas denso, diversificado y articulado, compuesto por agentes de distinto perfil (PyME y grandes, nacionales y extranjeros). Es necesario encarar una estrategia sistemática y deliberada orientada a regenerar el tejido empresarial uno de cuyos ejes fundamentales debe ser el fomento a la creación de empresas. Por el contrario, no es posible que ello ocurra mágicamente de la noche a la mañana. Es necesario recrear condiciones favorables para que los distintos factores que inciden en la emergencia de nuevos emprendedores y empresas operen en la dirección deseada.

En adición a ello, debe considerarse la necesidad de encarar ciertas acciones prioritarias, mientras se adoptan iniciativas conducentes a una estrategia integral de desarrollo emprendedor:

1. Existían numerosos emprendimientos jóvenes que se han desarrollado con éxito, creando puestos de trabajos y aportando a la renovación de la base económica. Según los estudios, hacia finales de 2000 existían numerosos emprendimientos jóvenes que se han desarrollado con éxito, creando puestos de trabajo, aportando a la renovación de la base económica y con proyectos de expansión, muchos de ellos hacia el exterior. Estos emprendedores deben ser apoyados en estas especiales circunstancias de crisis. Al hacerlo se estará atendiendo a dos propósitos: a) preservar nuevos núcleos dinámicos de PyME y b) favorecer la recuperación de la economía.
2. Recuperación de recursos humanos calificados.  
La depresión económica da lugar, en las grandes firmas, a procesos de expulsión de recursos humanos altamente calificados. Buena parte de estos recursos cuentan con conocimientos especializados y con experiencia en empresas que, promovidas y canalizadas en programas de desarrollo emprendedor, pueden transformarse en nuevos emprendimientos dinámicos. De lo contrario, se dilapidarán recursos humanos altamente valiosos. Muchas grandes empresas podrían estar interesadas en cooperar en programas de esta naturaleza, tal como ha ocurrido a nivel internacional.
3. Transferencia de Activos:  
Muchas empresas que han cerrado o están por hacerlo dan lugar a procesos en los cuales coincide el interés de los propietarios en desprenderse de sus empresas y el de sus gerentes y empleados en asumir la iniciativa emprendedora. También, estos casos ofrecen nuevos desafíos para el desarrollo emprendedor.
4. En numerosos sectores se están generando oportunidades de sustitución de importaciones y de exportación. El sector turístico, con su enorme potencial de desarrollo, brinda nuevos horizontes para el desarrollo de emprendimientos de escala reducida que no serán explotados por cadenas internacionales. Los tiempos asociados a

estos procesos de maduración podrán acortarse si se encaran iniciativas destinadas a fomentar la explotación de éstas por parte de los potenciales emprendedores, ya sea aquellos que desean fundar su empresa, o bien de quienes ya se encuentran desarrollando actividades empresariales. La salida de la depresión no es ajena a la velocidad de respuesta del *músculo emprendedor* de la sociedad para darse cuenta de las oportunidades de negocio existentes. Por otra parte, la elevada mortandad de empresas exige crear nuevos emprendimientos para disminuir los costos de la destrucción del aparato productivo.

Por último, los empresarios de mañana se forman hoy. Si se desea contar con un *motor empresarial* en el mediano plazo es necesario encarar, ya, acciones en el campo de la formación de vocaciones y competencias empresariales, en la promoción de la cultura emprendedora y en la involucración de la sociedad civil y de sus múltiples instituciones en programas de desarrollo emprendedor.

## Bibliografía

- Audretsch, D. y R. Thurik (2001), *Linking Entrepreneurship to Growth*. Paper prepared for the OECD Directorate for Science, Technology and Industry.
- Bridge, Simon; O'Neill, K. Cromie, S. (1998), *Understanding Enterprise, Entrepreneurship and Small Business*, Macmillan Press Ltd., Londres.
- D'Annunzio, C. y Rábago, P. (2000), "Génesis Empresarial: Aspectos Generales y Factores de Formación", sexta Reunión Anual de la Red PyMES MERCOSUR en Rafaela. Universidad Nacional de Litoral.
- GEM (2000), *Informe Global Global Entrepreneurship Monitor*, London Business School y Babson College.
- GEM (2001), *Informe Argentina*, IAE, Universidad Austral.
- IDUIA (1997), Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas. Informe a las empresas de la Primera Encuesta Estructural. Unión Industrial Argentina.
- Kantis, H., Angelelli, P. y Gatto, F. (2000), "El surgimiento de emprendimientos dinámicos en Argentina: ¿de qué depende?", Seminario de la Asociación "Red PyME Mercosur", Córdoba.
- Kantis, H., Ventura, J. y Gatto, F. (2001), "Informe País: Argentina. Entrepreneurship Comparative Study in Latin America and Asia". Mimeo. BID/UNGS/DBJ.
- Kayne, J. (1999), *State Entrepreneurship Policies and Programs*. Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership
- OCDE (1995), *Best Practice for Small and Medium-Sized Enterprises*.
- OCDE (2000) *Entrepreneurship, Growth and Policy*.
- OCDE (2001), *Putting the Young in Business, Policy Challenges for Youth Entrepreneurship*. LED Notebook, N° 29; Italy's National Hatchery, The Experience of SPI, LEED N° 25 1997; Velocità, Semplicità, Sviluppo, Policies for innovation and entrepreneurship. White Paper of the Italian Ministry of Industry and Foreign Trade, January 2001.
- Ramírez Tamborini y Giudicatti (2001) "Estudio de Caso: Small Business Administration (SBA)", Trabajo elaborado en el marco del Seminario de Gestión Institucional de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con Especialización en PyMES de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rearte, A. y Liseras, N. (2000), "Evolución del Proceso de Gestación Empresarial". En sexta Reunión Anual de la Red PyMES MERCOSUR en Rafaela. Universidad Nacional de Litoral.
- Rubel y Paladino (2000) *Nurturing Entrepreneurial Growth in State Economies*, NGA.
- Storey, D. (Ed) (1994), *Understanding the Small Business Sector*. Routledge.



## **INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE: LAS REDES Y LOS SISTEMAS LOCALES**

Gabriel Yoguel  
Universidad Nacional de  
General Sarmiento

---

*Este trabajo fue realizado con la colaboración de Facundo Albornoz (Delta, Francia). Se agradece a Fabio Boscherini (EGIDA, Firenze, Italia) por el desarrollo de la sección específica sobre la política tecnológica en Italia.*



# Introducción

Este trabajo propone explorar las diferentes modalidades de política tecnológica orientada a la PyME. Se parte de la idea de que el objetivo de tal política consiste en generar, facilitar y ampliar el desarrollo de nuevas tecnologías y de cambios organizacionales que devenguen, a su vez, en mejoras de la capacidad competitiva, tanto de las firmas involucradas como del entramado productivo en general. Esta doble dimensión de la política expresa una dificultad a ser resuelta: políticas que favorezcan la *performance* de firmas individuales y políticas que se orienten al espacio económico (redes productivas y sistemas locales) en donde ellas se desenvuelven. La política tecnológica debe dar cuenta, entonces, de esta aparente tensión entre ambas dimensiones.

La necesidad de la política tecnológica constituye uno de los "acuerdos" más sólidos de la teoría económica. La naturaleza del conocimiento, su creación, interpretación, difusión, y apropiación contradicen las condiciones necesarias para un funcionamiento óptimo del mercado. Su indivisibilidad, la incertidumbre que entraña, su carácter de bien público (imperfecta apropiación), las externalidades, su funcionalidad estratégica, el poder de mercado (y el político) que potencialmente otorga, constituyen la racionalidad de su existencia.<sup>1</sup>

Por el contrario, los "desacuerdos" comienzan sobre como debe operar la política tecnológica: ¿Subsidios u otros estímulos a las empresas? ¿Reducir las fallas de mercado? ¿Concentrarse en la generación del conocimiento básico luego utilizado por las empresas? ¿Limitarse a la formación de los trabajadores? ¿Actuar sobre las interacciones entre empresas y entre éstas y las instituciones? etc. En nuestra opinión, tales desacuerdos reflejan la ambición de estipular un modelo único, genérico e independiente de las particularidades del espacio económico en donde las políticas

---

<sup>1</sup> Como evidencia del "acuerdo" respecto a la necesidad de políticas, remitirse directamente a los varios manuales que estandarizan el saber económico convencional: J. Tirole, Aghion y Howit (1999), Cabral (2001) Mass Collet.

son implementadas.

El desarrollo teórico realizado en la primera parte dará cuenta del vínculo complejo entre lo público y lo privado, de las transformaciones que exige la redefinición de la linealidad de la política de innovación que prevalecía hasta los años setenta, de la importancia del territorio y de las redes, como plataforma para pensar las políticas tecnológicas. El carácter local de las políticas a implementar vuelve esencial una capacidad que no ha sido uniformemente destacada por los responsables de la política pública: la capacidad de leer las necesidades de los sujetos a quienes tales políticas se dirigen. Esta capacidad de leer necesidades de las empresas ha sido revalorizada por varias experiencias de políticas tecnológicas contemporáneas que se comentan en el trabajo. Por ello, una política tecnológica apropiada para las PyME argentinas puede nutrirse de tales experiencias. La primera sección de este trabajo describe y sintetiza las experiencias y los elementos de política más relevantes. En la segunda parte, se desarrolla un ejercicio de propuestas para el caso argentino, en el que se combinan los lineamientos que arroja la teoría, la experiencia internacional y las necesidades específicas del sector PyME en la Argentina, identificadas por trabajos previos.

## 1. Marco analítico

### 1.1 La disolución del modelo lineal y la emergencia del "territorio" como objeto de la política tecnológica

El cambio tecnológico es un proceso complejo que involucra múltiples actores y facetas. Una manera de estilizar este proceso es hacer uso de la trilogía *schumpeteriana*: invención (aparición de un nuevo conocimiento producto de la investigación básica), investigación y desarrollo (búsqueda de aplicación de ese nuevo conocimiento; investigación aplicada) e innovación (su aplicación productiva). Los límites de estos tres momentos han sido siempre difusos. Sin embargo, las características del capitalismo, pre-

vias a la revolución asociada con la emergencia de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y el desarrollo de nuevos paradigmas *tecnológico-organizacionales*, permitían que se asignaran roles diferenciados entre el sector público y el privado. Esta separación se plasmaba en lo que ha sido denominado como el modelo lineal de innovación, que suponía que el conocimiento, básicamente codificado, circulaba unidireccionalmente desde universidades, agencias y laboratorios de investigación hacia el sector privado. La linealidad de tal esquema no resiste la ampliación del flujo de conocimiento y su creciente importancia estratégica.

La complejidad del diseño de la política tecnológica aumenta al incorporar la evidencia de que los agentes también aprenden y generan conocimiento mediante una recombinación del conocimiento tácito –que adquiere un rol fundamental– y el codificado: la difusión tecnológica incorpora la codificación y la formalización de nuevos conocimientos; y la innovación se nutre de la transformación de conocimientos genéricos en tácitos, mediante la práctica de una firma particular. En el nuevo escenario, este proceso de desarrollo de innovaciones va más allá de la existencia de laboratorios de I&D formales y adquiere formas múltiples: internalización del conocimiento (transformación del conocimiento codificado en conocimiento tácito), socialización (conocimiento tácito de una empresa al resto del sistema), externalización (conocimiento tácito que deviene codificado) y transferencia (traspaso entre firmas de conocimiento codificado) (Nonaka y Takeuchi, 1995).

En este nuevo esquema la intensidad que alcanza el proceso innovador depende de la forma en que el conocimiento se genera, circula, es absorbido y se adapta a las necesidades específicas de los agentes. El conocimiento –especialmente el tácito– no se puede asimilar a la información, por lo que adquiere un rol central su circulación. Esto requiere poner énfasis en las articulaciones existentes entre los agentes. Es decir, la efectividad del sistema de innovación depende del grado de conexión existente entre los agentes y de su capacidad para absorber información y conocimientos. Esto, a su vez, da lugar a una revalorización tanto de los sistemas locales y *clusters* de empresas como de los recursos humanos y de la

organización del proceso de trabajo como elemento que facilita el desarrollo y el flujo de conocimiento no codificado.

Asimismo, dos factores resignifican la forma que adopta la vinculación entre los agentes y entre éstos y las instituciones:

- El rol clave que adquiere la tecnología y el desarrollo de procesos de aprendizaje en la creación de las ventajas competitivas de los agentes.
- El pasaje de la competitividad de firmas individuales a la competitividad sistémica de redes, tramas productivas y sistemas territoriales.

Así, tanto el desarrollo de competencias endógenas individuales a partir de la generación, difusión y transformación de conocimientos codificados y tácitos como el desarrollo de nuevas formas de vinculación que van más allá de las relaciones exclusivamente mercantiles (relaciones "no precio") se convierten en partes claves de la creación de ventajas competitivas dinámicas.

Como consecuencia, la forma como se relacionan las empresas (en adelante, estilo de vinculación privado–privado) cobra importancia estratégica a ser explotada por la política tecnológica. Gracias a la iteración de este vínculo, las firmas pueden desarrollar conocimientos tácitos y codificados que van más allá del vínculo que establecen con las instituciones que tradicionalmente generaban los conocimientos científicos y tecnológicos. La emergencia de este plano y su importancia creciente limita la efectividad de un diseño de política tecnológica centrado exclusivamente en la oferta o en la demanda de problemas puntuales de las empresas. Como emergentes del nuevo paradigma, el territorio y las redes productivas tienen un rol clave en el desarrollo de las ventajas competitivas de los agentes. Este rol también condiciona el diseño de la política científica y tecnológica y requiere mayor descentralización de ésta. Los elementos más destacables son los siguientes:

- El eje central no es sólo el sistema productivo (oferentes y demandantes) sino el sistema institucional (universidades, instituciones técnicas, legales, consultores, etc) el entorno de las firmas y las tramas productivas en las que actúan los agentes, los consumidores y, fundamentalmente, los vínculos entre las partes. En suma,

la política innovadora adquiere un carácter sistemático.

- Los recursos humanos son considerados portadores y vehículos de transmisión del conocimiento tácito, experimental y codificado
- El territorio pasa de ser un lugar en el que los agentes se apropian de externalidades a un nuevo factor productor de conocimiento. La trama productiva a su vez constituye un nuevo espacio en sí, en el que la relación privado-privado adquiere importancia singular para la generación de competencias.
- Las instituciones comienzan a cumplir un rol de *governance* (acciones de impacto local) más que de *government*, donde la *accountability* es clave.
- Los factores de diferenciación del territorio requieren algo más que la producción física de bienes: debido a que cada vez más las ventajas competitivas y los procesos de diferenciación se dan a través de la incorporación de conocimiento.

Aparte del entramado institucional tangible, el desarrollo institucional intangible, como el lenguaje y la confianza recíproca, adquieren un rol clave en el proceso de generación de fases de aprendizaje de los agentes.

## 1.2 La necesidad de traductores

La emergencia de un plano privado de generación de conocimiento y el desarrollo de flujos de ida y vuelta constituye un redireccionamiento del flujo de conocimiento. Esta transformación representa una modificación de la secuencia y de las jerarquías establecidas por la trilogía *schumpeteriana*, no el abandono de alguno de los elementos que la constituyen. Por ello, la investigación básica sigue nutriendo la base de conocimientos adoptables por la producción pero comparte ese protagonismo con la dinámica innovadora del sector productivo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Existen múltiples ejemplos de sistemas locales tecnológicamente muy desarrollados (Silicon Valley, uno de ellos) en los que el éxito del sector privado en la generación de conocimientos aplicados dependió de la existencia previa de procesos de investigación básica muy significativos.

En este nuevo marco, la potenciación de procesos de aprendizaje que generen innovaciones y permitan obtener ventajas competitivas, requiere un mayor desarrollo de los sistemas locales y nacionales de innovación, la consolidación de tramas productivas y la emergencia de articuladores que permitan conectar el conjunto de planos involucrados. Al amplificarse la importancia del flujo de conocimiento se incrementa la relevancia de cómo éste es *vehiculado* en los tres planos mencionados. Cada dimensión del conocimiento tecnológico se expresa en diferentes lenguajes tanto al interior de las firmas (prácticas productivas que implican conocimiento específico con lenguajes específicos, la interpretación del ambiente en que las firmas operan y la interpretación de los procesos) como en su interacción con el resto de las firmas de su trama productiva y con el conjunto institucional (instituciones públicas, privadas y consultorías). La fluidez del sistema requiere, entonces, el desarrollo de traductores que vinculen y conecten los diversos lenguajes del sistema, que se ocupen de la gestión tecnológica y que potencien los procesos de aprendizaje colectivos.

La creciente importancia de los sistemas competitivos que operan en territorios específicos y en redes productivas, la emergencia del lenguaje como una institución en sí (Poma 2000) y la coexistencia de distintas jerarquías de lenguajes, implican que la práctica tecnológica adopte la forma de un proceso interactivo. Sin embargo, una condición óptima para que se genere esa interacción es el desarrollo de funciones de traducción y la emergencia de agentes traductores que pueden ser espontáneos o creados.<sup>3</sup> La dinámica generada a partir de esas interacciones puede volver complejo el lenguaje y, por lo tanto, generar procesos de aprendizaje más virtuosos.

---

<sup>3</sup> Como se verá en las próximas secciones, en la práctica esto requiere algún tipo de consultorías tecnológicas.

### 1.3 El diseño de políticas tecnológicas: la capacidad de leer necesidades

El diseño de políticas tecnológicas se ve obligado a contemplar acciones en el plano microeconómico (desarrollo de competencias tecnológicas, de redes de empresas y de sistemas territoriales) y meso económico (revalorización de las instituciones y del espacio de interacción de los agentes). En esa dirección, desde mediados de los años ochenta se aprecian múltiples experiencias de "intervención" en los países más avanzados, que materializan un cambio en los modelos de intervención vigentes entre la segunda post-guerra y mediados de los años setenta donde el rol clave del estado se asimilaba a la planificación indicativa. En Europa, por ejemplo, el enfoque de política tecnológica centralizada, inspirado en la experiencia francesa, concentrada en el diseño y en la implementación de la intervención (políticas "top-down") cede a una nueva estrategia de política descentralizada que asigna un rol clave a la autoridad y a los agentes locales en el marco de una fuerte interacción con las instituciones centrales ("políticas bottom-up"). El enfoque "bottom-up" implica:

- fuerte vinculación con la demanda y los demandantes (ausente en el enfoque de la oferta) y creación y aprendizaje institucional (ausentes en los enfoques centrados exclusivamente en la demanda y en mecanismos de asignación vía mercado).
- interrelación entre los planos estatal y privado, enriquecidos con la participación activa de instituciones locales, universidades, cámaras empresariales, centros de investigación, centros de servicios, empresas y agentes financieros. En ese sentido, los procesos de reconversión de los agentes económicos e instituciones no son concebidos como automáticos y requieren nuevas formas de intervención pública en las que se redefine el rol del Estado y del sector privado, apuntando a articulaciones que se adapten a los requerimientos específicos de la demanda.

En este marco, el "espacio público" (conformado por el conjunto de agentes e instituciones, y las interrelaciones por ellos establecidos) se impone como un objeto fundamental de la política tecnológica

La importancia y extensión del **espacio público** depende, entre otros aspectos, de la historia previa de las instituciones y agentes, y del tipo de organización socio-económica existente. En este marco, resulta clave el grado de complejidad alcanzado por el conjunto de las normas y reglas de comportamiento establecidas a lo largo del tiempo, aceptadas por todos los sujetos involucrados en la producción, y que determinan el funcionamiento, el alcance y la forma de interacción de los "agentes" y de las "instituciones". En este sentido, el mercado debe ser considerado una construcción social cuya relevancia y eficacia depende de la complejidad del resto del espacio público. Por lo tanto, las fallas del mercado, tanto en su función asignadora como selectiva de las conductas de los agentes,<sup>4</sup> son consecuencia y reflejo de debilidades del espacio público en el que está inserto. La política debe, entonces, apuntar a regenerar un sistema productivo a partir de una fuerte participación de los agentes e instituciones políticas, económicas y sociales.

Desde esta perspectiva, se admite que, tanto los rasgos iniciales como sus trayectorias históricas (conocimientos y competencias acumuladas), condicionan el menú de reacciones posibles y el sentido de la intervención. La intervención implica una construcción institucional que involucra agentes que no participaban en los esquemas de política anteriores. Por ello, la política tecnológica debe combinar la orientación *bottom-up* con ajustes continuos *top-down* que colaboren en la definición del entorno institucional y en el marco regulatorio. De aquí, que la política tecnológica necesite de un proceso acumulativo en el cual el gobierno nacional estimule experiencias locales y genere conexiones entre ellas, favoreciendo las vinculaciones entre agentes locales y estimulando cambios en sus procedimientos y rutinas tradicionales de interacción.

Además, la interacción "*bottom-up/top-down*" permite una vinculación con las necesidades de la demanda y una creación institucional. Mientras

---

<sup>4</sup> Entre las primeras, se destacan la falta de coordinación de la conducta de los agentes y la emergencia de distintos desequilibrios (desempleo, oferta excedente de fondos prestables, desencuentro entre la oferta y demanda de servicios de consultoría y capacitación a las firmas, etc.) El segundo tipo de fallas se manifiesta en que no necesariamente son seleccionadas las conductas más innovadoras.

que el primer aspecto está ausente en los enfoques supply-side que van por el lado de la oferta, el segundo está ausente en los enfoques market-oriented que van sólo por el lado de la demanda y que se centran exclusivamente en mecanismos de asignación vía mercado.

En la filosofía de intervención se fomenta el desarrollo de iniciativas estratégicas que apunten a modernizar y complejizar el conjunto de agentes económicos y el sistema de relaciones existente entre ellos. Por lo tanto, la intervención va más allá de la creación de subsidios directos, siendo clave el diseño de políticas que influyen sobre la estructura del sistema económico y sobre la formación de competencias tecnológicas. Es decir, se trata tanto de crear externalidades como de ampliarlas mediante la transformación del espacio en donde se desarrollan. Para ello, las rutinas y las modalidades de funcionamiento de las firmas y de las instituciones devienen en objeto de política, a fin de modificar las relaciones entre éstas y los agentes para poder desarrollar las "competencias específicas" necesarias para generar ventajas competitivas.

Desde el punto de vista tecnológico, los objetivos de este tipo de intervención se sustentan en los aspectos que son considerados centrales en la competitividad: (a) el fortalecimiento del sistema local en el cual operan los agentes, (b) el desarrollo de redes de firmas e instituciones (*networking*) y (c) la mejora de la interrelación entre universidades y centros tecnológicos con las empresas. Se trata de acciones para aumentar las competencias de las firmas, catalizar la circulación del conocimiento tácito y favorecer la circulación del conocimiento codificado a partir de la oferta y de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

En ese marco, la política tecnológica apunta a promover la formación de *clusters* y de sistemas locales de agentes innovadores para lograr la reorganización de las firmas y de las instituciones, definir su especialización en contextos productivos de cooperación tanto de tipo vertical como horizontal. Este conjunto de acciones favorece el desarrollo de un lenguaje y de una base técnica común que incentiva la división del trabajo, la especialización y la complementariedad de los agentes e instituciones y, por lo tanto, crea las

externalidades claves para el aumento de la competitividad y para sostener un proceso de crecimiento genuino. Todo ello apunta a enriquecer el sistema nacional y local de innovación, es decir el conjunto de instituciones y agentes conformado por el sistema educativo, los sistemas públicos y privados de investigación, de asistencia técnica y de capacitación, el sistema productivo y el conjunto de interrelaciones existentes entre ellos.

Como este tipo de intervención no es automático, su implementación requiere un profundo conocimiento de las condiciones específicas de funcionamiento de las áreas, de los agentes que intervienen, de las problemáticas que enfrentan y una dotación de recursos humanos flexibles y de elevada calificación.<sup>5</sup> Los agentes que implementan las políticas actúan en el ámbito local, en gobiernos y en asociaciones empresariales, en universidades y en centros de servicio. Cumplen el rol de diseñar las intervenciones locales, negociar su compatibilidad con los objetivos nacionales y vincular los agentes económicos con las instituciones que ofertan servicios a las empresas, a partir del desarrollo de las funciones de "traducción" y de "decodificación", que explicitan la demanda de los agentes y la conectan con la oferta.

El carácter flexible de la política tecnológica se vincula al proceso de diferenciación de los agentes económicos y de la historia tecno-productiva de cada región. Por lo tanto, su desarrollo requiere una especificidad en las acciones, en las instituciones que las generan y en la existencia de canales públicos y privados localmente legitimados. Debido a esta especificidad no existen modelos predeterminados de intervención que puedan ser repetidos mecánicamente a otros contextos productivos y socioculturales.

En ese nuevo marco, en el que las interrelaciones público-privadas cobran una creciente importancia en el diseño y en la ejecución de políticas, la necesidad de coordinación estatal y privada es clave, debido a que se re-

---

<sup>5</sup> Esto constituye una restricción para el desarrollo de estas políticas en países de menor desarrollo relativo, donde el conocimiento necesario para tal política es más escaso. A su vez, se agrava por la dispersión geográfica que tienen estos países, dificultando la conceptualización del área o región de intervención.

quiere especificar instrumentos y contenidos en el marco de situaciones mucho más heterogéneas que en el pasado.

A su vez, los nuevos esquemas de política parten del supuesto, ya sea implícito o explícito de que existen fuertes fallas de mercado en las principales áreas en las que está centrada la política tecnológica: capacitación, consultoría, asistencia técnica y gestión tecnológica. La múltiple existencia de planos de vinculación privado-privado, que deberían ser tenidos en cuenta en el diseño de políticas, se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que frecuentemente el que ejerce la demanda no es el que paga, mientras que el agente que ejerce influencia en el demandante no suele ser ni sujeto ni objeto de política. A esto se le suma la existencia de otra tensión entre la necesidad específica de la empresa y la finalidad buscada por los oferentes. Estas cuestiones requieren que la especificación de los instrumentos puede ser bien lograda mediante un proceso de lectura de las necesidades, que desarrolle mecanismos que logren incorporar la *voice* de los agentes privados en el diseño de la política y que puedan diferenciar aquellas necesidades particulares del interés sistémico de la red de producción.

En síntesis, una política tecnológica óptima debe dar cuenta del tránsito de (a) una visión global y nacional a otra específica de agentes y al espacio geográfico en el que actúan, (b) de la esfera pública al espacio público conceptualizado a partir de la interacción "estatal-privada" que, a su vez, tenga en cuenta la dimensión "privado-privado" y (c) de un enfoque de oferta a otro que coloca más énfasis en la relación entre los agentes y en la correcta lectura de sus necesidades innovadoras.

## 2. Experiencias de política tecnológica dirigida a PyME

En esta sección pasaremos revista a varios programas de política tecnológica de diferentes ámbitos geográficos de intervención: supranacional (el caso de la Unión Europea), nacional (Italia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda

da y Alemania) y regionales (País Valenciano, en España, Baden-Wurtemberg, en Alemania, Escocia, en el Reino Unido, CITER, en Italia y el caso de Silicon Valley). Los diferentes planos geográficos están claramente vinculados y, a veces, son asimilables entre sí (veremos, por ejemplo, que la agencia de desarrollo tecnológico de Irlanda es financiada fundamentalmente por los fondos estructurales de la Unión Europea). Esto representa en sí una enseñanza que debería ser tomada en cuenta entre los argumentos que defienden una integración más profunda entre los países del Mercosur y aledaños, tanto por cuestiones ligadas al financiamiento, como por la sinergia que se provocaría al coordinar políticas de este tipo.

## 2.1 Experiencia supranacional

Uno de los elementos fundamentales del nuevo enfoque de política es el reconocimiento del carácter central que tiene la innovación en el desarrollo de ventajas competitivas de largo plazo de los agentes. En esa dirección la UE considera la innovación como un esfuerzo colectivo, sistémico, continuo y acumulativo y coloca un fuerte énfasis en el desarrollo de lo que en la literatura se estiliza como Sistema Nacional de Innovación, es decir el conjunto de instituciones y relaciones que determinan el desarrollo de las actividades de innovación en un país específico (Lundvall, 1992). En ese esfuerzo, la generación, difusión y apropiación de conocimiento, tanto codificado, como tácito como consecuencia de la I&D formal e informal y del desarrollo de redes juegan un rol clave en todas las actividades industriales y de servicios a las empresas. Se pasa de la idea de una economía basada en el conocimiento (*knowledge based economy*) al concepto de economía conducida por el conocimiento (*knowledge driven economy*). Esta transformación, que influirá decisivamente en el diseño de políticas tecnológicas e innovadoras, se sustenta en las siguientes ideas claves (Cowan y Van de Paal, 2000):

- Si bien, cada vez más el conocimiento se torna un *commodity* su absorción requiere la existencia y el desarrollo de elementos tácitos. En especial, debido a que la innovación es la combinación de conocimiento existente en nuevos productos y procesos, su desa-

rollo demanda: (a) acceso fácil y barato al conocimiento y por lo tanto focalizar las acciones en la distribución del conocimiento y (b) capacidades de absorción del conocimiento, lo que requiere fundamentalmente elementos tácitos previos (ubicados en las rutinas de las organizaciones y en los recursos humanos). Por las razones señaladas se asigna gran importancia a la movilidad de los recursos humanos, de los poseedores y de los vehículos de transmisión de ese tipo de conocimiento y del desarrollo de procesos de capacitación.

- Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) tienen un rol clave en la disminución del costo de generación y difusión del conocimiento. A su vez, estas tecnologías favorecen la formación de redes que potencian la circulación de conocimiento
- El grado de conectividad entre los agentes productores y los usuarios del conocimiento ha aumentado significativamente. En esa dirección se incentiva el desarrollo de *clusters* a partir de los cuales la circulación de conocimiento en especial tácito se potencia y tiene lugar a partir de relaciones "no-precio", más allá del mercado. A su vez, las redes aumentan la capacidad de los agentes para absorber conocimiento y para desarrollar actividades innovativas individuales o conjuntas.

En ese marco, la formulación de las políticas industriales, en general, y tecnológicas, en particular, de la comunidad adopta algunos principios fundamentales:

- Alentar y fomentar una cultura innovadora en todas las industrias y sectores
- Fomentar el desarrollo de competencias tecnológicas de las firmas y de los recursos humanos.
- Identificar las competencias faltantes a partir de articuladores que cumplen funciones de consejería. Papel clave de la capacitación y de la asistencia técnica
- Fomentar el desarrollo de redes que incentiven la circulación del conocimiento y posibiliten el desarrollo de actividades innovadoras y de investigación y de desarrollo

- Fomentar el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y el uso de patentes
- Ajustar la investigación hacia la innovación, tanto a nivel nacional como regional, lo que implica un especial régimen de incentivos
- crear y mejorar el marco regulatorio y financiero que apoye la innovación, en especial la de riesgo.

A su vez, los objetivos de la política tecnológica europea se concentran en:

- Contribuir al proceso de integración europea a través de mecanismos suprarregionales que estipulen un espacio tecnológico europeo
- La mejora de competencias tecnológicas, integrando incentivos disponibles y flujos de conocimiento con el crédito y la emergencia de oportunidades de mercado
- Incrementar la importancia para las firmas de un entorno institucional y macro adecuado, fomentando el incremento de las capacidades tecnológicas de universidades y centros de investigación.

Por lo tanto, esta nueva estrategia abandona el papel que anteriormente desarrollaba el gobierno central, asignándoles un papel primordial a las regiones y a los ámbitos locales.<sup>6</sup> En esta dirección, se trata de impulsar a los gobiernos nacionales a rediseñar sus políticas para que se encajen en el marco comunitario. Los gobiernos locales intentan crear un ambiente favorable para el desarrollo industrial, a través del involucramiento de los agentes públicos y privados en la definición de los programas comunes de desarrollo que apuntan a promover el desarrollo industrial y la innovación.<sup>7</sup>

En particular, se reconoce que las conductas innovadoras producen efectos

---

<sup>6</sup> *El abandono de este rol no implica, sin embargo, una ruptura total con lo que se venía haciendo, sino la activación de un nuevo proceso de aprendizaje que toma como base la experiencia anterior. Esto se encuadra en lo que Metcalfe (1994) concluye al afirmar que "la política tecnológica en un mundo evolutivo es política para una economía experimental"*.

<sup>7</sup> *A partir de programas de capacitación, consorcios para la exportación, centros de servicios, proyectos comunes de investigación y de tecnología, etc.*

de arrastre de las acciones colectivas y pueden generar condiciones susceptibles de catalizar las fuerzas, en el ámbito local o sectorial, para crear condiciones favorables para un desarrollo basado en la articulación de especializaciones recíprocas. Esto debe darse en un contexto caracterizado por relaciones cooperativas entre los agentes y que implican la creación de *networks* a partir de la interacción entre las fuerzas sociales, tendiente a consolidar los mecanismos de regulación en el marco de las reglas generales establecidas por las instituciones nacionales y comunitarias.

Se pone en evidencia la necesidad de que la política tecnológica debe desarrollarse a través de un conjunto de intervenciones y programas orientados a acompañar el ajuste del sector industrial en un contexto de integración económica y, por lo tanto, de más acentuada competencia y a acelerar el cambio organizacional y tecnológico de las empresas.

Se mezclan y están presentes dos enfoques diferentes. El primero considera que las acciones del Estado deben orientarse fundamentalmente a favorecer la creación, o el mayor desarrollo de externalidades para las empresas a partir del incremento de la competencia de las instituciones. El segundo, apunta a desarrollar intervenciones orientadas a favorecer y a acelerar los procesos de ajuste de las empresas, a través de la mejor utilización de su potencial tecnológico. La integración de estos dos enfoques requiere el desarrollo de acciones conjuntas a escala local para acceder a los programas de la comunidad. Esta circunstancia implica, necesariamente, la capacidad de individualizar intereses o problemáticas comunes, a partir de las cuales se formen redes de empresas, agrupaciones sectoriales y, también, grupos transnacionales tendientes a reorganizar la producción a través del desarrollo de procesos de especialización basados en la complementariedad de capacidades y conocimientos productivos y tecnológicos.

En este contexto, las acciones de política tecnológica se orientan hacia la definición y la "garantía" de las condiciones para la efectiva realización de las colaboraciones entre empresas y la definición de los mecanismos institucionales de cooperación entre cada país en el contexto común. El

eje de estas políticas está constituido por los organismos administrativos locales, mientras que el organismo de gobierno común tiene una función complementaria.<sup>8</sup>

Finalmente, cabe destacar que la UE define un enfoque coherente con la visión general de la acción colectiva, ya que determina acciones a escala comunitaria, cuyo objetivo supera la simple protección de las empresas para impulsar a las autoridades nacionales y locales a delinear conjuntamente sus acciones con la Comisión y a armonizar sus iniciativas, a través de la realización de programas integrados en los que participan distintos niveles institucionales.

Las políticas de la UE para las PyME a nivel tecnológico constituyen un ejemplo claro de cómo las políticas europeas se articulan a partir de tres distintos niveles de gobierno: en el ámbito comunitario, en el nacional y en el regional/local.

### **2.1.1 Algunos programas de desarrollo tecnológico e innovador de la UE orientados hacia PyME**

A continuación, se presentan los rasgos centrales de algunos programas de la UE orientados al desarrollo tecnológico de las empresas y regiones.

El Programa Esprit apunta a fomentar el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información, consideradas críticas para el desarrollo de ventajas competitivas. Está dirigido a empresas e instituciones de investigación europeas de, al menos, dos países que presenten proyectos. El programa cubre las áreas de tecnología de *software*, tecnologías para

---

<sup>8</sup> Pero, en el contexto europeo los organismos locales no son las instancias regionales al interior de cada estado nacional, sino también, los mismos estados miembros. Por lo tanto, si bien el concepto de ámbito local representa la dimensión fundamental para el diseño e implementación de las políticas industriales, se crea un espacio para una multiplicidad de acciones de los estados nacionales. En especial, en la segunda parte de la década del noventa y en el marco de los programas de fondos estructurales la Unión Europea está dando creciente énfasis a la inversión en entrenamiento y desarrollo de las competencias tecnológicas en las regiones menos favorecidas.

componentes y subsistemas, multimedia, microprocesadores (OMI, *Open Microprocessor Systems Initiative*), computadoras de alta *performance* y redes, tecnologías para procesos empresariales, integración en manufactura, entre otros.

El programa Innovación y PyME se ubica en el cruce de los programas sobre investigación e innovación y los correspondientes a PyME de la UE en el marco del FP5 (1998-2002, quinto programa). El programa apoya a las PyME a innovar, desarrollar nuevos mercados e integrar nuevas tecnologías. A su vez, apunta a fomentar una cultura innovadora, a la creación de empresas de base tecnológica. En ese marco, se desarrollan un conjunto de actividades que van desde estudios,<sup>9</sup> proyectos de innovación, acciones piloto para el desarrollo de *start-ups* de excelencia, etc. Así, por ejemplo, los proyectos de innovación promueven la transferencia de tecnología combinando investigación aplicada y demostraciones específicas de proyectos de transferencia; el programa de políticas de innovación apoya el análisis y *benchmarking* de *performances* y políticas de innovación en Europa y el plan de innovación identifica tres áreas de acción: (a) fomentar la cultura innovadora, (b) diseñar un esquema de intervención que conduzca a la innovación y (c) mejorar la articulación entre investigación e innovación. Apoyado por el Programa Innovación y PyME, también destaca la acción de PRIDE, que desarrolla acciones para aumentar las posibilidades de éxito de proyectos de innovación, favoreciendo las competencias de las empresas a partir de (a) herramientas de *software* a medida de las empresas, (b) capacitación, y (c) seminarios. En tal sentido, PRIDE incluye los subprogramas GOPP (planeamiento de workshops) destinados a ayudar a las firmas a resolver problemas especialmente en pro-

---

<sup>9</sup> Entre ellos se destaca *Innobarometer 2001* que constituye una encuesta que apunta a identificar la experiencia y las prioridades de los empresarios en relación a las actividades innovadoras. En la versión del año 2001 se alcanzaron las siguientes conclusiones: (a) los principales objetivos de la innovación fueron aumentar la participación en el mercado y la rentabilidad, (b) la adquisición de equipamiento juega un rol clave, (c) el rol de los recursos humanos y del staff es clave, (d) compartir el conocimiento y el desarrollo de redes son considerados elementos importantes para desarrollar innovaciones, (e) el sistema impositivo desalienta el desarrollo de innovaciones, (f) la disponibilidad de recursos humanos es uno de los mayores problemas para efectuar innovaciones.

yectos de innovación, PMS que apunta a monitorear herramientas de *software* provistas por la UE, QUISCAN que auxilia a las firmas para consultar la base de datos de la Oficina Europea de Patentes, etc. El equipo de PRIDE está compuesto por consultores y especialistas de cuatro firmas europeas localizadas en Alemania (GOPA), en Luxemburgo (INBIS), en Reino Unido (PERA) y en Francia (PRODIDACT).

CORDIS, el servicio de información de investigación y desarrollo de la comunidad brinda diversos tipos de servicios y constituye una interfase para el acceso a estudios, estadísticas, programas de apoyo, etc. En ese contexto, a partir de 1994 se destaca el programa IRE (Regiones Europeas Innovadoras) que apunta a consolidar el intercambio de buenas prácticas, a permitir a las regiones el acceso a nuevos instrumentos y esquemas para promover la innovación, a crear un proceso interregional de aprendizaje y a colocar la innovación en un punto clave de la agenda regional. Se apoya en dos programas anteriores: RITTS (Estrategias para la Transferencia Regional de la Innovación y la Tecnología) y RIS (Estrategias Regionales de Innovación) que nuclea diecisiete regiones de la UE.

A su vez, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la participación de las PyME en los programas que se refieren a las actividades de Investigación y Desarrollo (I&D) de la UE, tales como el VALUE (orientado a difundir los resultados de la investigación científica básica) el BRITE EURAM II (I&D en materiales avanzados y tecnologías industriales, impulsa la participación de las PyME en actividades de I&D, desarrolla contactos con otras firmas y otras universidades). El programa CRAFT ayuda a las firmas agrupadas en alguna forma de consorcio a desarrollar investigaciones industriales a partir de problemáticas comunes (se admite la posibilidad de que terceros puedan llevar a cabo la investigación) Por otra parte, el programa STRIDE está destinado a las áreas menos desarrolladas y su objetivo consiste en fomentar la creación y el desarrollo de estructuras de investigación en áreas en las que no existen o son marcadamente insuficientes.

El programa SPRINT (Programa Estratégico para la Transferencia de la Innovación y Tecnología) se orienta en especial hacia el desarrollo de net-

works de innovadores, a través de la promoción de agregaciones de firmas y de instituciones, de acuerdo a las características territoriales y tecnológicas de la organización productiva. En el marco de SPRINT, un programa especial, MINT, apoya la difusión de tecnologías y la reestructuración industrial de PyME, a través de la creación de un network de consultores a lo largo de Europa. Estos programas apuntan a reforzar las redes productivas y el desarrollo del mercado de consultoría y de capacitación local al mismo tiempo.

Otros programas específicos vinculan las agencias locales por medio de la provisión de servicios a las firmas locales. Por ejemplo, en el sector de la industria textil y de la indumentaria, la UE ha fomentado la creación de un network transnacional de centros de servicios, para acompañar la actividad de las firmas individuales y de grupos de competidores locales al interior de una organización transnacional de relaciones flexible pero, al mismo tiempo, estable.

Dichos programas consisten en políticas estructurales orientadas a la creación de nuevas relaciones de producción entre líderes industriales, que constituyen elementos de un sistema local de producción, con el fin de aumentar el nivel innovador de grupos específicos de empresas y fomentar procesos de integración entre ellas. En este sentido, se lanzó un programa específico, llamado EUROMANAGEMENT, para ayudar a las PyME a participar en estos programas, creando una red de consultores y promotores locales.

Complementariamente, es interesante destacar el programa EUROTECH CAPITAL que constituyen grupos de *venture capital* que financia PyME de alta tecnología, el Programa PRISMA que facilita la certificación de estándares técnicos y el Programa RETEX que facilita la contratación de consultores para desarrollar procesos innovadores y el aseguramiento de la calidad en el sector textil.

## 2.2 Experiencias nacionales: Italia, Canadá, Irlanda, EE.UU y Alemania

### 2.2.1 Italia

Como ha sido analizado en una amplia y exhaustiva literatura (Becattini, 1987 y 1989; Brusco, 1989; Falzoni et al., 1992; Bertini, 1994; Bianchi, 1997; Poma, 2000 y Boscherini, 1996 y 1997, en Italia se ha desarrollado un complejo sistema de PyME y microempresas que generalmente se denomina Distritos Industriales y constituyen el eje de la economía italiana.<sup>10</sup> Resulta importante destacar que, más allá de los fenómenos espontáneos y endógenos que han impulsado y alentado su desarrollo, este sistema ha sido acompañado por un conjunto de políticas e instrumentos orientados a apoyar y fomentar las actividades y la competitividad de las PyME y de las microempresas (Boscherini, 2002).

Un primer plano de análisis alude al sistema institucional que, sobre todo en el nivel local, ha generado actividades y formas de apoyo y servicio a las PyME. En especial, las características específicas de los ámbitos territoriales locales y sus dinámicas institucionales han producido un sistema de apoyo a las empresas, muy efectivo y eficiente, que está integrado por distintas entidades y estructuras (instituciones de nivel estatal, centros de servicio y consorcios de garantía de créditos) (Nomisma, 1988; Boscherini y Yogue, 1996).

El segundo plano de análisis se refiere a un conjunto de leyes definidas por el Estado Nacional que le proporcionan incentivos de carácter financiero a las empresas. Cabe recordar que, también, los gobiernos locales,<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Al respecto, cabe recordar que en Italia las PyME y las microempresas dan cuenta del 60% de la producción industrial, del 70% del empleo y del 99% del número de empresas industriales.

<sup>11</sup> Desde un punto de vista administrativo, Italia se divide en veinte regiones. Cada región se compone, dependiendo del tamaño de cada una, de cierto número de provincias y, a su vez, en cada provincia existe una determinada cantidad de municipios o comunas.

definen leyes para las PyME enmarcados en las normas nacionales.<sup>12</sup> En especial se pondrá énfasis en una ley que se ha ido afirmando en los últimos años y que se refiere a la aplicación de la así llamada "programación pactada o consensuada" (integrada por los Pactos Territoriales y los Contratos de Área), la cual constituye un instrumento sumamente innovador que ha sido adoptado también por la Unión Europea.

### **El sistema institucional de apoyo a las PyME: el nuevo rol de las instituciones locales**

La experiencia italiana de intervención territorial ilustra cómo la localización de actividades de investigación, pública y privada, y de actividades productivas en el interior de un área estructurada y circunscripta, determina la posibilidad de sinergia entre el mundo científico y el mundo industrial, fomentando un ambiente favorable para la creación de nuevas empresas innovadoras. La constitución de estos centros parte, algunas veces, de la presunción de la incapacidad del sector productivo de expresar una demanda de servicios y de la atribución de proponer de la entidad pública que asume el riesgo financiero y político de la iniciativa.

El sistema institucional que acompaña y apoya las actividades de las empresas, integrado por instituciones públicas y privadas locales, cámaras empresariales, bancos, agencias de desarrollo, centros tecnológicos, entre otros, ha desempeñado un papel clave para el éxito de los sistemas de PyME en Italia.

Las características, las modalidades de funcionamiento y la eficiencia del sistema institucional ha sido ampliamente estudiada (Nomisma, 1988; Becattini, 1987 y 1989; Brusco, 1989; Boscherini, 1996; Boscherini y Yoguél, 1996; Bertini, 2000). Interesa poner en evidencia la evolución reciente y en especial las innovaciones legislativas implementadas por la lla-

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que el proceso de unión económica europeo define el marco legal en el cual diseñar las leyes que deben cumplir con los criterios establecidos por la Unión Europea. Además, dichas leyes, tanto nacionales como locales, operan conjuntamente con los fondos y programas de apoyo de la Unión.

mada Ley Bassanini (Decreto Legislativo del Estado Nacional 112, de 1998) que delega a las instituciones públicas locales (las Regiones) algunas funciones que anteriormente le correspondían al Estado Nacional, principalmente las que se refieren al diseño e implementación de políticas de desarrollo para el sistema productivo local. En este sentido, la innovación que introduce la Ley Bassanini consiste en que transfiere a las Regiones la gestión, y los correspondientes recursos financieros, de algunas leyes de apoyo nacional (ver Recuadro 1). De esta manera el rol de las Regiones se amplía tanto en términos cuantitativos –dado que adquiere nuevos ámbitos de competencia directa– como cualitativos, dado que la nueva situación requiere el desarrollo de una programación de las políticas de apoyo que deben conducir al diseño y la sucesiva implementación de un Plan Económico Regional, en el cual se definen los objetivos específicos de cada región y la asignación de los recursos financieros que llegan de las leyes nacionales delegadas,<sup>13</sup> lo que debería constituir un instrumento eficaz para solucionar y acercarse más a los problemas y exigencias locales.

El diseño del Plan Económico Regional involucra a todos los agentes económicos y sociales relevantes en la región, es decir, representa un proceso de diseño consensuado en el que, bajo la coordinación de la Región, se definen las prioridades y las respuestas más adecuadas de acuerdo a las especificidades regionales. En suma, se trata de "construir" un conjunto de herramientas y políticas para el sistema productivo en el nivel regional a partir de un enfoque *bottom-up* (desde abajo) que en su proceso de diseño involucra a los mismo "usuarios".

En este sentido, para aprovechar los recursos que se reciben del Estado Central (y también de la Unión Europea), resulta clave, por un lado, la capacidad que tienen las regiones para estimular dicho proceso de diseño de un "proyecto de desarrollo regional" (a través del Programa Económi-

---

**13** Al respecto, cabe recordar que otro aspecto importante de la Ley Bassanini concierne a la institución de un Fondo Único Regional, en el cual se depositan los recursos financieros de cada ley. Los recursos, luego, pueden asignarse al financiamiento de las iniciativas que la Región, de acuerdo a la necesidades identificadas por el Plan Económico Regional, considere más importantes.

co Regional) y, por el otro, la capacidad y la predisposición que tienen los agentes regionales para la interacción en el marco de un enfoque consensuado en el proceso de definición de políticas. El Plan Económico Regional, por lo tanto, se parece mucho a los Documentos de Programación (Docup) diseñados para la gestión de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. En este sentido, involucra áreas críticas, instrumentos y acciones. Es decir, se identifica un conjunto de temas relevantes áreas críticas, se definen los instrumentos disponibles para abordar dichos temas y, consecuentemente, se diseñan las acciones para implementar los instrumentos. Además, dichos planos se caracterizan también por una elevada flexibilidad dado que prevén mecanismos de ajuste y evaluación continua.<sup>14</sup>

En el contexto señalado, se destacan un conjunto de instituciones nacionales que se ocupan del desarrollo de políticas tecnológicas en Italia.<sup>15</sup>

### El desarrollo de centros de servicio

Como se ha señalado, las políticas industriales, en general, y tecnológicas, en particular, han revalorizado en los últimos años las especificidades regionales en el diseño de la intervención. Desde principios de los ochenta, comienza a gestarse la idea de que la consolidación y el desarrollo in-

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la región Emilia-Romagna, una de las primeras regiones de Italia en definir el Plan Económico Regional de acuerdo al proceso mencionado, establece seis áreas críticas para la mejora de la competitividad del sistema productivo regional: (a) apoyo a los proyectos de inversión para el desarrollo de innovaciones y la mejora de la competitividad, (b) estímulo a la creación de nuevas empresas y empleos, (c) mejora de la situación financiera de las empresas, en especial a través de la mejora de las relaciones bancos-empresas, (d) apoyo a la internacionalización del sistema productivo, (e) financiamiento de los proyectos de desarrollo de sistemas territoriales y (f) mejora de la red de servicios brindados por la Administración Pública Local a las empresas y a las cámaras empresariales. Para mayores detalles ver, Regione Emilia-Romagna, 1999a.

<sup>15</sup> Entre ellas se destacan (a) MURST que promueve la educación universitaria y la investigación científica a partir de funciones de coordinación de las instituciones involucradas. En especial, cofinancia proyectos bianuales de investigación universitaria; (b) CNR, financia y promueve actividades de investigación en el ámbito académico y (c) ENEA, promueve el desarrollo científico y tecnológico del país a partir de cuatro mil personas que trabajan en diversos centros de investigación que funcionan en estrecha colaboración con empresas y distritos industriales.

dustrial de una región, especialmente en las áreas denominadas Distritos Industriales y recientemente sistemas territoriales (Poma, 2000)– se debe reforzar con la creación de centros de servicios para las empresas, orientados hacia la transferencia tecnológica o hacia el abastecimiento de servicios especializados de elevado valor agregado. La constitución de estos centros derivó de la necesidad de dar respuesta a exigencias y problemas específicos.

Para definir las líneas de la intervención pública se ha tenido en cuenta la forma de la organización prevaleciente en el territorio en el cual se decidía intervenir. Los factores de éxito de los centros de servicios reales, parecen estar vinculados a la profesionalidad del director y de los colaboradores del centro y a una adecuada definición de políticas de mediano y largo plazo.

Si bien, la disponibilidad de recursos adecuados para prestar los servicios reales constituye una condición necesaria para obtener resultados satisfactorios, la cobertura pública de la política tecnológica no es ilimitada. En ese marco, existe un seguimiento de la evolución de los resultados de los servicios ofrecidos a partir de un diálogo permanente entre las empresas y las instituciones públicas y privadas para rectificar las acciones que no han incidido suficientemente y establecer mecanismos y criterios de verificación de las metas establecidas. Con relación a los recursos, se establece un período de tiempo para que los centros reciban asistencia en los gastos por parte de la autoridad pública, programando la paulatina disminución del financiamiento para que funcionen con autonomía.

El objetivo de las subvenciones públicas iniciales es crear la conciencia en las empresas acerca de la importancia de estos servicios para encarar procesos de reconversión y desarrollos innovadores. Consecuentemente, las empresas tienden a asumir progresivamente el compromiso de realizar aportes para que los centros de servicios funcionen en forma autónoma. La experiencia de intervención italiana muestra que una condición imprescindible para obtener resultados satisfactorios es que los servicios implementados surjan de las necesidades específicas de una región determi-

nada. En ese sentido, los centros de servicios fracasan cuando son creados por instituciones públicas sin individualizar previamente las particularidades del ambiente al cual se dirigían los servicios.

En especial, las intervenciones sobre la difusión de la innovación realizadas a nivel local (agencias regionales para la modernización tecnológica, ventanillas tecnológicas para proveer informaciones acerca de las nuevas tecnologías, consorcios de investigación realizados para acercar el sector industrial con el mundo de la investigación, etc.) apuntan a influir o eliminar las limitaciones a la transferencia de las innovaciones desde los centros productores hacia la totalidad de los usuarios reales y/o potenciales.

Otras intervenciones en el área de tecnología tienen como objetivo influir sobre las relaciones entre las empresas y son instrumentadas por centros sectoriales presentes en casi la totalidad de las regiones administrativas de Italia y por proyectos integrados a nivel local y orientados a la promoción del desarrollo tecnológico. Actúan sobre las redes de relaciones entre las empresas y apuntan a apoyar los esfuerzos de reorganización de un Distrito Industrial, entendido como un conjunto de empresas independientes que interactúan en el interior del mismo ciclo productivo y se localizan en un área territorial limitada tratando de garantizar la cooperación entre los sujetos en la organización de la producción.

Otras intervenciones realizadas por *Business Innovation Centers* y Centros de Empresa e Innovación, Polos Tecnológicos y Áreas de Investigación focalizan su interés sobre los mecanismos de creación de economías externas y apuntan a desarrollar la eficiencia de una área territorial, entendida como un ambiente en el que las empresas operan, a través del fomento de la capacidad empresaria específica del área.

En el diseño de intervención italiana en el área tecnológica actúan agentes ubicados en distintos planos: (a) autoridades del gobierno local (región, provincia y municipalidad), (b) otras instituciones públicas

locales (en especial Cámara de Comercio), Estructuras de investigación y capacitación (universidad, CNR, ENEA y Estructuras de capacitación profesional y (c) el sistema empresarial (cámaras empresariales, empresas públicas y privadas, institutos de crédito).

Las principales líneas en las que se desarrollan innovaciones son: capacitación; consultorías técnicas-científicas y organizacionales; ensayos, certificación y homologación de los productos e investigación científica y aplicada.

A partir de la a individualización de sujetos portadores de intereses colectivos que asumen roles operativos claves en la configuración y gestión de las políticas, se pone de manifiesto la superación de la contraposición entre "público" y "privado". Las fuentes públicas pueden ser de origen local (regional, provincial, de la municipalidad y de la organización de las cámaras), estatal y comunitario.

### **Leyes para fomentar las inversiones en actividades de innovación e investigación**

Las leyes para fomentar las inversiones en actividades de innovación e investigación tienen una notable importancia, dado que financian tipologías de actividades sumamente relevantes para la competitividad de las empresas y para las cuales las PyME tienen muchas limitaciones que las leyes tratan de paliar. En este grupo se incluye la Ley Sabatini, que financia la compra de máquinas herramientas de elevada tecnología y contenido innovador.

En esta categoría aparece por primera vez la Ley 317 (1991) que ha sido diseñada específicamente para las PyME y los Distritos Industriales y que, por lo tanto, encara un abanico muy amplio de problemáticas. Su objetivo es "fomentar el desarrollo, la innovación y la competitividad de las PyME", no sólo a través del financiamiento de las inversiones, sino también a través de la creación de las condiciones para el desarrollo de un ambiente favorable para el crecimiento y la competitividad de las PyME (Bianchi y Miller, 1999). En este sentido, la ley se ocupa del fomento de las activi-

dades de innovación, de la creación de centros para la innovación, del uso de servicios reales por parte de las empresas, de consorcios de PyME, de consorcios para la concesión de garantías y de la creación de agencias regionales de desarrollo. Es decir, apunta al fortalecimiento estructural de las PyME en el marco de una concepción sistémica del funcionamiento de este tipo de empresa.<sup>16</sup>

Lamentablemente, la ley no ha podido ser operativa para todos los objetivos mencionados debido a la excesiva complejidad de sus trámites. De todos modos, la mayoría de las medidas que han funcionado y que fueron operativas se refieren a las actividades de innovación e investigación.<sup>17</sup> En especial, el artículo cinco establece la financiación –a través de créditos a los impuestos<sup>18</sup> o, alternativamente, de contribuciones a la cuenta capital<sup>19</sup> – de gastos para la construcción o compra de sistemas integrados por una o más unidades de trabajo operadas por aparatos electrónicos, sistemas integrados por *robots* industriales, unidades para el procesamiento electrónico de datos, el diseño y construcción de dichos sistemas, equipamientos para laboratorios, *software*, etc. El artículo ocho determina la financiación, a través del crédito a los impuestos,<sup>20</sup> de gastos para investigaciones.

Muy importante es también la Ley 46, de 1982; sin embargo, la complejidad de los trámites y el excesivo lapso de tiempo entre la presentación de la solicitud y la obtención del financiamiento, hizo que fuera aprovechada sobre todo por las empresas grandes y las empresas que ya eran innovadoras, dado que los incentivos –contribuciones a la cuenta capital y a la cuenta intereses–, en lugar de estimular nuevas actividades innovadoras, sirvieron, más bien, para reducir los costos de las inversiones en empresas que ya innovaban y que probablemente habrían llevado a cabo igualmente la

---

**16** La ley define también mecanismos y parámetros para la individualización de los distritos industriales.

**17** Las otras se refieren a los consorcios y a los centros para la innovación, a pesar de que los respectivos recursos empezaron a repartirse sólo a partir de 1995.

**18** Financia hasta el 25% de la inversión y no puede exceder los doscientos veinticinco mil dólares.

**19** Financia hasta el 25% de la inversión.

**20** Financia hasta el 30% de los gastos admitidos y no puede exceder los doscientos cincuenta mil dólares.

innovación aun sin los beneficios de la ley. Por lo tanto, en los últimos años hubo una simplificación de los trámites para favorecer el acceso de las PyME cuyos proyectos, por lo menos según los reglamentos recién sancionados, deberían recibir especial atención.<sup>21</sup> La Ley 46/1982 establece dos fondos para financiar las actividades de investigación de las empresas:

- el Fondo Innovación Tecnológica (FIT) financia programas de innovación que implican la introducción en la empresa de avances tecnológicos relevantes, tales como la incorporación de nuevos productos y/o tecnologías de proceso de alto contenido innovador, y también mejoras;<sup>22</sup>
- el Fondo Investigación Aplicada (FSRA) que financia actividades de investigación y desarrollo (I&D) que las empresas desarrollan para mejorar sus productos y/o procesos productivos.<sup>23</sup>

Finalmente, la Ley 598, de 1994, constituye otro instrumento interesante y moderno que financia, a través de contribuciones a la cuenta interés, las inversiones de las PyME en actividades de innovación, en especial las inversiones que se caracterizan por respetar el medio ambiente. La ley financia hasta el 70% de la inversión, por un monto máximo de mil quinientos millones de dólares, para un período no mayor a siete años. Lamentablemente, esta ley exige garantías hipotecarias u otras garantías reales o personales, lo que limita el acceso a los fondos por parte de las PyME.

**21** Después de un largo período de estancamiento, han sido asignados nuevos recursos para la ley: en el año 2001 el monto estipulado es de cuatrocientos millones de dólares.

**22** El fondo financia el 35% o el 55% (que puede llegar hasta el 70%) de los gastos admitidos según el programa sea definido "innovador" o "altamente innovador". La contribución a la cuenta interés implica una tasa de interés igual al 15% y al 60% (50% para las PyME) de la tasa de mercado, respectivamente, para el período de gracia y de amortización del préstamo. Además, la contribución a la cuenta interés hasta una cuota igual al 50% del financiamiento puede ser actualizada y convertida en contribución a la cuenta capital. La duración del financiamiento no puede exceder los quince años, con un período de gracia, a lo sumo de cinco años.

**23** Financia, a través de contribuciones a la cuenta interés, hasta el 60% de los costos admitidos por un monto que no debe exceder los cien mil dólares. La duración del financiamiento no puede exceder los quince años, con un período de gracia, a lo sumo de cinco años.

En el Cuadro 3 se presentan sintéticamente las características de las principales leyes.

### Cuadro 3 - Principales leyes para fomentar la innovación y la investigación

Ley	Beneficiarios	Ámbito territorial	Tipo de incentivo
Ley Sabatini para la compra de máq.-herramienta de alta tecnología (Ley 1.329/1965)	PyME	País	- contribución a la cuenta interés
Fondo de investigación aplicada y fondo de innovación tecnológica (Ley 46/1982)	PyME y grandes	País	- contribución a la cuenta interés
Investigación y capacitación (Ley 346/1988)	PyME y grandes	País	- contribución a la cuenta capital
Inversiones en innovación, maquinara de alta tecnología, actividades de investigación (Ley 317/1991)	PyME	País	- contribución a la cuenta interés
Innovación y medio ambiente – maquinaria de alta tecnología (Ley 598/1994)	PyME	País	- contribución a la cuenta capital
Proyectos inversión y desarrollo tecnológico (Ley 104/1995)	PyME y grandes	Áreas subdesarrolladas	- crédito a los impuestos
Incentivos fiscales para actividades de innovación (Ley 140/1997)	PyME y grandes	País	- contribución a la cuenta capital

Fuente: Boscherini, 2002.

## El desarrollo de *clusters*

Otra línea de política que tiene una gran importancia en el caso italiano es el desarrollo de *clusters* de empresas con fuerte participación de PyME. Este tipo de intervención que se resume en lo que sigue, ha sido estilizada recientemente (Bertini 2000). Los desarrollos de *clusters* en Italia muestran que el sendero hacia el fortalecimiento y la consolidación de sus competencias depende en gran medida de las condiciones iniciales de las empresas e instituciones, de la capacidad del territorio en que se insertan para generar procesos de aprendizaje (Poma 2000) y del marco competitivo global.

Para el éxito del proceso de desarrollo del *cluster* resulta fundamental evitar la competencia de costos y asegurar la sustentabilidad social de la competencia global en el largo plazo. Las posibilidades de éxito de dicho proceso dependen de la localización favorable y de las conexiones territoriales, de la capacidad para atraer inversiones del exterior con el objetivo de fortalecer el sistema territorial, de políticas locales apropiadas para la creación de redes, de la provisión de servicios y de la presencia de recursos educativos y humanos actualizados en términos de capacidades tecnológicas y gerenciales.

La experiencia italiana muestra que las PyME que pertenecen a un *cluster* son competitivas porque a) están focalizadas en términos de negocio, competencias y asignación de los recursos; b) han desarrollado capacidades y relaciones para llevar a cabo procesos rápidos y apropiados de solución de problemas para los clientes; c) consiguen ventajas por la presencia de recursos colectivos, de otra manera inaccesibles para ellas; iv) operan en un ambiente que las estimula, rico en presión competitiva y rivalidad, pero también en información y en ejemplos positivos; y operan en un contexto caracterizado por la confianza en el que también los productores más pequeños se sienten protegidos y respetados por la comunidad.

La experiencia italiana también muestra que los sistemas territoriales con gran abundancia de *clusters* con participación activa de PyME se caracte-

rizan por un equilibrio social importante y elevado éxito competitivo, lo que los diferencia de los sistemas territoriales con reducido equilibrio social y capacidad competitiva, que son muy pobres.

El desarrollo de *clusters* de PyME no es un proceso rápido ni fácil y requiere una estrategia de mediano plazo. Constituye un proceso de creación social en el que a diferencia de las intervenciones *top-down* no existen relaciones directas ni automáticas entre las acciones de política y los resultados. En esa dirección una estrategia de política apta para desarrollar *clusters* de PyME en el ámbito local, requiere dos condiciones básicas: a) un marco favorable para la generación y/o el fortalecimiento de la capacidad empresarial y el desarrollo espontáneo de PyME; y b) la activación de políticas locales específicas para fortalecer la competitividad de las PyME, lo que implica acelerar los procesos de crecimiento y *clustering* en un ambiente competitivo.

La primera de las condiciones requiere que existan barreras institucionales pequeñas para la creación de empresas; la presencia de una demanda y de un contexto de mercado positivos; la presencia de una base local de *know-how* tecnológico; y la existencia de un ambiente de cooperación. En especial, desde el punto de vista tecnológico resultan centrales el *know-how* de base y el desarrollo de procesos de aprendizaje, que estimulen la creación de nuevas empresas. Si estos factores no existen, se deben implementar políticas orientadas a la generación y acumulación de *know-how*: actividades de capacitación, atracción de inversiones, inversiones públicas, etc.<sup>24</sup> Además, resulta necesario que el conocimiento circule en el ámbito local y que no lo controle solamente una firma o un grupo limitado de agentes. En este sentido, la cohesión e integración de la comunidad local es importante porque las relaciones sociales favorecen

---

<sup>24</sup> Muchos de los *clusters* italianos se han desarrollado a partir de actividades tradicionales, rurales y artesanales, del cierre de grandes empresas metalmecánicas y de los procesos de descentralización de grandes empresas. En algunos casos, iniciativas empresariales han originado *clusters* (por ejemplo, el *cluster* biomédico en Mirandola, Emilia-Romagna). En otros, la demanda pública ha originado *clusters*, como el caso de los hospitales especializados para el *cluster* de producción de prótesis para miembros articulados en Budrio, Emilia-Romagna.

la circulación de la información tecnológica y económica. La difusión de esta información se produce durante los encuentros entre trabajadores y empresarios, con la circulación de los trabajadores entre las empresas locales, en las reuniones de las cámaras o *clubes* de empresarios, en las iniciativas de capacitación de los consultores y de los técnicos, en los encuentros informales entre los distintos agentes sociales locales<sup>25</sup> y en la colaboración entre empresas que se lleva a cabo en las redes de firmas.

El desarrollo de las competencias necesita, también, estimular la generación de conocimientos más calificados, lo que requiere integrar las competencias productivas con los conocimientos más formalizados de las escuelas técnicas, universidades, centros de investigación y capacitación, y laboratorios.<sup>26</sup> En este sentido, la intervención apunta a crear estructuras apropiadas y a desarrollar relaciones sólidas con las PyME. La necesidad de incorporar en forma continua información crítica e innovadora para acelerar los procesos de aprendizaje del sistema local, pone de manifiesto la exigencia de que el sistema permanezca abierto a las influencias externas, tanto en el nivel de los negocios como en el nivel de la investigación.

A su vez, la segunda condición –activación de políticas– es particularmente importante cuando en el sistema territorial no existe una base tecnológica adecuada, ni confianza recíproca entre los agentes, ni limitadas barreras a la entrada ni un ambiente favorable de mercado. Sin embargo, estas políticas no pueden ser estandarizadas y deben partir de las condiciones diferenciales de los agentes y de los sistemas territoriales en los que actúan. Es decir, la intervención desarrolla un enfoque interactivo y flexible, que se adapta a las diferentes situaciones. En este marco, se evalúa si es posible generalizar las intervenciones de política orientadas a mejorar la competitividad del *cluster* y favorecer su

---

**25** *En el cluster calzado deportivo de Montebelluna, en el Véneto, el problema de la comunicación e intercambio de información se ha solucionado a través de la creación de una fundación, financiada por los empresarios, para abrir un museo sobre la historia industrial local.*

**26** *El impacto producido por las escuelas técnicas ha sido tan importante que estructuras tales como la Escuela Técnica Aldini-Valeriani (Bologna) se considera como best practices.*

crecimiento. Para ello, se define un esquema general de acuerdo a los objetivos de las intervenciones, a los criterios usados para su elaboración y a la metodología de implementación.

Desde la perspectiva de los objetivos se suelen destacar (a) la estimulación del ambiente,<sup>27</sup> (b) la generación de economías de escala grupales o colectivas y la superación de los cuellos de botella, Se trata de favorecer la creación de consorcios para la exportación para la compra o para otras actividades comunes que tiendan al aumento de las competencias (capacitación, desarrollos, etc); (c) la generación de economías externas, por lo general, consisten en iniciativas públicas o privado-públicas concernientes a las infraestructuras de transporte, ferias y otras manifestaciones, laboratorios especializados de I&D, etc.; (d) el fortalecimiento de las sinergias del *cluster*.

De los criterios adoptados para aumentar las posibilidades de implementar con éxito las políticas se destacan la neutralidad de las iniciativas, la reciprocidad, es decir, la posibilidad que las empresas con complementariedades recíprocas desempeñen un papel específico y contribuyan a fortalecer el grupo, y la creación de ejemplos que estimulen la formación de casos piloto entre empresas y estimulen la réplica de ejemplos positivos.

Finalmente, desde la perspectiva de la metodología de las acciones, se consideran el liderazgo local y la capacidad de agentes líderes con visión estratégica que operen como catalizador, la necesidad que existan multiplicidad de agentes (las universidades, las escuelas y los bancos locales) y una fuerte flexibilidad de los *policy makers*.<sup>28</sup>

---

**27** *Actualizar el grado de sofisticación/innovación de las competencias locales de los recursos humanos a través de políticas de educación y capacitación, difundir informaciones críticas e innovadoras, fomentar la colaboración entre empresas y universidades, organizar seminarios, conferencias y manifestaciones, de museos industriales*

**28** *Dado que durante el proceso de implementación el impacto puede no corresponder a lo planeado y esperado los policy-makers tienen que evaluar constantemente el estado de avance y decidir cambiar los objetivos o redefinirlos, tratando de ajustar y adaptar la ejecución de la política. De esta manera, se desarrolla un proceso de ajuste continuo que finalmente permite producir el impacto más apropiado para la economía local.*

## 2.2.2 El caso de Canadá

Canadá constituye uno de los mejores ejemplos de política sistémica en el área tecnológica que combina una muy importante cobertura geográfica. Esto se manifiesta en una multiplicidad de programas fuertemente vinculados que se presentan en el marco del Centro de Servicios de negocios de Canadá (*Canada Business Service Centres*, [www.cbcs.org](http://www.cbcs.org)).

Entre el conjunto de programas de apoyo se destaca el programa de asistencia de investigación industrial (Industrial Research Assistance Program, IRAP) en el que se basa el programa de consejerías tecnológicas argentino y la Red de Tecnología de Canadá (*Canadian Technology Network*, CTN).

El programa de asistencia en investigación industrial (IRAP) ayuda a las empresas al acceso a asistencia técnica y nuevas tecnologías necesarias para llevar a cabo investigación aplicada orientada a desarrollar nuevos productos y servicios. El programa apunta a desarrollar las competencias tecnológicas de las PyME partiendo de la situación inicial de cada uno con la colaboración de consultores de gestión tecnológica que identifican - junto a los empresarios- tanto los principales problemas tecnológicos como las instituciones públicas y privadas que pueden ofrecer una asistencia adecuada. El programa, de financiamiento compartido entre las empresas y el Estado, cumple un rol clave para solucionar las fallas de mercado y contribuye a levantar las competencias mínimas necesarias para brindar asistencia técnica. Se convierte en un programa de traducción y decodificación de demandas que logra que sean contrastadas con las ofertas de modo de eliminar o disminuir las fallas de funcionamiento del mercado.

Cuenta con doscientos sesenta consejeros tecnológicos (*industry technology advisors*) que trabajan a lo largo del país. Se trata de científicos e ingenieros con amplia experiencia en desarrollos tecnológicos a nivel industrial en sectores específicos. Financia el 50% de los proyectos de investigación y desarrollo desde cinco mil a trescientos cincuenta mil dólares.

Un componente del programa es el apoyo financiero que les permite a las firmas desarrollar ideas innovadoras e investigación estratégica. Apoyan el desarrollo de estudios de factibilidad, planeamiento tecnológico estratégico, análisis técnicos, acceso a tecnología y recursos en Canadá y en el extranjero y actividades de investigación y desarrollo. El programa depende del Consejo Nacional de Investigación de Canadá (*National Research Council Canada*, NRC) y de una agencia canadiense dependiente del ministerio de industria (*Technology Partnership Canada*, TPC). En general financian emprendimientos que están en una fase previa a la comercialización.

Asimismo, la NRC e IRAP financian, en forma conjunta con una Agencia de promoción de exportaciones, dos programas que también son claves en el desarrollo de las competencias tecnológicas de las firmas. Por un lado, un programa (*Innovation Insights*) que los acerca a las mejores prácticas internacionales en el área de tecnología y los vincula con firmas que tuvieron que enfrentar problemas tecnológicos similares a fin de aprender de la experiencia. Por otro lado, un programa de visitas tecnológicas (TVP) a empresas que están en la frontera técnica en Canadá, de modo de entender como se desarrollan los procesos de innovación y de aprendizaje en la empresa.

Recientemente, el Banco de Desarrollo de negocios de Canadá (BDC) y el Consejo de investigación Nacional (NRC) lanzaron un programa cuyo objetivo es proveer servicios de alto valor agregado y fondos para investigación a PyME innovadoras emergentes ([www.bdc.ca](http://www.bdc.ca)).

Otro programa (Technology Inflow, TIP) tiene un componente doméstico e internacional para que las PyME canadienses accedan a tecnologías importadas y para que desarrollen acuerdos de cooperación en I&D ([www.nrc.ca/irap/tip.html](http://www.nrc.ca/irap/tip.html)).

La Red de Tecnología de Canadá (*Canadian Technology Network*, CTN) que también depende del Consejo Nacional de Investigación (NRC) ofrece asistencia tecnológica a PyME de todos los sectores. Los servicios incluyen acceso a soluciones tecnológicas, "benchmarking", gestión tecno-

lógica, entrenamiento, desarrollo de certificaciones, evaluación del estado tecnológico de las firmas y financiamiento. Los beneficios de CTN incluyen, también, un fácil acceso a la información sobre tecnologías disponibles y sobre programas y servicios del gobierno. El servicio es personal y confidencial ([www.ctn.nrc.ca/ctn/ctn.html](http://www.ctn.nrc.ca/ctn/ctn.html)).

El programa de innovación del CRC (*Communications Research Centre*) constituye una incubadora tecnológica que provee a las PyME canadienses acceso a las tecnologías del CRC. Pagando una tasa las empresas tienen acceso a laboratorios y a equipo especializado.

Las empresas necesitan un sponsor de CRC que es un investigador de la institución que trabaja en un área compatible con la planteada por la empresa en el plan de negocios. CRC es un centro con más de ciento cincuenta investigadores en redes de banda ancha, circuitos integrados digitales, comunicaciones móviles y satelitales, optoelectrónica, procesamiento de voz y otras áreas de la comunicación. El programa ayuda a las empresas a efectuar desarrollos, minimizando el desembolso de capital. También, les facilita un portafolio de patentes ya preparadas para explotación comercial. El programa vincula a las empresas con las universidades, a otras empresas que incuban proyectos en otras áreas y a otras Instituciones y programas vinculados con el sistema (*Federal Partners in Technology Transfer*, FPTT; *Ottawa Centre for Research and Innovation* OCRI, *the National Business Incubators Association* NBIA y *Canadian Association of Business Incubators*, CABI). El programa también incluye el acceso a biblioteca, servicios de apoyo técnico (CAD-CAM, circuitos impresos).

El programa *Technology Assesment Services* constituye un servicio conjunto del Centro de innovación Canadá (CIC) con otra institución orientada a diversificar la actividad productiva del oeste del país. Por un lado evalúa el factor crítico de una intervención o de ideas tecnológicas presentadas usando treinta y siete factores críticos para el éxito comercial a los que clasifica, devolviendo en quince días un informe de veinticinco páginas con recomendaciones. Por otro lado, evalúa el mérito de un nuevo producto o proceso con relación al estado del arte.

El programa *Technology Partnerships Canada* (TPC) constituye un fondo de inversión tecnológico que cubre diversas áreas (desarrollos ambientales sustentables, conservación de la energía; ambientales, proceso, materiales, biotecnología, información y comunicación, aeroespacial y defensa). Se ocupa de desarrollos precompetitivos, conversión de investigación industrial en un plan, anteproyectos o diseño de nuevos productos y procesos, formulación conceptual de productos, proyectos piloto, prototipos y otras actividades previas a la producción. TPC apunta a invertir en proyectos de I&D, compartiendo con los proveedores de la idea los riesgos y posibles retornos del proyecto. En promedio, se hacen cargo de un tercio del costo del proyecto.

Soluciones para manufactura avanzada (*Solutions for Advanced Manufacturing*, SAM) constituye una página *web* centrada en tecnologías de manufactura avanzadas, soluciones para problemas tecnológicos. Ofrece nuevas técnicas de manufactura combinadas con tecnología de la información, microelectrónica y nuevas prácticas organizacionales en el proceso industrial. Ofrece soluciones específicas *on line*, descripciones de productos y procesos, como así formas de implementación de nuevas tecnologías. Se trata de un sitio que apunta a ser una herramienta educativa y de conocimiento para potenciales compradores acerca de un amplio espectro de tecnologías industriales. Al mismo tiempo, permite minimizar las asimetrías de información.

Otro servicio *on line* es Trans-Forum, constituye un servicio de información que vincula centros universitarios, institutos de investigación, institutos técnicos y centros de excelencia de Canadá. Su propósito es fortalecer la transferencia de tecnológica de estos agentes hacia las PyME. Los servicios incluyen i) el servicio de índice tecnológico nacional que provee acceso a tecnologías desarrolladas en universidades canadienses, laboratorios federales y provinciales y centros de excelencia y ii) el servicio de expertos nacionales que posibilita el acceso a investigadores individuales o grupales que trabajan en universidades o instituciones tecnológicas. <http://strategis.gc.ca/trans-forum>

El Índice Tecnológico Nacional (NTI) es un registro de información de desarrollos tecnológicos desarrollados en universidades, laboratorios federales y provinciales y centros de excelencia. La oferta abarca desde conceptos e ideas de investigación hasta prototipos y productos con licencia preparados para ser producidos y comercializados, correspondientes a un amplio número de sectores (telecomunicaciones, materias avanzadas, procesos de manufactura). El programa es aprovechado por las firmas para vincularse con investigadores en las primeras fases de un proyecto de desarrollo. La ubicación del centro de investigación (universidad) más conveniente para la temática solicitada se hace por internet. A su vez, existe un servicio complementario al NTI que informa a los que se registran acerca de las más recientes tecnologías disponibles en el NTI. El índice de expertos nacionales constituye una guía de los expertos del sector público canadiense que pueden trabajar con la empresa que solicita servicios en función de su perfil.

El Programa de Crédito orientado hacia Negocios Intensivos en Conocimiento (KBB) está destinado a mejorar el acceso al crédito a empresas con proyectos de esa naturaleza (materiales avanzados, industria aeroespacial, biotecnología, tecnologías de la información, multimedia, industria del espectáculo, etc.). El programa KBB provee capital a proyectos que no son normalmente considerados por el sistema financiero: a) investigación y desarrollo de proyectos que conduzcan a la comercialización, b) desarrollo de productos y servicios pre comerciales y c) desarrollo de mercados. [www.wd.gc.ca](http://www.wd.gc.ca).

Otro centro relevante es el Centro de Investigación sobre Comunicaciones de Canadá (CRC). Dispone de alrededor de doscientos cincuenta ingenieros y científicos que colaboran en desarrollos de I&D con empresas y Universidades en desarrollo de tecnologías de la comunicación. Llevan adelante investigaciones en la frontera técnica en comunicación satelital, multimedia, circuitos digitales integrados, optoelectrónica, etc. Vinculado a este centro, destaca el Centro de Innovación (TIC) que da acceso a las firmas al desarrollo tecnológico que efectúan y facilidades para el uso de los servicios del CRC.

El Instituto industrial de Desarrollo e investigación (IRDI) constituye un centro no gubernamental sin fines de lucro destinado a brindar soluciones de ingeniería y de I&D a empresas productoras de materias primas plásticas, metálicas y de bienes de capital. El Instituto provee servicios de simulación, diseño de procesos, CAD/CAM/CAE, aplicaciones con uso de sensores, testeo de materiales en laboratorios, entrenamiento, etc.

Existe un programa que permite a las empresas incorporar graduados recientes en carreras de ciencia y tecnología a sus empresas con salarios menores a los de mercado para efectuar mejoras tecnológicas. El programa de incorporación de graduados recientes tiene una duración máxima de tres años. La mitad del salario es subsidiado por el programa.

El programa de Sistemas de Manufactura Inteligentes (IMS) constituye una iniciativa de diez años de duración (comenzó en 1995) que investiga las próximas tecnologías de proceso a partir de un acuerdo multinacional que involucra a Australia, Canadá, Japón y la Unión Europea (UE). Parte de la idea de que cualquier aspecto de la fabricación de manufacturas será afectada por Sistemas de manufactura inteligentes y que la fabrica del futuro se caracterizará por sistemas de arquitectura inteligente, stock de bienes intermedios y terminados cero, agilidad para reconfigurar el mix de productos de diversas formas y, sobre todo, por una fuerte interacción.

Otro instituto dedicado a apoyar a las empresas a través del desarrollo y aplicación del conocimiento científico y tecnológico es el Instituto de Tecnología de Manufacturas Integradas (IMTI), que depende del NRC. Parten de la idea de que se requiere apoyar a las empresas que usan tecnologías convencionales para que incorporen nuevos materiales y que generen ventajas competitivas. Se dedican a dos áreas complementarias: (a) desarrollo de herramientas tecnológicas específicas para asistir a tramas y redes productivas (firmas núcleo, clientes, proveedores y subcontratistas) y (b) investigaciones sobre tecnologías de láser.

El núcleo del NRC es el Instituto de Tecnologías de la Información que asiste a las empresas a través de proyectos de colaboración de I&D en las

siguientes áreas: *software* para acceso interactivo a la información, desarrollo de redes, *software* para ingeniería, tecnologías de información visual, vídeo computacional, *e-business*, etc.

El *joint venture* entre el Banco Nacional y el Banco de Desarrollo de Negocios de Canadá tienen un fondo de sesenta millones de dólares para financiar firmas intensivas en conocimiento e industriales exportadores innovadores en áreas tales como biotecnología, tecnología de la información, aparatos médicos, telecomunicaciones, agroindustrias, autopartes, nuevos materiales y plásticos.

ASEC, Centro para el Desarrollo de Ingeniería de *software* es una organización no gubernamental que ha sido fundada para aumentar la capacidad de Canadá (en especial de las industrias) en *software* aplicado. Parten del diagnóstico que existen retrasos en el desarrollo de *software*, un número insuficiente de recursos humanos calificados, baja productividad y fallas en los sistemas que limitan el crecimiento de la industria. Las actividades estratégicas de ASEC son (a) identificar, promover y apoyar la adopción de estándares internacionales y la implementación de las mejores prácticas en ingeniería de *software*, (b) participar en las actividades vinculadas a calidad, estándares y modelos de *software* y fundamentalmente, y (c) acelerar el proceso de transferencia tecnológica entre gobiernos, empresas y universidades.

Finalmente, el Programa de Asociación Trabajo-Empresa (LMPP) parte de la necesidad de redefinir la organización del trabajo como un elemento clave en el desarrollo de las competencias técnicas de las firmas. Desde 1991, el programa financia iniciativas tales como (a) proyectos piloto de reestructuración de puestos de trabajo, (b) proyectos de investigación sobre organización de puestos de trabajo, (c) aproximaciones alternativas a las negociaciones tradicionales, y (d) entrenamiento conjunto de trabajadores y empresarios sobre relaciones laborales.

El Instituto de Información Científica y Tecnológica (CISTI) también constituye un elemento complementario para el desarrollo de actividades in-

novativas de las firmas. Constituye una biblioteca con alrededor de setecientos cincuenta mil libros que recibe diariamente alrededor de mil artículos nuevos. Esto se complementa con la existencia de una base estadística (Statistic Canada) con series temporales acerca de actividades tecnológicas e innovadoras públicas y privadas, recursos humanos y monetarios involucrados, etc. ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

### 2.2.3 La Política Tecnológica de la "*Small Business Administration*" (EEUU)

A pesar de que la *Small Business Administration* es una institución que funciona como garantía para que las PyME puedan acceder a créditos debido a las fallas existentes en el funcionamiento del mercado financiero que limitan su acceso,<sup>29</sup> tiene una visión integral y sistémica sobre la asistencia de este segmento de firmas. En tal sentido, desarrolla programas muy interesantes que apuntan a aumentar las competencias tecnológicas de las firmas: entrenamiento, consejería y asistencia técnica. Si bien la SBA es un caso interesante de rediseño de política industrial, en el que la orientación hacia la demanda cumple un rol clave, centra el enfoque, como en el resto de la política americana, en el desarrollo del conocimiento codificado más que en el tácito (Ernst y Lundvall, 1997). En ese sentido, la información codificada y transmisible se convierte en el punto clave de la política, lo que constituye una diferencia muy significativa con el tipo de intervención que predomina en la UE.

---

<sup>29</sup> La SBA Tiene una cartera de valores que garantiza prestamos por más de veintinueve mil millones de dólares a alrededor de doscientos mil negocios pequeños. A su vez, presta asistencia técnica a ochocientos cincuenta mil negocios por año a través de los Centro de Desarrollo de negocios pequeños (*Small Business Development Centers*). En la asistencia a PyME colaboran trece mil voluntarios de la Asociación de ejecutivos jubilados. Su tarea de garantizador de préstamos lo vincula con siete mil entidades financieras en todo el país. Durante los últimos años ha aumentado más que en los quince años anteriores sus programas con capital de riesgo privado, en especial en las áreas en las que los start-ups tienen mayor importancia relativa y en las que las empresas de capital de riesgo financian proyectos de alta tecnología surgidos del medio académico (*Stanford, Harvard, Ruta 128 de Boston, etc.*) o bien como consecuencia de desprendimientos de empresas existentes previamente (*Silicon Valley*).

## **Programa de Desarrollo de negocios de pequeñas empresas (*Small Business Development Centers*)**

Se trata de un programa descentralizado (alrededor de novecientas bocas en el país) y de alcance masivo (alrededor de quinientos mil usuarios) a partir del cual la SBA ofrece consejería, entrenamiento y diversos servicios de asistencia técnica y gerencial a pequeñas empresas americanas. Se ofrece en colegios, *campus* universitarios y en oficinas de desarrollo económico del estado. El servicio ofrecido se adapta a las necesidades de los clientes y se centra en el desarrollo del plan de negocios, de sistemas de inventario y de contabilidad, de estrategias de mercado. A su vez, suministra a las empresas asistencia tecnológica, ingenieril y en comercio exterior. Este programa que involucra algo menos del 10% del presupuesto de la SBA<sup>30</sup> constituye un interesante ejemplo del desarrollo de un espacio público que incluye al gobierno federal, a la comunidad educativa, a los gobiernos locales y estatales, y al sector privado.

## **Cuerpo de ejecutivos retirados (*Service Corps of Retired Executives, SCORE*)**

Constituye una sociedad sin fines de lucro compuesta por doce mil cuatrocientos ejecutivos retirados con experiencia en industrias particulares y en negocios en general que funcionan como consejeros y asistentes tanto empresas en funcionamiento como de aspirantes a empresarios en ochocientas localizaciones. Los miembros de SCORE reciben entrenamiento especial para uniformar el tipo de asistencia técnica ofrecido. Desde el punto de vista tecnológico ofrecen diversos servicios orientados a aumentar las competencias.

## **Centros de información de negocios**

Se trata de alrededor de cuarenta centros que ofrecen consejería que ofre-

---

<sup>30</sup> El presupuesto total de la SBA oscila alrededor de los ochocientos cincuenta millones de dólares anuales.

cen servicios a las PyME sobre los avances recientes en *hardware*, *software*, y telecomunicaciones a partir del programa SCORE y de participación privada. La asistencia está orientada tanto hacia los empresarios que desean comenzar una actividad como a los negocios en funcionamiento.

### **Programa de Transferencia de Tecnología (*Small Business Transfer Program*)**

El SBTP es un programa de tres fases que asigna un porcentaje del presupuesto Federal de investigación y desarrollo hacia PyME que establezcan acuerdos de cooperación y parcerías con instituciones de investigación sin fines de lucro con el propósito de llevar las ideas del laboratorio, adaptarlas y lanzarlas al mercado. Durante la primera fase, considerada *start-up*, se apunta a la investigación de la factibilidad de técnica, científica y comercial de tecnologías que se encuentran en una etapa embrionaria desde la perspectiva del desarrollo del producto. En la segunda fase del programa –que no tiene financiamiento– se desarrolla la innovación y se pasa del laboratorio al mercado. En la fase I, la empresa beneficiaria y la institución académica firman un acuerdo escrito sobre los derechos compartidos del desarrollo en el que comienzan a estar involucrados en forma conjunta. En ese programa del SBA participan los siguientes departamentos y agencias federales: Departamento de Defensa, Departamento de Energía, Administración aeronáutica y espacial, Departamento de Salud y Servicios Humanos y la Fundación Nacional de Ciencia. Los subsidios son otorgados por estas cinco agencias. Se estipula, a su vez, que las empresas deben efectuar al menos el 40% del trabajo y las instituciones no menos del 30% del total. Las PyME que forman parte del Programa pueden existir previamente o ser creadas ad hoc para desarrollar un proyecto conjunto.<sup>31</sup>

---

**31** La importancia asignada por el Gobierno Federal al desarrollo de las capacidades innovadoras de las PyME se manifiesta en que desde 1983 casi cuatro mil millones de dólares del presupuesto Federal ha sido asignado a subsidios orientados a I&D en PyME High-Tech. En forma complementaria se desarrolla un programa que mide y publica la cantidad de fondos que las diversas agencias del gobierno federal orientan a investigación y desarrollo y en especial hacia PyME.

## 2.2.4 El caso de Irlanda: *Enterprise Ireland*

El sistema de apoyo tecnológico irlandés está constituido por un conjunto de instituciones que operan en forma sistémica. En forma muy estilizada actúan, tanto sobre las firmas para mejorar las competencias individuales, como sobre el conjunto de instituciones terciarias para generar un aumento de sus capacidades y hacer posible el desarrollo de mecanismos de transferencia tecnológica. A su vez, el conjunto del sistema *Enterprise Ireland* (EI) se financia con fondos estructurales de la Unión Europea. Los servicios de EI son ofertados a medida de las necesidades del cliente, en el marco de un plan integral del negocio que permita a las empresas ser rentables y crecer y bajo la idea del rol central de la innovación en la competitividad.<sup>32</sup> El plan es formulado por el Consejero de desarrollos que se transforma en el punto clave de contacto entre la empresa y EI.

Una de las instituciones más importantes que opera en el marco de *Enterprise Ireland* son los *Irish Innovation Relay Centres* (IRCs)<sup>33</sup> que constituye uno de los sesenta y ocho centros de innovación que funcionan en la UE financiado con fondos estructurales. El objetivo de estos centros que tienen cobertura regional es identificar soluciones para los problemas tecnológicos de las PyME promoviendo la transferencia tecnológica de Centros e Instituciones nacionales y del resto de la UE y fomentar las alianzas estratégicas con firmas de la UE y del resto del mundo para efectuar desarrollos tecnológicos. El centro tiene especialistas regionales y sectoriales que colaboran con las empresas aprovechando la red existente a través de los IRCs y de los programas comunitarios similares. Estos centros tienen, a su vez, diversos programas que: (a) ayudan a las empresas a identificar sus necesidades tecnológicas y a encontrar socios que les puedan ayudar en la transferencia tecnológica tanto local como del

---

<sup>32</sup> Es interesante considerar que Irlanda constituye un país dentro de la UE que enfrentó un fuerte proceso de reestructuración, con fuerte énfasis en la búsqueda de rentabilidad y en la búsqueda de nuevos negocios. En tal sentido, constituye una experiencia de suma utilidad al considerar el caso argentino.

<sup>33</sup> Actualmente, está manejado por el Servicio de transferencia tecnológica y de búsqueda de partners tecnológicos.

exterior (*inward technology transfer y outward technology transfer, partnership promotion*);<sup>34</sup> (b) forman grupos temáticos con otras empresas de Irlanda y de la UE que se encuentran periódicamente para identificar oportunidades, encontrar socios, intercambiar técnicos y efectuar visitas a plantas; y (c) efectúan visitas técnicas a las empresas a partir de ejecutivos expertos en tecnologías específicas para evaluar la posible participación de la empresa en programas de transferencia tecnológica.

El Programa de Investigación Tecnológica e Innovación (*Research Technology and Innovation, RTI*) está orientado a financiar proyectos de I&D de riesgo y de alta calidad a las empresas irlandesas apuntando a generar un aumento significativo de la investigación y desarrollo de alto nivel. Se orientan tanto a empresas que llegan a cabo proyectos de I&D por primera vez como a los que quieren mejorar significativamente sus actividades de I&D. Los proyectos financiados con fondos estructurales de la UE deben cumplir con las siguientes condiciones: (a) ser parte integral de la estrategia de la firma, (b) representar un avance respecto al nivel tecnológico de la empresa, (c) permitir aumentar las competencias de las empresas en especial en productos de alto valor agregado, (d) poder ser explotado comercialmente en alrededor de un año.

El Programa de Tecnologías Avanzadas (*PATs, Programmes in Advanced Technology*) ayuda a las empresas a acceder a nuevas tecnologías, mejorar la competitividad de la producción existente y moverse hacia productos de mayor valor agregado. Consiste en seis programas localizados en más de treinta centros localizados en universidades y centros tecnológicos orientados hacia tecnologías de la información y comunicación, electrónica, telecomunicaciones, entre otros proyectos tecnológicos.

En el marco de El existe, también, un programa orientado a ayudar a las empresas a llevar a cabo actividades de I&D que se traduzcan en una ma-

---

<sup>34</sup> El desarrollo de programas destinados al encuentro de partners es clave por el rol que se le asigna a esta actividad en la UE para la consolidación de los programas de investigación y desarrollos aplicada.

por efectividad comercial de las actividades de innovación. Consiste en otorgar apoyo financiero y de especialistas para (a) efectuar talleres de manejo del proceso de innovación, (b) consultorías sobre manejo y explotación de las actividades de I&D, y (c) mejorar la interacción entre universidades y centros tecnológicos

La EI también tiene una fuerte coordinación con programas internacionales de la UE tales como (a) transferencia de tecnología y búsqueda de socios (*Technology Transfer & Business Partnerships*), (b) Eureka, (c) calidad de vida y manejo de recursos naturales, (d) tecnologías de la sociedad de la información (*Information Society Technologies, IST*), (e) Crecimiento competitivo y sustentable (*Competitive & sustainable growth*), (f) innovación con participación de PyME, *Innovation with SME Participation*, (g) apoyo al entrenamiento, formación de redes y movilidad de investigadores (*Supporting Training, networking, Mobility of Researchers*), y (h) el IRC ya comentado anteriormente.

La protección intelectual de las innovaciones también es una preocupación de IE. En ese campo se brinda asistencia sobre protección, desarrollo y comercialización de patentes con alto contenido tecnológico, llegando –en algunos casos- a financiar el costo del proceso de patentamiento.

El programa de investigación y desarrollo de capacidades (*Research & Development Capability Initiative*), apunta a aumentar los niveles de inversión en infraestructura de I&D. Para poder ser seleccionados, los proyectos de inversión tienen que significar un aumento significativo de las actividades de I&D y ser parte integral de una estrategia de desarrollo de la empresa que incluya un aumento sustancial de la participación de los gastos de I&D en las ventas. El programa se dirige a (a) empresas grandes que efectúan actividades de I&D por primera vez, (b) PyME que desarrollan estas actividades pero requieren un fuerte aumento o buscan transformar una actividad esporádica en permanente, (c) *start-up* de base tecnológica.

El Servicio de Consejería de Diseño focaliza en las potencialidades de diseño de la industria irlandesa y en las estrategias necesarias para que las fir-

mas lo incorporen más decisivamente entre sus actividades. Apunta a sensibilizar a las firmas industriales y de servicios acerca del rol del diseño en la generación de mayor valor agregado en los productos. Desarrollan seminarios, talleres y visitas de estudio con especialistas sectoriales que apuntan a aumentar las capacidades de las empresas en el área de diseño. Disponen de una página *web* ([www.designireland.ie](http://www.designireland.ie)) que ilustra a las empresas sobre estudios de casos y diversas cuestiones vinculadas al diseño de productos, e-commerce, moda y textiles, multimedia, amoblamiento,

Otro tipo de programas tecnológicos consiste en apoyar a Instituciones terciarias (universidades, centros tecnológicos, etc.) en el desarrollo de competencias tecnológicas de interés de la Industria y que puedan ser transferidas. Entre ellos destacan los siguientes:

- a. Un programa orientado a estimular el desarrollo de investigación científica original dirigido a investigadores *full-time* y personal contratado de centros académicos (*Basic research grant scheme*). Las becas son asignadas por la oficina de apoyo a la investigación Nacional (*National Research Support Fund Board*) de *Enterprise Ireland* que representa a las empresas, a la academia, a las agencias estatales, a la oficina de ciencia y tecnología y al departamento de empresa, comercio y empleo (DETE).
- b. Becas otorgadas por *British Council* y CNRS (Francia) para que los investigadores irlandeses aumenten sus vínculos con equipos ingleses y franceses.
- c. Fondos destinados a proyectos de investigación en informática que puedan tener aplicación comercial. La comercialización puede ser la resultante de *spin-off*, a partir de licencias o a partir de la transferencia a las empresas por personal entrenado (*Information research innovatives*). Los proyectos elegidos deben ser relevantes para *Enterprise Ireland* y para las empresas irlandesas y formar parte de la agenda de investigación de la oficina nacional de informática,
- d. Un esquema que apoya la investigación conjunta entre empresas y universidades y centros terciarios orientada a la aplicación co-

- mercial. Los proyectos deben ser prioritarios para el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 (*Innovation Partnership*). La asignación de fondos es similar a lo comentado en a 2000-2006
- e. Programa que facilita el desarrollo tecnológico regional y el desarrollo de proyectos de incubación y de I&D de alto valor agregado, con efectos comerciales y con un fuerte rol de Institutos tecnológicos (*Regional business innovatives space*). Otorga fondos a investigadores universitarios y de centros de tecnología para desarrollar proyectos a nivel de prototipos y a nivel precompetitivo que puedan ser explotados comercialmente. El proyecto tiene que terminar en licencias o *start-ups* (*Research Innovation Fund*).
  - f. Programa de formación de doctorados y masters que apunten a aumentar la oferta de profesionales con elevadas competencias para ser empleados por la industria (*Research scholarship and industry scholarship*).
  - g. Programa orientado a universidades e institutos de tecnología que deseen desarrollar actividades económicas resultantes de la innovación que realizan (*Third level vinculation centres*)

## 2.2.5 El caso de la agencia alemana VDI/VDE-TI

VDI/VDE-IT, es una institución alemana de alrededor de cien especialistas en tecnologías de la información y de la comunicación (ingenieros, científicos sociales y naturales, economistas, etc) que constituye un *partner* de las empresas para el uso industrial de los resultados de I&D y para el desarrollo de empresas intensivas en tecnología. Fue fundado en 1978 por el ministro de Ciencia y Tecnología para que se convierta en el primer centro tecnológico alemán. VDI/VDE-IT es una corporación constituida por la asociación de ingenieros alemanes y la asociación de tecnologías eléctricas, electrónicas y de la información. Las tareas de la institución son la consultoría orientada a la resolución de problemas y la coordinación de servicios entre la industria y los equipos dedicados a I&D.

También, se ocupan de la concepción, organización y realización de los programas y proyectos de política tecnológica en Alemania vinculados con la UE. Su foco está colocado en las tecnologías de la información y en especial en los microsistemas tecnológicos, que abre la posibilidad de un amplio rango de aplicaciones. En esa dirección y por la complejidad y carácter interdependiente de estas tecnologías, VDI/VDE-IT estimula la formación de procesos de cooperación tanto entre industrias e institutos de investigación como entre investigadores, entre productores y usuarios y entre grupos nacionales y transnacionales. En algún sentido, la tarea de la institución apunta a la conformación de una sólida trama productiva que maximice la generación y la circulación de conocimiento susceptible de aplicación comercial. Específicamente las tareas son básicamente la consultoría en el estado del arte y desarrollos futuros, apoyo al desarrollo de nuevos productos, mediación y coordinación de la cooperación, organización de cooperación en investigación precompetitiva, establecimiento de centros de servicio, transferencia de los resultados de la cooperación tecnológica europea e internacional, acompañamiento en la introducción de nuevas tecnologías (*mecatrónica, infotrónica, información y comunicación, etc*), VDI/VDE-IT está conectada para realizar ese conjunto de tareas con numerosas centros tecnológicos y universidades alemanas, así como con centros y programas de la UE en los que Alemania participa.<sup>35</sup>

---

**35** Ejemplos de estas interfaces son: (a) el centro tecnológico de Berlín (TCC) que apoya a las empresas en el planeamiento y realización de proyectos de innovación tecnológica; (b) los centros de Innovación IRC (Innovation Relay Centre) ya comentados en el caso Irlandés; (c) un programa de la UE para conseguir financiamiento destinado a aumentar el contenido digital de la industria y a generar un entorno de negocios más favorable; (d) el proyecto de la UE MINIMATECH que analiza las tendencias actuales de mercado y de investigación en el área de micro y nanoelectrónica con el objetivo de ser utilizada por PyME.

## 2.3 Políticas tecnológicas regionales

### 2.3.1 La agencia escocesa de desarrollo: *Scottish enterprise*

*Scottish Enterprise* (en adelante SE) constituye una agencia que ayuda a las empresas escocesas a identificar su potencial y ser más innovadoras y por tanto más competitivas, partiendo de la idea de sensibilizar a los empresarios y remarcar la importante tradición innovadora escocesa. Parten de la idea de que la innovación es el eje de la nueva economía centrada en el conocimiento y que la creación de nuevos productos y procesos y de nuevas empresas intensivas en tecnología estimulará el desarrollo de la economía del conocimiento y la creación de empleos sustentables de alto valor agregado y de riqueza.

Constituye una agencia con cobertura regional que contacta a las empresas a través de doce delegaciones locales (*Local Enterprise Companies*, LEC's), las ayuda a desarrollar ideas y a encontrar nuevas formas de trabajar. Constituye un apoyatura clave de (a) *Technology Ventures Scotland*, en el aliento a las inversiones en tecnología y I&D en Escocia y (b) el premio a la innovación John Logie Baird.

Parten de la idea que la innovación continua es lo que permite a las empresas, tanto las recién creadas como las que tienen cierta antigüedad, sobrevivir en el mercado. Su asistencia genérica comienza con un *benchmarking* para que las empresas comparen su *performance* con otras empresas similares, construyan un plan que involucre todas las áreas que deben ser modificadas en la empresa (desde la producción hasta activos intangibles como estilo de liderazgo y moral del *staff*).

Las firmas interesadas deben completar ochenta preguntas asesoradas por un experto de la empresa *Company Growth Team* en *benchmarking*. La firma debe elegir el criterio bajo el cual se hará la comparación con otras empresas del mismo sector o región. Los datos son introducidos en el índice de benchmarking que constituye una base de datos que tiene in-

formación confidencial sobre ciento cuarenta y dos mil empresas inglesas ([www.benchmarkindex.com](http://www.benchmarkindex.com)). A la empresa se le devuelve un informe que combina información estadística con gráficos de fácil interpretación. Luego del informe el consejero y el grupo de conducción de la empresa idean un plan para efectuar mejoras en la organización.

Dado que la innovación es la consecuencia de un continuo flujo de ideas, las LEC desarrollan programas para ayudar a las firmas –bajo el auxilio de diversas técnicas- a desarrollar un proceso de generación de ideas que conduzca a la generación de innovaciones. Esta intervención se sustenta bajo la idea de origen conductista, según la cual, adoptar una actitud creativa es el primer paso para enfrentar los problemas. Esta actitud creativa requiere (a) posponer juicios hasta que la idea sea escuchada, (b) establecer un esquema de muchas soluciones frente a un problema y (c) ver el problema como una oportunidad que conducirá a nuevas ideas. En ese marco, SE propone diversos métodos tales como el Simplex, un proceso de resolución de problemas que consiste en una etapa de encontrar el problema, otra de desarrollar una solución creativa y otra de implementación ([www.basadursimplex.com](http://www.basadursimplex.com)), así como diversos ejercicios para desarrollar el 90% del cerebro que no se usa.

### **Desarrollo de productos y servicios: el rol del diseño, de la organización del trabajo y de los cambios en la organización**

Un equipo de consejeros en innovación y tecnología asiste a las empresas que desean formular un plan de desarrollo de productos y los ayudan a elegir los especialistas más adecuados disponibles en la red. Se parte de la idea de que desarrollar nuevos productos y servicios es una de las formas más efectivas de añadir valor agregado.

Se parte del rol clave que tiene el diseño en el desarrollo de productos. Para ello, ofrecen a las firmas especialistas en diseño que las empresas pueden elegir ya sea a través del consejero como de la guía de las mejores prácticas. También, suministran ejemplos prácticos sobre diseño y desarrollo específico de productos efectuados en Escocia y por escoceses en

el exterior. Por otro lado, se enfatiza que innovar no solo es el resultado del desarrollo de nuevos productos y de servicios a partir de nuevas tecnologías, sino, además la consecuencia de llevar a cabo cambios en la forma en como se organiza el proceso de trabajo.

Los consejeros plantean que la innovación también se manifiesta en cambios organizacionales que permiten la circulación de ideas y la generación de procesos de aprendizaje. En esa dirección, SE desarrolla Invernaderos de innovación (*Innovation Greenhouse*).

SE DG, dependiente de SE financia el 50% de proyectos de innovación en PyME de hasta cincuenta ocupados que tengan como resultado el desarrollo de nuevos productos y procesos. *Small Company Innovation*, abarca desde el financiamiento de estudios de factibilidad y prototipos hasta el lanzamiento al mercado. SEDG otorga financiamiento a los proyectos que incluyen un problema técnico cuya resolución sea clave para el desarrollo del producto que tenga una demanda potencial en el mercado y que sea viable desde el punto de vista técnico y de la rentabilidad del negocio.

## **El rol de las universidades y centros tecnológicos**

Además en el desarrollo de competencias de las firmas buscan sacar beneficios de la investigación efectuada por recursos humanos formados en ciencia, ingeniería y tecnología de universidades y centros tecnológicos. Esto se logra a través de (a) pool de graduados con alto nivel técnico; (b) oferta de entrenamiento para desarrollo continuo de profesionales; (c) aprovechamiento de investigación aplicada y resolución de problemas; (d) servicios de consultoría con transferencia de conocimiento y *know-how* a las empresas; (e) licencias de desarrollos con aplicaciones comerciales.

SE apunta a aumentar el flujo de ideas e investigaciones de estos centros hacia la industria y el comercio. Para ello, lleva a cabo un programa con las universidades (*Proof of concept Fund*, PoC) de treinta millones de libras anuales para que puedan transformar la investigación efectuada en laboratorios en aplicaciones comerciales exitosas. Se concentran en finan-

ciar proyectos que están en un estadio inicial de patentamiento que puedan conducir a la generación de nuevas empresas o a licencias. La tercera ronda de pedido de financiamiento consistió en ciento treinta proyectos ofertados.

Otra forma de incentivar este proceso, es a partir de becas otorgadas por la *Royal Society of Edinburgh* y la SE a individuos para efectuar aplicaciones comerciales en las áreas de optoelectrónica, biotecnología, microelectrónica, tecnologías de las comunicación, gas y petróleo. Las empresas pueden acceder a la base tecnológica de universidades y centros a partir de los LECs próximos a su localización y seleccionar –con la ayuda del consejero o en forma individual- la universidad y/o centro de investigación más adecuado a sus necesidades.

Existe, además, una asociación que vincula la investigación efectuada en las universidades con las empresas (*Association for University Research & Industry Links*, AURIL) y fomenta la creación y el desarrollo de empresas tecnológicas. En el objetivo de lograr que la investigación y la ciencia básica se pueda comercializar cumple un importante rol Technology Ventures Scotland.

SE también incentiva el desarrollo de *clusters* que trabajen vinculados con los institutos de investigación y las empresas para apoyar la transformación de la investigación en aplicaciones comerciales factibles.

Las prioridades para el desarrollo de *cluster* son (a) que conduzcan a aplicaciones comerciales y no a otras investigaciones, (b) que atraigan fondos privados, (c) que produzca beneficios para Escocia, (d) que tengan protección de la propiedad intelectual, (d) que conduzcan hacia entidades comerciales que puedan explotar el proyecto que genere una ventaja competitiva. Estos *clusters* se constituyen por proyecto (biotecnología, tecnologías de la comunicación, industrias creativas, alimentos y bebidas, energía, microelectrónica, optoelectrónica, turismo, etc) y tienen en cuenta las líneas relevantes de investigación de cada universidad y centro tecnológico. Se promueve a su vez la interfase entre los *clusters* de mo-

do de producir convergencia de diversas tecnologías

Por otro lado, posibilita que los investigadores se conecten con un número importante de instituciones para comercializar su investigación.<sup>36</sup>

SE ofrece asistencia tecnológica a las empresas a través de dos compañías especializadas: *Targeting Technology* y *Services to software*. La primera de las empresas, creada en 1993, asesora a las firmas en la comercialización de nuevas tecnologías, asiste a las firmas -en especial PyME- en cuatro áreas claves de nuevas tecnologías (*software*, biociencias, optoelectrónica e instrumentación avanzada), promueve los objetivos estratégicos de SE acerca de la tasa de crecimiento de nuevas firmas. A su vez, es socio de IRC de Escocia que forma parte de una red de centros de innovación europeos ya mencionado en el caso irlandés. La segunda empresa ([www.sts.org.uk](http://www.sts.org.uk)), creada en 1993 a partir del programa europeo STRIDE, es conducida por SE y tres universidades. Suministra asistencia técnica a nuevos emprendimientos de *software* en el *cluster* de Glasgow. Ayuda a las empresas de *software* de reciente creación a desarrollar conocimientos de mercado y a transformar la investigación local de *software* en productos comerciales. Es clave en la estrategia nacional de *software* lanzada en 1998 por SE. *Service to software* dispone de varios centros técnicos tales como (a) ISI que ofrece asistencia técnica y entrenamiento, (b) *IT Company Growth Programme*, que constituye una base de datos interactiva que vincula las necesidades de las empresas con los graduados en tecnologías de la información graduados en las tres universidades de la ciudad, entre otros.

Otra base de datos interactiva es Innovol (Innovación *on line*, [www.innovol.org](http://www.innovol.org))

---

**36** AURIL, *Biotechnology and Biological Sciences Research Council, Lanarkshire Technology and Innovation Centre, LINC Scotland, LINK Collaborative Research, Medical Devices Scotland, Office of Science and Technology, PILOT Oil and Gas Industry, Royal Society of Edinburgh, The Industry Technology Facilitator, Targeting Technology, Technology Ventures Scotland, West of Scotland Science Park, Intellectual Property, Delphion Intellectual Property Network, European Patent office, Intellectual property rights helpdesk, Patents Information services, UK Patent Office, US Patent and Trademark Office (USPTO) y World intellectual property organisation.*

vol.org.uk) que permite que los investigadores y los equipos de desarrollo que actúan en las empresas se vinculen en forma efectiva *on line*. Es el producto de SE y la agencia de desarrollo de Glasgow (GDA).

**Servicio de conserjería en innovación:** ICASS (*the Innovators Counselling & Advisory Service for Scotland*, [www.icass.co.uk](http://www.icass.co.uk))

Este servicio de SE es clave para que las buenas ideas de los empresarios se puedan transformar en innovaciones, luego que la idea alcanzó el estadio de patentamiento. La oferta del servicio comienza en la *web* con un conjunto de preguntas de sensibilización: i) ¿Ha protegido su idea a partir de obtener la propiedad intelectual? ¿Necesita asistencia para construir un prototipo? ¿Cómo reducir el riesgo en la fase de explotación comercial? ¿A qué otras fuentes de conocimiento puede acceder teniendo en cuenta estándares de seguridad? ¿El prototipo está destinado a elaborar productos seriados o en series cortas? ¿Planea vender la idea, licenciarla o encarar la producción?

Se trata de convencer a las empresas de que transformar una idea (incluso patentada) en un producto ofertado en el mercado o en un nuevo proceso es un trabajo complejo que lleva mucho tiempo, esfuerzos y una clara estrategia de las etapas que tiene que atravesar el proyecto. ICASS apunta a responder esos interrogantes y a acercar los expertos necesarios en forma gratuita.

El programa parte de la idea de que la mayor parte de individuos o empresas medianas y pequeñas no tienen los recursos humanos, técnicos y materiales para llevar la idea al mercado y fracasan en ese tránsito hacia la innovación. Por lo tanto necesitan asistencia técnica imparcial, *know how* tecnológico, financiamiento, capacidad manufacturera, asistencia en diseño y marketing, etc.

En esa dirección, ofrece un equipo de consejeros en diversas áreas tales como derechos de propiedad intelectual, desarrollo de productos, prototipos, licencias, financiamiento, etc. Actúan en línea con otros programas

de apoyo locales a las empresas como SMART & SCIS. En algunos casos proponen no seguir adelante con la idea, evitando gastar recursos que luego no podrían ser recuperados.

CASS es conducida por *Alba Smart Thinking Ltd*, *Scottish Executive*, *Scottish Enterprise*, *Highlands Islands Enterprise* y el centro local correspondiente (LEC's). Los fondos del programa provienen de *Scottish Executive* y de los Fondos de Desarrollo regional de la Unión Europea.

### **Las vinculaciones de SE con otras agencias internacionales**

TAFTIE (Asociación para la implantación de tecnologías en Europa) es una asociación que agrupa quince organizaciones de catorce países entre las que está la Agencia Escocesa. Su objetivo es fomentar el aprendizaje colectivo y la cooperación entre empresas en el desarrollo de actividades innovadoras. TAFTIE ayuda a las empresas a encontrar información sobre tecnología, a partir de indizar los sitios europeos más importantes en su totalidad. Fomenta a su vez que sitios no incluidos propongan ser indizados.

Las instituciones que conforman TAFTIE son 1) ANVAR de Francia [www.anvar.fr](http://www.anvar.fr); 2) *Scottish Enterprise*, Escocia, 3) CDTI, España, 4) *The Research Council of Norway*, Noruega, 5) ENEA, Italia, 6) SENTER, Holanda, 7) FFF, Austria, 8) *Technopol Brussels*, Bélgica, 9) *Enterprise Ireland*, Irlanda, 10) TEKES, Finlandia, 11) IWT, Bélgica, 12) *Ugur Yüce*, Turquía, 13) VINNOVA, Suecia y 14) VDI/VDE-IT, Alemania,

En el caso especial de ANVAR el objetivo es promover y financiar la innovación en Francia, especialmente entre las PyME. Compartió en los últimos veinte años proyectos de innovación de riesgo con más de veintitres mil empresas y laboratorios y apoyó más de treinta y siete mil proyectos de innovación. El rol de la agencia es dar respuesta a las necesidades de las PyME a través de veinticuatro oficinas regionales. Proveer información, acceso a servicios de consultoría y de expertos, establecer contactos con partners tecnológicos (laboratorios, agencias de transferencia tecnológica); asistir en la búsqueda de *partners* tecnológicos y de fondos de capi-

tal riesgo. Otorga apoyo financiero a partir de un crédito sin interés que cubre la mitad del proyecto de innovación o transferencia de tecnología. El crédito se paga sólo si el proyecto es exitoso. Entre los servicios que ofrece se destacan a) preparar o completar programas de innovación, b) facilitar la instalación de empresas innovativas, c) aumentar el nivel tecnológico de las PyME, d) alentar las PyME a entrar en programas de cooperación tecnológico de la UE en el marco del programa EUREKA y ayudarlos a encontrar socios y a formalizar los contratos. En la institución trabajan cuatrocientas noventa personas.

### 2.3.2 La Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana suministra un ejemplo interesante al respecto. En ese caso, se destacan las ventajas que ofrece una política de innovación apoyada en entidades intermedias como forma de evitar duplicidades y los problemas de gigantismo. A su vez, la interacción y la retroalimentación entre los organismos de la Administración encargada de la política de innovación y los agentes económicos y sociales sobre los que actúa es facilitada por la incorporación de instituciones intermedias. Esta necesidad de interacción permanente esta vinculada a la exigencia de adaptabilidad constante que debe tener la política industrial, puesto que actúa sobre una realidad en permanente cambio. Esta adaptabilidad se inserta en un criterio de continuidad, tanto en los objetivos como en los instrumentos, lo que permite no sólo confianza mutua entre los distintos agentes económicos, sino una clara percepción por parte de éstos de los objetivos y la forma de funcionamiento de los instrumentos utilizados para desarrollar esta política.

El origen de este experimento de política en una región con predominio de sectores tradicionales (calzado, textil, juguetes) surge de la percepción de las autoridades de que las limitaciones de las firmas del área para enfrentar los desafíos competitivos de una economía abierta y globalizada abría un ámbito de actuación para la política pública orientada a articular una infraestructura de servicios tecnológicos, de capacitación y de información que facilitara el acceso a la innovación a un número cada vez

mayor de empresas. En estos sectores la incorporación de nuevas tecnologías posibilitó mejorar la productividad, la calidad y el desarrollo del diseño y la moda, a través de sistemas flexibles de diseño.

De esta forma la Comunidad Valenciana desarrolló una red de instituciones de apoyo a la innovación y creó la infraestructura necesaria para que las firmas aprovecharan las oportunidades de las nuevas tecnologías, actualizaran sus métodos de gestión y desarrollaran innovaciones. Se considero imprescindible la creación de una red, dotada de una cultura institucional y de funcionamiento común que permitiera movilizar servicios que satisfagan adecuadamente las demandas específicas de las empresas.

Los ejes que guían la actuación de la red son información, formación, tecnología y cooperación transnacional y diversificación. Cada una de estas líneas se implementa a través de una red institucional que se sitúa en dos niveles: a) Institutos Tecnológicos, y Centros de Innovación y b) entidades intermedias autónomas (Cámaras de Comercio, Centros de Promoción de Calidad, Asociación de Diseñadores, etc.). En esa red, los institutos tecnológicos constituyen la columna vertebral de actuación de la política industrial debido a que prestan servicios que escapan a las posibilidades individuales de las firmas de menor tamaño. Entre las líneas de actuación más significativas destacan (a) la información, (b) la capacitación, (c) la tecnología, (d) la gestión estratégica de las empresas y (e) la mejora de productos. Con relación a la información se destaca el desarrollo de una red integrada por once institutos tecnológicos, la Cámara de Comercio y el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana. Esta red es productora de bases propias de información y está conectada con redes extrarregionales. La capacitación involucra la organización de un plan anual de actividades de especialización (cursos orientados a la gestión empresarial, tecnología y calidad) y reciclaje (aumento del nivel de calificación) para la formación de jóvenes que se incorporan a las empresas y de profesionales que ya están en ellas. Con relación a la tecnología, se realizan alrededor de mil asesoramientos anuales sobre procesos de fabricación, uso de materiales, desarrollo y mejora de productos, nuevas tecnologías, uso eficiente de la energía y reducción de la contaminación ambiental. Con re-

lación a la mejora de productos se generó un programa de apoyo económico a las empresas para que incorporen planes de control de calidad de procesos y productos y se creó un Centro de Diseño y Moda dedicado a apoyar a la formación de profesionales de diseño e informar a las empresas de la oferta de diseñadores. Por último, con relación a la cooperación empresarial se desarrollan programas de apoyo a la creación de redes de empresas para obtener acuerdos de colaboración estables.

### 2.3.3 Baden-Wurtemberg (Alemania)

En el caso de Baden-Wurtemberg se destaca el desarrollo del espacio público y de la sociedad civil que se manifiesta en un complejo entramado de instituciones estatales y privadas (cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones, fundaciones, universidades, gobiernos locales, etc.) que permiten la generación de economías externas y de efectos sinérgicos importantes.

El Consejo de Racionalización de la Economía Alemana (RKW) en el estado Federado de Baden-Wurtemberg constituye un ejemplo de desarrollo de políticas en las que el estado tiene una presencia significativa en la creación de instituciones intermedias orientadas a la generación de "servicios reales" y tecnológicos. Paralelamente a la oferta de consultoras privadas, las Cámaras, las organizaciones económicas y las asociaciones ofrecen asistencia técnica en conducción y gestión, *marketing*, organización de la producción, informática y desarrollo de innovaciones y progreso tecnológico.

Entre las organizaciones más importantes de la Región destacan el Consejo de Racionalización de la Economía Alemana (BKW), la Sociedad de la cooperación económica internacional de Baden Wurtemberg (GWZ), la Fundación Steinbeis para el fomento de la economía y una Unidad de Operaciones integrada por un delegado gubernamental para la transferencia tecnológica y la fundación mencionada.

Mientras el Consejo de racionalización -integrado por organismos públicos, cámaras, asociaciones y sindicatos- desarrolla actividades de capacitación, información y asesoramiento, la Sociedad de cooperación económica brinda servicios orientados, fundamentalmente, a la conquista de mercados extranjeros. Entre los servicios ofertados se destacan la vinculación con firmas del exterior a través de oficinas de enlace, la formación profesional en países industrializados, la realización de seminarios de management para directivos de empresas y el desarrollo de proyectos de integración económica entre empresas. La Fundación Steinbeis tiene ciento veinte centros de transferencia manejados por un equipo de directores de proyectos y por una gran cantidad de empresas que ofrecen servicios específicos a las necesidades de las firmas (para una descripción más completa de esta institución consultar Barbero, 2002). La Fundación ayuda a las firmas en la implementación de tecnologías innovadoras en el desarrollo de nuevas formas de organización empresarial y de *marketing* y en la promoción de la cooperación empresarial. Por último, la Unidad de Operaciones, en la que participan los sectores públicos y privados ofrecen a las firmas asesoramiento general en materia tecnológica y en desarrollo de productos, apoyan la cooperación empresarial y realizan estudios de investigación y desarrollo.

#### **2.3.4 CITTER, Italia**

El Centro de Información Textil de Emilia Romagna (CITER) constituye un ejemplo de centro de servicio regional integrado a los programas globales de la UE que apoya a las firmas del área en las necesidades diarias y en sus necesidades estratégicas (tecnologías de la información y comunicación, entrenamiento, proyectos de desarrollo e investigación aplicada, aseguramiento de la calidad, tendencias de la moda y el consumo, estructura de los mercados y tendencias, etc. Fue fundado en 1980 por ERVET (Ente de Desarrollo de la región Emilia Romagna, ver Barbero, 2002), por las asociaciones empresariales y la autoridad municipal de Carpi.

Desde el punto de vista tecnológico el CITER apunta a estimular a las PyME a desarrollar herramientas y métodos que les permitan innovar, es decir desarrollar productos y procesos, efectuar cambios organizacionales e implementar cambios en la distribución de sus productos.

El CITER parte de la idea de que para mantenerse en el mercado las firmas deben incluir en sus decisiones acciones vinculadas a la innovación tecnológica, la cooperación con otros agentes, el entrenamiento continuo de los recursos humanos, el aseguramiento de la calidad. En esos campos y para que las empresas desarrollen proyectos innovadores, CITER interviene con la ayuda de centros de investigación públicos y privados y de diversos programas comunitarios.

Uno de los proyectos vinculados a esos objetivos es el programa de la UEE *benchmarking* en textiles (BEN-TEX, [www.bentex.gr](http://www.bentex.gr)), que promueve la innovación y alienta la participación de PyME. En el programa participan diversas instituciones similares europeas, localizadas en Grecia, España, Lituania, Alemania, República Checa, Portugal y Rumania. El objetivo es desarrollar una base de datos que satisfaga los principales requerimientos de información de PyME del sector, tener una "foto" de la situación de las empresas desde el punto de vista de sus competencias tecnológicas en un sentido amplio y facilitar la difusión de las nuevas tecnologías con mayores posibilidades de desarrollo desde la perspectiva del análisis de *benchmarking*. Para eso se define una metodología de *benchmarking* y se hizo una encuesta en alrededor de quinientas empresas que incluyen las de liderazgo en la región para identificar su *performance* tecnológica y permitir una base de comparación de las empresas que entran al programa.

El programa de transferencia de tecnología e innovación para PyME de la Unión Europea de algunas regiones de España, Portugal, Irlanda e Italia denominado TETRIS que se extendió por veintiocho meses desde agosto de 1998 apuntaba a aumentar la eficacia de la difusión de la innovación en PyME del sector a partir de la definición de políticas de desarrollo regional y la configuración de una red que compatibilice las

necesidades tecnológicas de las firmas productoras con la oferta de servicios del mercado. El proyecto operaba a partir de la selección de los principales problemas para vincular las demandas y ofertas tecnológicas en una región determinada, identificando las cuatro mejores prácticas en sectores predefinidos (entre los que se incluye textil y confección) de modo de transferirlas a los partners de la red para que puedan llevar a cabo transferencias de tecnología. Los resultados permitieron testear la validez de los servicios ofertados en diversas regiones, evaluar hasta qué medida las mejores prácticas debían ser adaptadas para ser transferidas, construir una red que trabajara más allá de la existencia del proyecto y definir una metodología para transferir las mejores prácticas en forma satisfactoria.

El proyecto ELFO, desarrollado en sociedad entre CITER y ENEA en los años 1999 y 2000 apuntaba a realizar prototipos de *software* que faciliten el diálogo virtual de firmas que forman parte de la trama productiva textil. El objetivo específico era incrementar entre las PyME el uso de tecnologías de la información y comunicación de punta y mejorar i) el manejo cooperativo e informático de ordenes de trabajo en la trama, ii) la calidad de los productos y disminuir el tiempo del ciclo comercial conjunto. El proyecto identificó cuatro cadenas y propuso una reingeniería de las mismas, diseñó modelos de *software* a utilizar, implementó estudios piloto y distribuyó los resultados obtenidos en las diversas fases. Desde el punto de vista tecnológico el proyecto introdujo a las micro y pequeñas empresas en el comercio electrónico, generó una relación directa entre productores y consumidores, mejoró las fases del ciclo productivo estimuló la creación de nuevas empresas como resultado de la consolidación de un *network*.

La red de aplicaciones empresariales (NEA) fue un proyecto de la UE realizado entre 1999 y 2001 que tuvo como uno de sus socios al CITER y en el que también participaron diversas universidades italianas y otras instituciones europeas. Su objetivo era crear las condiciones para la entrada del *software* SAP en las empresas del sector. Para ello se efectuó un análisis de las características de los distritos industriales textiles, un

estudio sobre las necesidades de tecnologías de la información y comunicación de la trama (cadena) productiva del distrito de Carpi-Prato de modo de poder definir una base analítica para el diseño de *software* específico para el sector que sea funcional a los *software* específicos existentes. Finalmente, el proyecto realizó una comparación de la situación del distrito respecto a la situación europea.

Finalmente, CITER también tiene un laboratorio que les permite a las firmas analizar la *performance* de materiales y productos finales así como desarrollar innovaciones específicas. A su vez, asigna una gran importancia a la formación de recursos humanos, al desarrollo de talleres que apuntan a la certificación de normas y al apoyo de institutos profesionales y centros terciarios que desarrollan carreras vinculadas a materiales y a diseño textil.

## 2.4 Una experiencia local: *Silicon Valley*

El *Silicon Valley* es introducido en forma estilizada en el texto porque confluyen un sistema local virtuoso y una amplia red de firmas *high-tech*. Interesa mostrar especialmente algunas cuestiones vinculadas al rol del sector privado en el entramado institucional tecnológico y su influencia en el proceso de generación y circulación de conocimiento, que constituye uno de los elementos clave del logro de ventajas competitivas del área (Nemirovsky y Yoguel, 2001).

Dos tendencias parecen estar revertiéndose en los últimos años. En primer lugar, el riesgo de que la direccionalidad de la actual relación de las firmas con las universidades y laboratorios implique una pérdida de impulsos creativos asociados a la investigación no vinculada a proyectos específicos. En segundo lugar, la tradicional escasa importancia del SV en la agenda política y tecnológica. Estas nuevas orientaciones se manifiestan en la formación de Technet, conformado por más de cien líderes de empresas de la nueva economía entre las que destacan las empresas del SV y en el informe de un comité especial convocado por la presidencia del

país para evaluar las actividades de investigación en las tecnologías de la información (PITAC).<sup>37</sup>

Este conjunto de empresas, tanto a través de Technet como de PITAC están llamando recientemente a un compromiso conjunto del gobierno y de la industria que permita duplicar el financiamiento del gobierno federal en Investigación básica en Ciencia, Ingeniería y Tecnología durante la década que se inicia. El grupo promueve, asimismo, que exista una deducción impositiva por el monto que las empresas invierten en ciencia y tecnología. Sostienen que el gobierno federal debe comprometerse a aumentar el presupuesto en un rango de disciplinas que involucran diversas áreas. Esto se explica porque "el rol del gobierno federal es irremplazable en áreas en I&D en las que aun no existen aplicaciones en vista y que los investigadores que han liderado los trabajos en TI han sido financiados en universidades con fondos públicos del gobierno federal.

En esa dirección sostienen que los cambios en el sistema educativo se tienen que producir a partir de los mayores esfuerzos de Gobierno Federal en Investigación básica. A su vez, dada la demanda potencial para los próximos decenios, es necesario duplicar el numero de estudiantes en ingeniería y ciencia en las universidades, lo que requiere también acciones de sensibilización en la población.

El pensamiento del grupo es que el gobierno federal debe retener y expandir su rol de líder en las investigaciones de largo plazo sobre tecnologías de la información y que una pérdida de liderazgo en TI sería económicamente devastadora.

---

**37** Los principales miembros industriales de PITAC son: Sun Microsystems, 3Com Corporation, MCI communication, PointCast Inc, Hughes Electronic Corp., Former Cray Research, Microsoft Research, Walt Disney Imagineering, AT&T Labs, Intel Corp, Qualcomm, Center-Point Ventures e IBM.

En ese sentido, consideran que los avances en las "tecnologías de la información" permitirán crear una nueva infraestructura para los negocios, la investigación científica y la integración social, y por lo tanto, constituyen una condición necesaria del progreso en el siglo XXI. En torno a la idea según la cual los avances de las tecnologías de la información y comunicación (computadoras, Internet, etc.) comenzaron con el apoyo del Gobierno Federal a la investigación cooperativa entre las universidades y la industria, el Comité concluye que el apoyo del gobierno federal a la investigación en tecnologías de la información es actualmente inadecuado y que se favorece la investigación de corto plazo en lugar de las de alto riesgo. En esa dirección proponen que al presupuesto ya acordado se le sumen alrededor de mil millones de dólares anuales en el período 2000-2004, fondos que deberían ser otorgados a proyectos de investigación de largo plazo y de alto riesgo llevado a cabo por universidades y laboratorios federales.<sup>38</sup>

Las prioridades fijadas de investigación son (a) el desarrollo de *software* para manejar grandes volúmenes de información, (b) las mejoras en la forma como el hombre interactúa con las computadoras, (c) la ampliación de la infraestructura de información y (d) el desarrollo de TI para objetivos socioeconómicos. Para lograr esos objetivos, que permitirían que las TI se constituyan en una herramienta poderosa de democratización de la sociedad, se propone que la NSF (*National Science Foundation*) asuma el liderazgo en las tecnologías de la información, con el complemento de otras instituciones tales como CIC (*Computing Information and Communication*) y HECC y el desarrollo de una mayor cantidad de equipos de investigación interdisciplinarios.

### Las vinculaciones informales

Otra cuestión que es interesante resaltar en el SV es la difusión de vínculos informales entre los agentes y su efecto como elemento facilita-

<sup>38</sup> Debe señalarse, sin embargo, que los cinco mil millones adicionales representan apenas la mitad de la inversión de los VC en el SV.

dor de la circulación de conocimiento. En esa dirección, cuando las compañías reconocen que las sesiones informales pueden ser la llave de avances incrementales tratan de cambiar sus culturas para crear más oportunidades para que ocurra lo que "tradicionalmente" consideraban una pérdida de tiempo.<sup>39</sup> Así, las redes informales de trabajadores y expertos al interior de una compañía constituyen el activo más importante. Estas redes, constituidas por pequeños grupos que se conocen a partir de compartir una especialidad y cierto *know-how* durante un período de tiempo y que han generado confianza recíproca, no figuran frecuentemente en un organigrama de la compañía. Estos grupos y/o equipos de proyecto ayudan a resolver problemas de interés común o bien intercambian experiencias y chismes y se constituyen en *communities of practice*. En ese sentido, son consideradas las incubadoras básicas de conocimiento, innovación y cooperación y se constituyen en lo que la empresa necesita para tener éxito en un escenario económico en el que la frontera posible va más allá de la dotación factorial tradicional (tierra, trabajo y capital).

Desde esta perspectiva, el SV puede ser visto como una sola empresa con una elevada movilidad y una dinámica en la que las innovaciones incrementales y de mantenimiento son insuficientes para mantenerse en el mercado. En ese sentido, las grandes empresas tienden a externalizar (*spin-offs*) o tomar del "mercado" (*start-ups*) las innovaciones radicales que cambian la orientación del negocio. Esto se manifiesta en continuos procesos de fusión. Sin embargo, ese fenómeno no es lineal. Así, en algunos casos a partir del desarrollo de procesos de innovación radical pueden emerger nuevos ganadores que eventualmente registran aumentos significativos de tamaño en pocos años (CISCO). Sin embargo, los casos más frecuentes son que los nuevos emprendimientos exitosos son absorbidos por las grandes empresas que marcan el patrón tecnológico del área. Como consecuencia, el *Silicon Valley* pue-

---

<sup>39</sup> Prácticas similares se desarrollan en Grenoble (Francia) donde los viernes a la tarde de estimula el desarrollo de reuniones para discutir en forma horizontal en las compañías el aprendizaje que hicieron durante la semana.

de ser conceptualizado como una constelación gigante de *networks* informales, en los que la "administración del conocimiento" juega un rol decisivo.

En una industria caracterizada por un rápido cambio tecnológico y una intensa competencia, el intercambio de información continua a lo largo del trabajo y los vínculos informales son mucho más importantes que la comunicación formal y la asistencia a foros específicos.

Existen otros tres elementos que inciden en la fuerte circulación del conocimiento: (a) el predominio de una cultura en la que las empresas "hablan" a sus competidores, (b) la fuerte movilidad en el mercado de trabajo y (c) el predominio de una organización del proceso de trabajo por proyecto.

La movilidad del mercado de trabajo constituye un elemento que contribuye a la circulación del conocimiento, siendo raro que una persona haga una carrera en una única empresa: dos o tres años de permanencia en una compañía es mucho porque siempre aparecen oportunidades interesantes. Asimismo, predomina la idea de que trabajan para el SV, o más precisamente, para la unidad del proyecto más que para la empresa que los contrata. Como resultado los ingenieros del SV desarrollaron fuertes compromisos en el avance de la tecnología que fueron más importantes que las existentes con las empresas para las que trabajaban. El trabajo por proyecto como unidad económica les permite además una mayor capacidad de adaptación al cambio, flexibilizar la dotación de recursos humanos y efectuar los *networks* externos necesarios con menores costos. En esa dirección, la organización de redes de firmas puede contribuir también a disminuir el costo de la I&D, que es muy cara para ser llevada a cabo por una sola empresa o para el gobierno. Son comunes las alianzas estratégicas que permiten el desarrollo de semiconductores para "asegurar" la ley de Moore: la velocidad de los procesadores se duplica cada dieciocho meses.

## 2.5 Síntesis de la enseñanza de la experiencia internacional

La actividad tecnológica no es entendida como mera adopción de tecnología de manera exógena, de lo que se desprende la escasa importancia que se asigna a la compra de bienes de capital en forma aislada. La actividad tecnológica consiste en un complejo proceso de generación, circulación y apropiación de conocimientos no sólo codificados sino también tácitos. La idea según la cual, la innovación requiere que el conocimiento circule se asocia con la necesidad de un proceso de adaptación que, a su vez, requiere un umbral mínimo de conocimientos tácitos. A su vez, se sostiene que la circulación del conocimiento se puede dar por la movilidad de los recursos humanos, por el desarrollo de *clusters* y sistemas locales, por la interacción entre universidades y centros tecnológicos con las empresas y por el predominio de formas de organización del trabajo postfordistas. De esta visión general se desprende la mayor parte de los programas de apoyo mencionados.

Estos programas son relevantes para el diseño de política tecnológica local, tanto por aquello que realizan, como por los elementos ausentes. Se parte de la idea de que una economía con incertidumbres macroeconómicas, sociales e institucionales no constituye un ambiente propicio para el éxito de la política tecnológica. Sin embargo, las condiciones de posibilidad —el escenario macroeconómico— no son confundidas con el objeto de la política tecnológica en sí. En esa dirección, la política tecnológica se orienta a mejorar las condiciones microeconómicas de generación de competencias y procesos de aprendizaje de las empresas, el desarrollo de redes y de los sistemas locales en los que actúan. La microeconomía que subyace del espíritu común de los programas estudiados es de carácter sistémico en donde el estímulo a las firmas individuales (subsidios, por ejemplo) es completado (y en ciertos casos reemplazado) por acciones de política que apuntan a estrechar los vínculos entre las empresas e instituciones y a facilitar (y amplificar) el flujo de conocimiento entre los distintos componentes del sistema productivo local y del complejo institucional.

La política tecnológica debe responder a las necesidades particulares del sistema de producción local. Los programas de desarrollo tecnológico es-

tudiados se asocian a la especialización productiva de cada espacio económico en el que se aplican.

La coordinación y complementación (concepto de adicionalidad) entre los programas de distintos espacios económicos es otro elemento a destacar: los programas de desarrollo tecnológico regional se asocian a los nacionales y estos, en el caso europeo, se complementan con el programa supranacional de la UE. Surge así, una fuerte sinergia que se evidencia en casi todos los casos comentados.

La dimensión "red" de la política es un elemento central de los programas estudiados. La institución que determina la política tecnológica se orienta y constituye ella misma un actor dentro de las redes de producción. Bajo esta perspectiva se destaca la modalidad de Consejerías Tecnológicas que adoptan muy diversas modalidades según el caso.

Por último, un rasgo común en los planes descriptos, es la importancia de generar y fortalecer el vínculo entre los centros de investigación públicos y de las universidades con las empresas, lo que posibilita extender la idea de que es posible que la innovación la desarrollen agentes que no hacen investigación en forma directa. Finalmente, cabe destacar –en especial para el caso Argentino– la experiencia de Irlanda que constituye un país de la UE que enfrentó un fuerte proceso de reestructuración y que partía de la necesidad de introducir fuertes cambios tecnológicos que permitieran aumentar tanto la rentabilidad como la posibilidad de desarrollar nuevos negocios.

### **3. Una propuesta preliminar de política tecnológica orientada al sector PyME en Argentina**

En esta sección se presenta una propuesta preliminar de lineamientos para el diseño e implementación de una política tecnológica orientada a la PyME argentina. Tal cual ha sido desarrollado en el marco analítico y evidenciado

por la experiencia internacional, la ingeniería de política debe dar cuenta de la existencia de especificidades y de puntos de partida muy desiguales, tanto desde la perspectiva de las firmas individuales, como del sistema local en el que están insertadas y de las tramas productivas a las que, directa o indirectamente, pertenecen. A su vez, el diseño de instrumentos debe considerar diversos factores que influyen en la eficacia de los mismos tales como (a) la existencia de un plano privado-privado de relación, (b) la presencia de diversas fallas de mercado y de estado relativas a la consultoría, capacitación, asistencia técnica, gestión tecnológica, etc. y (c) la fuerte desarticulación de las instituciones públicas y privadas oferentes de servicios técnicos.

Por ello, en el punto 3.1. se describe en forma muy estilizada las principales debilidades del proceso de desarrollo de competencias tecnológicas en las PyME argentinas, ya sea desde la perspectiva individual como de los sistemas locales y tramas productivas a las que pertenecen. Luego se avanza en el diseño de una estructura para la aplicación de políticas distribuidas en tres dimensiones. La dimensión de traducción (explicitada teóricamente en 1.2) es cubierta con la propuesta de constitución de consejerías tecnológicas ampliada a redes y sistemas locales que se explicita en el punto 3.2.1. El punto 3.2.2 esboza propuestas que apuntan al desarrollo individual de la firma (incentivos) y al enriquecimiento de las redes de producción. Por último, en el punto 3.2.3 se discuten algunos aspectos institucionales y normativos. Finalmente, los instrumentos discutidos tienen una contrapartida institucional desarrollada en el área Institucional y regulatoria correspondiente al proyecto Buenas Prácticas de política PyME.

### **3.1 La debilidad del proceso de aprendizaje en el caso argentino: los agentes de menor tamaño, sistemas locales y redes**

Diversos trabajos han puesto de manifiesto las dificultades que enfrentan las PyME en el área tecnológica<sup>40</sup>:

---

<sup>40</sup> Entre otros: Milesi, 2000; Yoguel y Rabetino, 2002a y 2002b; Yoguel y Boscherini, 2001; Alborno y Yoguel, 2001; Novick et al., 2001; Yoguel et al., 2000; Bisang y Gutman, 2001.

- (a) Existe una muy reducida proporción de firmas que pueda ser caracterizada como de elevada capacidad innovadora.<sup>41</sup>
- (b) Importante desarticulación de las redes productivas a las que pertenecen y de los sistemas locales en los que actúan.
- (c) carácter poco sistémico de las competencias tecnológicas generadas por las firmas
- (d) los instrumentos ofertados poco sistémicos.

En primer lugar, el debilitamiento y/o ruptura de cadenas productivas, constituye un elemento limitante para el desarrollo de procesos de aprendizaje y para la efectividad de la política tecnológica. La asimetría de las dinámicas de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles por parte de las firmas de mayor tamaño se ha constituido en un factor que ha debilitado las cadenas productivas y el desarrollo de procesos de aprendizaje en red. Esto afectó en mayor medida a las PyME. En ese contexto, en la mayor parte de las cadenas productivas industriales no agroalimentarias, el desarrollo de las relaciones "no precio" y la relación de sinergias entre los agentes se encuentran debilitados por el elevado peso de las importaciones, por las relaciones radiales entre los diferentes agentes, por el bajo peso de las relaciones de compra-venta entre las proveedoras, por la escasa importancia de relaciones contractuales y las constantes reprogramaciones de la demanda. Asimismo, en la mayor parte de las cadenas productivas se pierden las sinergias de red. Por un lado la asociación entre los planos que determinan las competencias de los proveedores (capacidad innovadora, capacitación y organización del trabajo) es casi inexistente. Por otro lado, es muy débil la relación entre el grado de desarrollo de las competencias de los proveedores (clientes) y las vinculaciones formales e informales en-

---

**41** (a) sólo el 3% de las PyME de un panel de doscientas cincuenta firmas pueden ser consideradas a fines de los años noventa con una elevada capacidad innovadora (Yoguel y Boscherini, 2001); (b) el 82% de las PyME de un panel de alrededor de mil quinientas firmas de distinto tamaño pertenecen al estrato de conducta tecnológica más reducida (Yoguel y Rabetino, 2000); (c) la mayor parte de las PyME desconoce la oferta de tecnología disponible y sólo los agentes de mayor capacidad innovadora y tecnológica conocen el menú de la oferta y lo utilizan; lo que constituye otro elemento que aumenta la heterogeneidad intraindustrial.

tre estos y las grandes empresas coordinadoras de las redes (Yoguel et al, 2000; Novick *et al*, 2001; Yoguel y Boscherini, 2001).

En segundo lugar, es muy reducido el número de sistemas locales virtuosos que contribuyen al desarrollo de ventajas competitivas de las PyME. Por el contrario, el predominio de sistemas locales negativos con escasas externalidades que contrarresten el desarrollo desigual de competencias tecnológicas de los agentes, la dispersión y la falta de masa crítica contribuyen a explicar por qué el tamaño de las firmas es decisivo en el desarrollo del proceso de aprendizaje y en la generación de ventajas competitivas. Esto genera una asimetría de creciente importancia entre las PyME y las firmas de mayor tamaño relativo.

En tercer lugar, el escaso desarrollo del sistema institucional también representa un límite para la constitución de competencias endógenas de las PyME pues es un determinante importante del nivel de aprendizaje alcanzado por las firmas. Así, el sendero evolutivo de las instituciones dificulta la generación de un espacio público que permita impulsar los factores que posibilitan procesos de desarrollo endógeno, la circulación del conocimiento (codificado y tácito) a partir de prácticas formales e informales de cooperación entre agentes y el desarrollo de competencias. Así, los factores microeconómicos tienden a prevalecer sobre los del entorno en el desarrollo de las competencias de los agentes, limitando notablemente el número de agentes que hacen importantes procesos de aprendizaje y desarrollos tecnológicos.<sup>42</sup> A su vez, este menor desarrollo institucional aumenta los umbrales mínimos necesarios para acceder a la oferta de servicios tecnológicos, lo que contribuye a aumentar la heterogeneidad estructural.

En cuarto lugar, la desconexión entre la política tecnológica y el sistema local y los limitados esfuerzos que se efectúan para aumentar los umbra-

---

<sup>42</sup> Esto refleja lo que Hirshman (1995) denominaría dificultades para mantener un grado mínimo de espíritu público en la ciudadanía, en general, y en la burocracia, en particular, y evitar lo que Maquiavelo denominaba *corruzione* por lo cual no quería decir corrupción sino la pérdida del espíritu público, la concentración exclusiva del esfuerzo individual en intereses personales o sectoriales.

les de competencias tecnológicas de las firmas es otro de los rasgos negativos del caso argentino que limita el desarrollo de una política tecnológica. Asimismo, la heterogeneidad de los sistemas locales y por lo tanto los desiguales umbrales mínimos necesarios para participar en el proceso de generación de conocimiento también introducen dificultades adicionales para la formulación de una política tecnológica.

En quinto lugar, las diferencias intra sectoriales en los procesos de aprendizaje y en el vínculo con las instituciones y programas de ciencia y tecnología ha sido –como era de esperar desde una visión evolucionista– mayor que las diferencias entre sectores. Así, las PyME han reaccionado de muy diversas formas frente a la mayor presión competitiva de la apertura, generándose un proceso de fuerte heterogeneidad estructural que va más allá de las diferencias sectoriales y que se manifestó en las brechas existentes en los procesos de aprendizaje. A su vez, el reducido vínculo de las firmas con las instituciones y con los programas de ciencia y tecnología pone de manifiesto no solo problemas de oferta, sino también, de demanda. Esto constituye una evidencia de la existencia de distintas fallas de mercado en el área de tecnología y pone de relieve la necesidad de llevar a cabo programas de sensibilización importantes. Asimismo, el auto-financiamiento predominante de las actividades de desarrollo de las firmas revela la escasa importancia alcanzada por los programas públicos y constituye un grave problema para un desarrollo menos incremental de estas actividades. En ese contexto, una proporción significativa de PyME desconocen, o bien no utilizan la oferta tecnológica existente, en el marco de procesos de capacitación y consultoría limitados y de escasa complejidad (Angelelli *et al* ,1999).

En sexto lugar, otro elemento que debe ser tenido en cuenta y que complejiza el diseño de una política tecnológica orientada a las PyME es la existencia de nuevos planos privado-privado de relación que generan fallas de mercado en el área de capacitación, consultoría y asistencia tecnológica (Yoguel y Moori-Koenig, 1999, Angelelli *et al* ,1999). Se trata de múltiples planos de vinculación privado-privado que no son considerados en el diseño y ejecución de política y que mejorarían la eficiencia de las

mismas. Así, las firmas que demandan servicios tecnológicos (capacitación, consultoría especializada) están influidos por agentes que no son sujeto de la política, lo que introduce fallas de mercado y de estado (Angelelli *et al*, 1999). A su vez, la existencia de redes e interacciones formales e informales introduce otro tipo de problemas ya que la demanda potencial de los agentes de la red no sólo debería ser evaluada por las firmas individuales sino además por el articulador de la trama. Además, la mayor parte de las firmas mantienen relaciones informales con otros colegas que influyen en sus decisiones: las decisiones de los agentes privados no son independientes (Yoguel, 1999).

Incorporar los múltiples planos de interacción privado-privado en el diseño de política debería ser un punto de partida y posibilitaría mejorar la eficacia de los programas y, sobre todo, combinar el desarrollo de un aprendizaje institucional con la perspectiva de la demanda.

La escasa eficacia en la llegada de las instituciones y de los programas desarrollados en los últimos años puede deberse, entre otras causas, a no tomar en cuenta este conjunto de factores mencionados. En diversos relevamientos acerca del grado de conocimiento de las instituciones por parte de las PyME las más reconocidas resultan ser las cámaras, las municipalidades y los bancos (Yoguel y Moorri-Koenig, 1999). Por el contrario, la mayor parte de las instituciones centralizadas y/o descentralizadas que podrían ayudar a las firmas a desarrollar sus competencias tecnológicas (INTI, CNEA, universidades) tenían una llegada significativamente menor. Además, la mayor parte de las instituciones reconocidas por las firmas no funcionan como antenas de los programas públicos.

### 3.2 La propuesta

Los comentarios anteriores confirman que el diseño de una política tecnológica orientada a PyME debería partir de la existencia de una situación muy heterogénea y de importante debilidad del desarrollo de competen-

cias tecnológicas de las firmas y de las instituciones de apoyo; situación que se agrava por la ruptura y/o el menor desarrollo relativo de redes productivas y sistemas locales. Por otro lado, el plano privado-privado requiere incorporar en el diseño de acciones no sólo a las empresas individuales sino al conjunto de agentes claves con los que ellas tienen algún tipo de vinculación. Esto alude a la necesidad de actuar sobre (a) los que "aconsejan", (b) sobre las redes y (c) sobre los sistemas locales en los que las firmas actúan. Por ello, es necesario que la política tecnológica sea concebida desde una perspectiva de redes de agentes y firmas individuales atomizadas. Tal calibración de la política tecnológica deviene fundamental si su objetivo es el de avanzar hacia tramas productivas de mayor virtuosismo, con mayor complejidad en sus encadenamientos y que superen el esquema actual de internalización creciente de la matriz insumo-producto.

Tal como ha sido definido anteriormente, la política tecnológica tiene un objetivo preciso y concreto: generar, facilitar y amplificar el desarrollo de nuevas tecnologías y cambios organizacionales que devengan a su vez en mejoras de la capacidad competitiva tanto de las firmas involucradas como del entramado productivo en general. Tal ambición restringe su dominio. Definir mecanismos que configuren una política tecnológica orientada a las PyME no incluye los mecanismos de su implementación. Por lo tanto dos elementos de una "meta política tecnológica" deben ser considerados:

- **Financiación de la política tecnológica** La envergadura económica de una política tecnológica resulta, claro está, de las posibilidades y prioridades que establezca el presupuesto nacional. Desde este punto de vista, la política tecnológica debería ser a su vez un elemento de persuasión para un mayor compromiso público en la materia. Asimismo, y de mayor importancia concreta, una perspectiva de política tecnológica sistémica focalizada en la construcción y en el enriquecimiento de las redes de producción, permite modalidades de financiamiento mixto más complejas que incorporen a los agentes involucrados en el financiamiento parcial de su propia ayuda

pública.

- **Institucionalidad de la política tecnológica**<sup>43</sup> Debe tenerse en cuenta que un criterio de optimalidad para la puesta en práctica de la política tecnológica es la racionalidad del complejo institucional que las diseña y ejecuta. Para ello, es necesario aquello que denominaremos: un esquema de descentralización coordinada. Esto requiere una instancia de inteligencia<sup>44</sup> que coordine las distintas agencias e instituciones vinculadas directa o indirectamente a las acciones definidas por la política tecnológica. La coordinación va más allá del monitoreo de las acciones. Al contrario, involucra los siguientes elementos: (a) definir estrategia global de la política, (b) maximizar sinergias entre las acciones (incentivos para la cooperación y complementariedad de las instituciones), (c) evaluación continua de los programas y rediseño de los mismos, (d) identificar los elementos ausentes y redundantes en la implementación de la política, (e) e implementar un régimen de incentivos en las universidades y centros tecnológicos que acen-túe la vinculación con el sector productivo.

### 3.2.1 La dimensión de traducción: las consejerías tecnológicas

En la mayoría de los casos las empresas PyME no cuentan con la información y los conocimientos, el personal técnico suficiente, el financiamiento y el tiempo necesario para encarar individualmente el conjunto de acciones

---

<sup>43</sup> Para ello, es preciso aprovechar la capacidad institucional actualmente existente que pueda orientarse a la operatividad de la propuesta, pues constituyen una batería importante de instrumentos ofrecidos por diversas instituciones que deberían tener mayor inter-fase y vinculación. Entre los programas actualmente en ejecución que tienen una elevada vinculación con nuestra propuesta se destacan el Programa de Modernización Tecnológica del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR, en el marco de la Ley 23877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica); Los programas tecnológicos de la SEPYME, del IN-TI y la CONEA, el Régimen de Financiación para la Certificación de Calidad; el Préstamo para Inversiones en Calidad para PyME del Banco Ciudad; el Crédito a las PyME para la obtención de Certificación de Calidad de Normas ISO 9000; Fundación EXPORT-AR, etc .

<sup>44</sup> Esta concepción podría asimilarse a la idea de "oficina de inteligencia competitiva" planteada en el proyecto Buenas prácticas de política Pyme, Marco Institucional y regulatorio (Rappaport, 2002).

indispensables que requeriría un proceso de mejoramiento de sus capacidades y vigilancia y de adopción de innovaciones tecnológicas de forma sistemática. El reconocimiento de esta problemática PyME se manifiesta en que todos los países desarrollados industrializados realizan acciones que conducen al mejoramiento permanente de las capacidades tecnológicas de sus firmas (ver en especial en la segunda sección los casos de Canadá, la *Scottish Enterprise*, y *Enterprise Ireland*, CITER, etc).

Asimismo, existe suficiente evidencia de que la modernización tecnológica de las empresas no se reduce a la adquisición de bienes de capital más sofisticados o complejos (ver conclusiones de la primera sección). Otros elementos significativos para la modernización tecnológica y el desarrollo de procesos de aprendizaje de las firmas requieren la interacción de planos que en general tienen diversas fallas: (a) la relación entre universidades y centros técnicos con las empresa y de éstas con el sistema local; (b) la relación entre las empresas y los núcleos de la trama, organizadores del sistema local, (c) el vínculo de las empresas con los oferentes de servicios de capacitación y consultoría tecnológicos, (d) el papel de los traductores que en los sistemas más virtuosos "se autoorganizan" sin necesidad de programas especiales y (e) la necesidad de las firmas, redes, sistemas locales para adaptar el conocimiento codificado. Podemos diferenciar, entonces, entre traductores inducidos y traductores espontáneos. Los primeros (consejeros tecnológicos, acciones de empresas privadas que actúan en red; etc.) realizan las tareas en las que el mercado falla (cierta conexión de demandas y ofertas; especificación de la demanda, la suba de umbrales mínimos de la oferta) y operan sobre las interacciones. Por otro lado, la efectividad de los traductores tanto espontáneos como inducidos, depende del grado de desarrollo y de la heterogeneidad de los lenguajes.<sup>45</sup>

---

*45 Si bien la función de "traducción" es especialmente crítica en el terreno tecnológico, existen funciones de "interfase" que son importantes para otros aspectos de la vida de la empresa, y que tampoco resuelve el mercado, ni se pueden resolver internamente en la empresa. Un ejemplo es la conformación de grupos asociativos o de redes de empresas. En ese sentido, las funciones de traducción también podrían pensarse para la detección de oportunidades, la sensibilización de los empresarios y la búsqueda de consensos, en la planificación y el gerenciamiento de proyectos asociativos y de formación de redes.*

Un primer punto sobre el que debería girar la política tecnológica es el ajuste y extensión del Programa de Consejerías Tecnológicas (Galante *et al*, 2000) con un aumento significativo del financiamiento y mucho mayor peso en los proyectos colectivos en especial considerando tramas productivas y sistemas. La experiencia internacional discutida en la sección anterior pone de manifiesto que las ventajas de un programa colectivo de mejora tecnológica centrado en los planos mencionados son las siguientes: (a) Aprendizaje recíproco, (b) aprovechamiento de la experiencia internacional, (c) diseño de soluciones que tienen uso compartido, (d) ganancias de escala, (e) aseguramiento de umbrales mínimos, (f) impulsos indirectos a la cooperación empresarial horizontal y vertical, (g) facilitación de difusión de conocimientos tecnológicos, (h) reducción de los costos de los servicios por firma, (i) sinergias entre los planos que determinan las competencias endógenas de las firmas y (j) posibilidades de mejor desarrollo institucional local.

Un aspecto fundamental para un adecuado funcionamiento del programa propuesto es del desarrollo de recursos humanos que operen como traductores-consejeros debido a que estos agentes –con las características planteadas en el programa teórico- no están presentes en el mercado o su oferta es significativamente menor al quantum necesario para soportar el programa. En esa dirección un programa de formación de consejeros se convierte en una condición necesaria para el funcionamiento adecuado del programa y para el desarrollo del mercado de consultoría y de capacitación. Se trata de desarrollar ciertos estándares flexibles basados en los conceptos de aprendizaje, de mejora continua y de red.<sup>46</sup> El desarrollo de esos recursos humanos debe plantearse dentro de los marcos institucionales adecuados, para fortalecer los procesos de aprendizaje y la propia base institucional.

Finalmente, algunos de las acciones concretas de las consejerías pueden ser los siguientes:

---

<sup>46</sup> *Agradezco en especial a Gabriel Bezchinsky por sus aportes sobre la necesidad y la forma de encarar un programa de formación de consejeros tecnológicos.*

- Sensibilizar al empresario sobre las cuestiones tecnológicas y competitivas de la empresa; colocando el énfasis en la necesidad de fortalecer el tejido local y empresarial al que pertenece.
- Atender y/o derivar las consultas de las firmas a expertos profesionales e instituciones técnicas; favoreciendo el desarrollo local y teniendo en cuenta las debilidades tecnológicas desde la perspectiva de redes y tramas productivas y por lo tanto con un rol muy importante de los coordinadores de redes.
- Acercar a los oferentes de servicios tecnológicos a las firmas, redes y sistemas locales.
- Complementación con otros programas
- Ayudar a identificar que competencias tangibles e intangibles que necesitan las redes, sistemas locales y firmas individuales y cómo adquirirlas (desarrollos propios, compra en el mercado, acuerdos de cooperación, licencias, cursos de capacitación, consultoría) .
- Ayudar a las firmas a aprovechar la transferencia de competencias de los consultores.
- Explicitar las demandas tecnológicas de las firmas y de las redes y hacerlas más precisas para los oferentes de servicios técnicos.
- Ayudar a las firmas, redes a precisar los estándares mínimos necesarios de la consultoría requerida. Como consecuencia, ayudar a limpiar el mercado en particular cuando estos son muy débiles y las fallas son muy importantes.
- Introducir requisitos mínimos de calidad en la oferta y por lo tanto contribuir a depurar el mercado de consultoría.
- Establecer junto con el empresario de las firmas individuales y redes programas que apunten a atender las demandas de capacitación técnica (empresario, operarios, etc.).

En función de las cuestiones planteadas se parte de la hipótesis de que el acceso al financiamiento para la compra de equipamiento no es una condición suficiente para insertar o inscribir a las firmas en un proceso de mejoramiento de sus capacidades tecnológicas de forma permanente. Se parte de la idea de que todos los instrumentos propuestos deben –antes de su implementación pasar por una etapa previa de sensibilización. Es

necesario, además, que los instrumentos diseñados tengan un ajuste fino que pase por una prueba piloto. Asimismo, debería existir una evaluación ex post pública de la política y la posibilidad de que exista un replanteo de los instrumentos con participación de las empresas.

Por último, se deberían diferenciar distintas las etapas de complejidad tecnológica. En primer lugar, tratar de que una cantidad mayor de firmas, redes y sistemas locales accedan a los instrumentos. En segundo lugar que éstos sean efectivos.

### **3.2.2 Propuestas dirigidas a las empresas y sus redes productivas**

Una de las demandas más elementales de las PyME se centra en la dificultad de acceso al equipamiento, consultoría y capacitación orientado al mejoramiento de sus competencias tecnológicas y a los procesos de aprendizaje. Este problema no es simple de resolver pues entraña un conflicto entre aquello que precisa una firma en su práctica de corto plazo y la necesidad de contar con un entramado productivo local que sea sofisticado, en el que operan externalidades y que amplifique el flujo de conocimiento que contribuirá en la formación de capacidades futuras. Entonces, la política tecnológica pública deberá facilitar el acceso a mejor equipamiento y bienes intermedios y contribuir al desarrollo local del sector. Conocer la potencialidad del sector local de proveedores, su curva de aprendizaje, sus necesidades y su vinculación con el resto de la trama productiva resulta, nuevamente, un objetivo para planear las políticas.

#### **Los incentivos individuales**

El incentivo a modernizar equipamiento y la mejora de las prácticas tecnológicas tiene cuatro variantes:

- Disminución de los costos de la incorporación de equipo y bienes intermedios de contenido tecnológico, mediante un juego de tarifas que tenga en cuenta aquello que pueda ser proveído por el mercado local a un determinado costo de calidad (medido por el

*quality gap*),<sup>47</sup> mejoras en el acceso a ferias y el conocimiento del mercado tecnológico internacional, e incentivos fiscales para la compra de tales productos.

- Subvenciones para el desarrollo de nuevos productos.
- Articulación de las compras públicas para el premio y estímulo a PyME que materialicen innovaciones. Utilizar tal poder de compra para exigir innovaciones y mejoras de calidad.
- Capacidad de financiamiento. Uno de los problemas de las PyME es la discriminación adversa que sufren por parte del sector financiero. Para ello, se debería condensar la capacidad financiera de las instituciones públicas y provinciales para generar condiciones de posibilidad de inversiones con altas aspiraciones tecnológicas.

### **El desarrollo de la red de producción como instrumento de política tecnológica**

Otra dimensión debería ser el desarrollo de proveedores en red, considerando los ejes determinantes de la generación de competencias endógenas de las firmas (aseguramiento de la calidad, existencia de equipo y de actividades de desarrollo, organización del trabajo *postfordista*, capacitación, utilización de tecnologías de la información y comunicación, etc) y los elementos que influyen en la circulación de información y conocimiento entre los proveedores (clientes) y las firmas núcleo de la trama.

En esta dimensión, las acciones de apoyo al desarrollo tecnológico van más allá de la perspectiva de las firmas individuales y se centran en el impacto sobre la trama productiva en la que actúan. En tal sentido, la política tecnológica y de desarrollo de competencias tiene que partir de una clara política de proveedores y de la identificación de las redes sobre las que deberá actuar.

---

<sup>47</sup> Un ejercicio que consistiría en realizar una suerte de minimización del *quality gap* maximizando la capacidad de aprendizaje y de externalidades del sector en competencia con las importaciones.

Una política de este tipo debe ser sistémica desde tres puntos de vista:

1. Es necesario que las competencias individuales de los agentes de la trama se desarrollen en forma coordinada. Esto significa tener en cuenta los factores que determinan la capacidad innovadora, las tecnologías de gestión social y los esfuerzos de capacitación. Asimismo, las acciones de apoyo dirigidas a las firmas se deberían complementar y articular evitando que el desarrollo de las competencias técnicas y organizacionales (aseguramiento de la calidad, organización celular del trabajo, capacitación, etc) se produzcan en forma desbalanceada.
2. Las acciones podrían ser pensadas para mejorar las articulaciones entre el núcleo de la trama y los proveedores. En esa dirección no se deberían privilegiar solamente las articulaciones virtuosas sino además aquéllas con los agentes que tienen menores competencias endógenas. Es decir, el fortalecimiento de las redes requiere políticas fuertemente diferenciadas y específicas para que a) los proveedores/clientes eleven sus competencias técnicas, b) aumenten el grado de coordinación entre las actividades de desarrollo, la organización del trabajo y la capacitación, c) el núcleo de la red mejore sus vínculos tanto con los proveedores/clientes de elevadas competencias con las que las relaciones son débiles (lo que produce un aumento de la sinergia de red) como con los proveedores o clientes de competencias más reducidas, de modo de poderlos llevar a mejores situaciones en la red.
3. Dado que la pertenencia a la trama no es exclusiva, se debería pensar en sistemas de apoyo que fortalezcan las relaciones horizontales de los proveedores y las vinculaciones entre núcleos de diversas tramas interrelacionadas por el hecho de compartir los mismos proveedores.

Una ventaja de este tipo de políticas es que superan una concepción de política centrada en la firma individual y sementada en diferentes áreas temáticas que no son conceptualizadas en forma sistémica. A su vez, una política sistémica disminuye también la arbitrariedad de elecciones de firmas favorecidas susceptibles del poder del lobbying y mal-

versación de los recursos públicos.

Contemplar este conjunto de cuestiones puede ayudar al desarrollo de una oferta de capacitación y consultoría que les sea útil a las firmas y a la trama a la que pertenecen.

Asimismo, la participación de las empresas núcleo en el diseño de programas de consultoría y capacitación podría ayudar a que estos sean más a medida y que partan de las competencias técnicas que las firmas de la trama tienen.

Es necesario considerar, además, que existen factores no precio tales como el aprendizaje vinculado a una gran empresa, el certificado de calidad que implica trabajar con ella, las posibilidades de vender a otras empresas grandes, etc. que influyen en el desarrollo de competencias de las firmas y constituyen externalidades derivadas de la pertenencia a la red.

Finalmente, dadas las condiciones en las que se desarrollan las tramas productivas y los sistemas locales, una política tecnológica en redes y sistemas locales puede tener –en caso de éxito– las siguientes consecuencias:

- Aumentar la virtuosidad de las tramas productivas. Es decir, lograr que las competencias endógenas que se generan puedan ser transformadas por las empresas núcleo en ventajas competitivas dinámicas operando sobre la circulación de información y de conocimientos a partir de distintas actividades de asistencia técnica entre las firmas núcleo y sus proveedores.
- Aumentar las competencias endógenas sistémicas de los proveedores/clientes de las redes
- Regular que el abastecimiento vía e-commerce se centre en materias primas y subensambles que no requieran intercambios "no-precio"
- Potenciar los intercambio no precio en redes y sistemas locales

### 3.2.3 Aspectos institucionales y normativos

La propuesta de políticas centradas en cuestiones institucionales y normativas se basa en la experiencia previa desarrollada en Argentina y en los principales resultados derivados del taller sobre políticas industriales realizado en la UIA el 18 de diciembre pasado. Debe señalarse que una condición necesaria para la optimalidad de la política es la existencia de canales públicos y privados legitimados.

Las propuestas giran en torno a conseguir una mayor vinculación entre las instituciones públicas y privadas que configuran el sistema nacional y local de innovación con las empresas y con las instituciones que las representan y a aumentar las competencias de las mismas.

En relación a la necesidad de mayor vinculación, la propuesta gira e torno a la idea de mejorar los mecanismos de traducción ya planteados anteriormente. Adicionalmente, y en parte asociado a la necesidad de traducción, los empresarios plantearon la conveniencia de tener representantes activos en organismos gubernamentales (ejecutivo, legislativo, municipal) para aumentar su voice. Es interesante señalar, además, que una mayor articulación entre los centros tecnológicos y universitarios y las firmas requiere un cambio en el régimen de incentivos de la carrera académica, con una creciente valorización en la misma de las cuestiones vinculadas a transferencia de tecnología e investigación aplicada a desarrollo de productos y procesos.<sup>48</sup>

Respecto a la mejora de las competencias de las instituciones, los empresarios plantearon la conveniencia de desarrollar una legislación coherente a las necesidades tecnológicas con intervención de instituciones empresariales. Plantearon también que parte del presupuesto de las universidades e institutos de ciencia y tecnología debería estar destinado a divulgar lo que hacen para que se pueda utilizar y al desarrollo de programas de capacitación, asistencia técnica e investigación aplicada en el área

---

<sup>48</sup> En el sistema académico argentino, la publicación de un artículo en una revista con referato tiene más valor académico para la carrera de los investigadores que la realización de un desarrollo que se puede convertir en una innovación en una empresa.

de tecnología, con especial énfasis en el mercado de firmas medianas y pequeñas. Otra tarea de las Instituciones de apoyo debería ser desarrollar ideas (explicitar esta tarea de los funcionarios como muy importante) que puedan ser transferidas al sector privado a partir de empresas conjuntas y/o diversos mecanismos de transferencia de tecnología.

Desde la perspectiva normativa y vinculado con las instituciones y la necesidad de aumentar las competencias técnicas de las firmas se plantean las siguientes líneas de política:

1. Legislación que promueva el continuo aumento de los estándares y especificaciones técnicas de materiales y productos a partir de incentivos financieros e impositivos y con contrapartidas medibles por parte de las PyME (aumento de productividad, aumento del coeficiente de exportación y diversificación de mercados, aumento de la inversión, etc).

Además de armonizar las legislaciones nacionales que se refieren a las PyME y tendientes a favorecer la cooperación se debería aumentar la estandarización de productos, el desarrollo de estándares técnicos y la certificación de procedimientos para superar los problemas asociados a la fuerte heterogeneidad de las normas técnicas existentes.

2. Una legislación Federal PyME que compatibilice el desarrollo nacional y federal
3. Ley de *compra nacional* de tecnología que incentive el desarrollo local y de redes productivas

Desarrollo de un sistema de calidad y validación que ponga en igualdad de oportunidades a la extranjeras con marca con las argentinas sin marca en el área de las compras públicas de productos intensivos en conocimiento (*software*, biotecnología, química fina, bienes de capital, ingeniería, etc) a nivel nacional, provincial y municipal. La ley debería obligar a la adjudicación a firmas nacionales con el supuesto de calidad igualada si la nacional y la importada califican de la misma forma.

4. Mejora en estándares en compras públicas para aumentar el gasto en I&D y apoyar a las PyME proveedoras para que alcancen ese nivel.

En especial, dado que en algunos sectores (por ejemplo, *software*), las compras de provincias y municipios privilegian compra de marcas internacionales, sería importante desarrollar un sistema de calidad y validación que ponga en igualdad de oportunidades a las firmas extranjeras con marca y a las argentinas sin marca si califican de la misma forma en términos de aseguramiento de calidad y estándares.

#### 5. Ley *antidumping*

Este conjunto de acciones apuntan a resolver los problemas planteados en torno a: (a) que el sistema científico tecnológico no está al servicio de las PyME, (b) la debilidad del entramado productivo en términos de vinculaciones Grandes-PyME, falta de desarrollo de proveedores, falta de compromiso de los proveedores de materias primas con la producción final etc y (c) otras cuestiones no planteadas como problemas por las empresas.

#### 6. Cambios en los incentivos fiscales

Sustituir el diferimiento para inversión agropecuaria en las provincias del Acta de Reparación Histórica por inversión en I & D. Esto posibilitaría que los laboratorios medicinales inviertan en I&D en su negocio en lugar las inversiones que están haciendo actualmente en olivos y vid, que no les permite aumentar competencias tecnológicas locales en su negocio.

#### 7. Acerca de las políticas de sensibilización.

La sensibilización cultural y social sobre la necesidad de la política tecnológica es significativamente mayor que en los casos internacionales comentados. Además, constituye una condición necesaria para la implementación y éxito de las políticas tecnológicas que se formulen. Esta sensibilización debería girar en términos de la importancia del conocimiento y de la complejidad de redes e instituciones en la creación de ventajas competitivas dinámicas y sustentables.

### 3.3 Síntesis de necesidades y políticas

En el siguiente recuadro se sintetizan los principales problemas planteados en las secciones anteriores en el área de tecnología e innovación y las propuestas de lineamiento de política que se avanzaron. Desde la perspectiva de las áreas problemas se plantean diversos niveles en diversos planos que van desde un nivel micro y meso económico (fallas de mercado, debilidad de tramas productivas y sistemas locales, falta de sinergia entre programas públicos y las empresas, debilidad de la relación universidad-empresa, limitaciones en las competencias de los recursos humanos) hasta otros de tipo macro y meta económico (escasa importancia social asignada a la tecnología y a los procesos de aprendizaje, excesivo riesgo para el desarrollo de actividades innovadoras, limitaciones de financiamiento). A su vez, en cada uno de esos planos se plantean áreas de política con desigual grado de especificación.

Áreas de problema <sup>49</sup>	Área de política
Escasa importancia asignada a la tecnología y desarrollo de procesos de aprendizaje en la sociedad	Sensibilización sobre el rol clave del conocimiento y de los procesos de aprendizaje en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas Difusión de mejores prácticas internacionales
Fallas de mercado en capacitación, consultoría y asistencia técnica	Consejerías tecnológicas. Articuladores de ofertas y demandas individuales Programas de consultoría y capacitación orientados al desarrollo de procesos de aprendizaje y de adaptación de competencias codificadas Sensibilización: difusión de mejores prácticas

<sup>49</sup> Se incluyen además (a) los resultados del taller realizado en la UIA en diciembre al 2001 y (b) los elementos que se desprenden de la primera sección que se consideran útiles y relevantes para el caso argentino (coordinación de la investigación de universidades y centros tecnológicos con empresas, incentivos en la investigación básica para que ese proceso se produzca, consejeros tecnológicos que conecten las partes del sistema, etc).

<p>Debilitamiento de tramas productivas</p>	<p>Consejerías tecnológicas para políticas de desarrollo de redes. Traductores y conectores que especifiquen la demanda de las partes de la red y que ayuden a articular redes complejas. Mejora de las relaciones no-precio entre el núcleo de la trama y proveedores (clientes)</p> <p>Aumentar las competencias endógenas de los proveedores y clientes de los núcleos de las redes.</p> <p>Participación de las empresas núcleo y de los proveedores (clientes) en el diseño de programas de consultoría y capacitación para que (a) sean más a medida, (b) partan de las competencias técnicas que las firmas de la trama tienen, (c) para que el desarrollo de las competencias no sea desbalanceada.</p> <p><i>Ley antidumping</i></p> <p>Cambios en los incentivos fiscales hacia un fomento de la I&amp;D local (ie: caso laboratorios medicinales citado)</p> <p>Mejora en los estándares de las compras publicas con incentivos que mejoren la inversión de I&amp;D local (ie: caso de <i>software</i>)</p> <p>Legislación que promueva la mejora de los estándares y la certificación de productos en el marco de un programa global de competitividad sistémica</p> <p>Promover los intercambios “no precio”</p> <p>Ley de compra nacional de tecnología</p> <p>Fomento al desarrollo y utilización de tecnologías de la información y comunicación (TIC)</p>
<p>Debilidad de los sistemas locales de innovación</p>	<p>Programa de sensibilización sobre el rol de los sistemas locales en la competitividad internacional.</p> <p>Consejerías tecnológicas para políticas de desarrollo de redes. Traductores y conectores que especifiquen la demanda de las partes de la red</p> <p>Plan local de competitividad conectado con un plan nacional de competitividad coordinado por IFDE Desarrollo del espacio público. Articulación de las empresas e instituciones.</p> <p>Promover los intercambios “no-precio”.</p>

	<p>Ley de <i>compre nacional</i> de tecnología.</p> <p>Fomento al desarrollo y utilización de tecnologías de la información y comunicación (TIC)</p>
<p>Debilidad de la relación Universidades y Centros tecnológicos con las PyME</p>	<p>Programa de sensibilización de empresas y de centros tecnológicos y universitarios</p> <p>Cambio en el régimen de incentivos de la investigación con efectos presupuestarios</p> <p>Lineamientos estratégicos sobre la asignación de prioridades en la investigación básica y aplicada con efectos presupuestarios claros</p>
<p>Falta de sinergia y carácter poco sistémico de los programas públicos de apoyo a nivel nacional, provincial y municipal</p>	<p>Ley de <i>compre nacional</i> de tecnología</p> <p>Desarrollo de inteligencia institucional que abarque todos los niveles de apoyo.</p> <p>Orientación de los programas existentes y los próximos a crear hacia (a) la formación de tramas productivas y (b) hacia el desarrollo de los sistemas locales. Desaliento de los programas individuales y no sinérgicos</p> <p>Desarrollo de redes institucionales</p>
<p>Ausencia de información sobre tecnología</p>	<p>Ley de <i>compre nacional</i> de tecnología</p> <p>Programas de sensibilización</p> <p>Programas de codificación del conocimiento</p> <p>Programas sobre la importancia del conocimiento tácito y de su circulación: promoción de redes: tramas productivas y sistemas locales</p> <p>Fomento al desarrollo y utilización de tecnologías de la información y comunicación (TIC)</p>
<p>Limitaciones en las competencias de los recursos humanos</p>	<p>Programas de entrenamiento y de capacitación específicos</p> <p>Fomento al desarrollo de redes que aumenten la circulación de recursos humanos</p> <p>Programas para el desarrollo de nuevas prácticas en la organización del trabajo</p>
<p>Excesivos riesgos para el desarrollo de actividades innovativas y financiamiento muy caro</p>	<p>Financiamiento de programas de capital de riesgo</p> <p>Desarrollo de redes</p> <p>Desarrollo de la articulación empresa con centros tecnológicos y universitarios</p>

## Bibliografía

- Albornoz, M. y Yoguel, G. (2001), "Competitividad y redes de producción: un desarrollo conceptual aplicado al sector automotor argentino"; en Tercera Jornada Anual de investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre.
- Angelelli, P.; Gatto, F. y Yoguel, G. (1999), "Restricciones asociadas al desarrollo de competencias: Consultoría y Capacitación", en Yoguel y Moori-Koenig (Eds), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyME argentinas*, FUNDES-Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Miño y Dávila.
- Akijiro, I. (2000), "El caso de Japón", en Zevallos E., Zamora A y Torres González E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa medía*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Bartzokas, A. (1997), *Technology policy and regional cohesion in Europe*, Maastrich.
- Bertini, S. (2000), "El fomento al desarrollo espontáneo y al *clustering* entre las PyME: un intento de definición de un marco conceptual para las políticas a partir de algunas experiencias empíricas" en Boscherini y Poma (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Universidad Nacional de General Sarmiento-Centro Antares, Forli, Editorial Miño y Davila, Madrid.
- Bianchi, P.; Giordani, M.G., y Pasquini, F. (1992). "Políticas Industriales y territorio". *Boletín de Estudio Económicos* de la Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas de la Universidad Comercial de Deusto (Bilbao).
- Bianchi, P., (1993). "An industrial strategy for small an medium-sized enterprises in an opening economy. An European perspective"; Bologna, mimeo.
- Bianchi, P. (1995), *Le politiche industriali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bolonia;
- Bianchi, P. (1997), *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*,

- Universidad Nacional de Quilmes, Bernal (Provincia de Buenos Aires); Bianchi, P. y Miller, L. (1999), *Innovación y territorio. Políticas para las pequeñas y medianas empresas*, Centro Lindavista, México.
- Bisang, R. y Gutman, G. (2001), "Networks agroalimentarios y acumulación en los países del MERCOSUR"; en Tercera Jornada Anual de investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre.
- Borda, M.; Galante, O.; Muñoz, I. y Vivori, A. (2001) "Línea de financiamiento FONTAR: aportes no reembolsables", IX Seminario latino-iberoamericano de Gestión Tecnológica/ ALTEC 2001, San José de Costa Rica, octubre.
- Boscherini, F (2002), "Políticas e instrumentos de apoyo para las PyME en Italia", *Boletín Techint*, de próxima aparición.
- Boscherini, F. y Yoguel, G.; (1996), *El fortalecimiento de la capacidad innovativa: el caso de las PyME exportadoras argentinas*, Documento de Trabajo n. 71, CEPAL.
- Chudnovsky, D. y Lopez, A.; (1997), *Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire ?* CENIT, Documento de Trabajo Nro. 20.
- Cuyas, J. (2000), "El caso de España", en Zevallos E., Zamora A y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Cowan, R. y Gert Van, P. (2000) *Innovation policy in a knowledge based economy*, MERIT, European Comission.
- Galante, O.; Muñoz, I. y Vivori, A (2001), *El Programa de consejerías tecnológicas, Un instrumento argentino de promoción a la innovación orientado a PYME*, SEPCYT.
- Grinsburg, J. (2000), "El caso de EE.UU", en Zevallos E., Zamora A y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Hirshman, A. (1995), *Tendencias autosubversivas*, Fondo de Cultura Económica, México, DF.
- Lattuada (2000), "Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los 90", *Arcasur*, marzo.
- Marcolini, P. (2000), "El caso de la Unión Europea" en Zevallos E., Zamora, A. y Torres Gonzalez E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre*

- políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Marcolini, P. (2000b), "El caso de Italia", en Zevallos, E.; Zamora, A. y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Más Verdú, F.; Rico Gil, A. y Mafé Sanantonio, J. (1992), *Política industrial y modelos de organización*, Instituto de la Mediana y Pequeña industria Valenciana.
- Metcalf, J. (1994), "Evolutionary Economics and Technology Policy", *The Economic Journal*, Nro 104.
- Milesi, D. (2002), "Del ajuste macro a la competitividad micro: el caso de las pequeñas y medianas empresas industriales" en Lugones G., Bising, R. y Yoguel, G. (eds) *Apertura e Innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, Edición Grupo Redes, Universidad Nacional de Quilmes (de próxima aparición).
- Moori-Koenig, V. (2000), "El caso de Argentina", en Zevallos, E.; Zamora, A. y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Nemirovsky, A. y Yoguel, G. (2001), *Dynamics of High-Technology Firms in the Silicon Valley*, Danis Research Unit Industrial Dynamics (DRUID), Electronic Papers Nro 3, [www.businessaucdk/druid/wp/wp200.html](http://www.businessaucdk/druid/wp/wp200.html)
- Novick, M.; Yoguel, G.; Catalano, A. y Albornoz, F. (2001), "New configurations in the Argentine automobile industry: the tension between production and business strategies", presentado en Gerpisa, colloquium 9, Reconfigurations de la Industrie Automobile: Alliances, Cession, Fusion-Adquisition, Partenariats, Scission, Paris, junio.
- OECD, (1995), *Best Practice Policies for Small and Medium Enterprises*, OECD.
- Pilgrim, M. (2000), "El caso de Alemania", en Zevallos, E.; Zamora, A. y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.
- Poma, L. (2000), "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini y Poma (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Universidad Nacional de General Sar-

- miento-Centro Antares, Forli, Editorial Miño y Davila, Madrid.
- Yoguel, G.; Moori-Koenig, V. y Boscherini, F. (1998), "Nuevos enfoques de la política industrial de apoyo a la PyME. Algunas experiencias internacionales", en *Las PyME. Clave del crecimiento con equidad*. SOCMA, Buenos Aires.
- Yoguel, G. y Rabetino, R. (2002), "La incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina en los noventa: los factores determinantes"; en Lugones, G.; Bisang, R. y Yoguel, G. (eds) *Apertura e Innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, Edición Grupo Redes, Universidad Nacional de Quilmes (de próxima aparición).
- Yoguel, G. y Boscherini, F. (2001), "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial; en *Revista Desarrollo Económico* Nro 161, Buenos Aires.
- Yoguel, G.; Neuman, M.; Braidot, N.; Gatto, F.; Malet Quintar, N. y Nicolini, J. (1998), *Programa de mejora de las capacidades tecnológicas de las PyME*, Documento Nro 1, SECYT.
- Yoguel, G.; Moori-Koenig, V. y Boscherini, F. (1999) "Nuevos enfoques de política industrial de apoyo a la PyME: Algunas experiencias internacionales", en Kesselman y Todesca (Eds), *Las PyME: claves del crecimiento con equidad*, SOCMA.
- Yoguel, G.; Neuman, M.; Gatto, F.; Malet Quintar, N.; Braidot, N.; y Nicolini, J. (1997), Programa de Mejoramiento de las capacidades tecnológicas de las PyME, en Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología 1998-2000, FONTAR, SECYT. [www.sepcyt.gov.ar/publica\\_planplur/aneypyme\\_n.htm](http://www.sepcyt.gov.ar/publica_planplur/aneypyme_n.htm)
- Yoguel, G. (2000), "Algunas reflexiones acerca de la importancia de los procesos de aprendizaje en el desarrollo de las ventajas competitivas de las firmas", *Revista de la CEPAL*, Nro 71, Santiago de Chile, 2000; [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- Zevallos, E.; Zamora, A. y Torres Gonzalez, E. (Eds), *Experiencias internacionales sobre políticas para la empresa media*, FUNDES-McGraw-Hill.





## **INTERNACIONALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS**

Gabriel Bezchinsky

Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

---

*Se agradece la colaboración de Marcos Gerber en la elaboración de la sección experiencia internacional seleccionada.*



## Presentación

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta preliminar de instrumentos de política de apoyo para la internacionalización de las PyME en la Argentina. Partimos de la premisa de que la internacionalización de las empresas PyME no es, ni puede ser concebida como un fenómeno exclusivamente microeconómico, ni la política destinada a promover esa internacionalización como un “área específica” orientada a apoyar esfuerzos individuales de las firmas, sin vinculación con una estrategia de inserción internacional del país y con otros pilares como la política de innovación y la política de desarrollo empresarial. En ese sentido, el presente trabajo parte de la necesidad de definir una estrategia de inserción internacional que tenga en cuenta por un lado, las características de un patrón de especialización basado en ventajas competitivas dinámicas, que permita lograr niveles crecientes de empleo y mejorías sustanciales en la calidad de vida de la población, y por otro, las capacidades, las potencialidades y las debilidades del tejido productivo argentino.

En la primera parte del trabajo, se describen en forma sucinta las principales fuentes de ventajas competitivas de las empresas, las regiones y los países en el nuevo escenario económico internacional, que deben ser consideradas a la hora de diseñar una política de promoción de la internacionalización de las firmas. En la segunda parte, se presentan algunas de las experiencias exitosas en políticas de promoción de la internacionalización de PyME, con especial énfasis en el ámbito latinoamericano. Finalmente, en la tercera parte, se presenta la propuesta preliminar de instrumentos de política. Esta propuesta, además de avanzar en algunos programas e instrumentos concretos, pone énfasis en el aspecto institucional, dado que más allá de defectos y de problemas en el diseño y en la implementación de las políticas existentes, la debilidad y el desajuste institucional sobre el que estas se sustentan es, a nuestro criterio, una de las causas principales de su ineficacia.

## 2. Las nuevas condiciones de la competencia internacional

En los últimos años, se han escrito una gran cantidad de trabajos en los que se describen y analizan las nuevas capacidades competitivas que las firmas y los sistemas económicos (locales, regionales, nacionales) deben desarrollar para insertarse con éxito en una economía cada vez más globalizada en sus flujos financieros, comerciales y tecnológicos.

Recientemente, se ha producido una creciente convergencia, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas en torno a conceptos como aprendizaje, innovación, competencias, instituciones y territorio. La agenda de investigación de distintas disciplinas como la geografía, la economía industrial, la sociología industrial, la administración de empresas y la ciencia política confluye en esta temática. Por otra parte, distintos países y regiones (no sólo de los países desarrollados, sino también de muchos países de industrialización tardía) basan el diseño de sus políticas de competitividad en estos principios.

El punto de partida de este enfoque es el concepto de que la empresa es un sistema dinámico en el que la creación de conocimiento constituye uno de los factores clave en la generación de ventajas competitivas. En este sentido, más que la eficiencia de corto plazo en la asignación de los recursos, es la habilidad de las empresas (así como la de las regiones y países) de aprender, cambiar y adaptarse lo que determina su *performance* en el largo plazo. La competitividad de las empresas está determinada cada vez menos por reducciones de costos, y cada vez más por la generación de "rentas diferenciales" a través de la innovación en los procesos, el acceso a nuevos mercados, el desarrollo de nuevos productos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver Maskell y Malberg (1995). Más allá de los factores "precio" tradicionales, centrados en los costos salariales y la productividad del trabajo, y que incluyen también el costo y la productividad del capital, el costo y la calidad de los insumos, adquieren un rol central los factores "no precio", como la calidad, el tiempo de puesta en el mercado, la capacidad de diferenciación de productos y servicios, la especialización, la eficacia de las redes y la cooperación empresarial. Para una exposición y descripción de estos factores ver, por ejemplo, Coriat y Taddei (1995).

Ahora bien, existen distintos tipos de conocimiento. Algunos tipos de conocimiento sólo se generan por la experiencia, y no pueden ser codificados ni transmitidos en ninguna forma. Este conocimiento permanece como “conocimiento tácito” dentro de la firma. El conocimiento codificable es transable y accesible a través del mercado o de otros mecanismos, independientemente de las distancias. Pero, el más significativo es el conocimiento tácito, dado que en él se sustenta la ventaja competitiva específica de los distintos agentes.<sup>2</sup>

Todo proceso económico se desarrolla en una estructura social y la mayor parte del conocimiento se crea y se reproduce a través de la interacción en redes sociales. El proceso de aprendizaje es básicamente interactivo y generalmente caracterizado por la incertidumbre. Gran parte del nuevo conocimiento está relacionado con la resolución de problemas, sobre la base del ensayo y del error y, en general, se alcanza en forma incremental. Esto difiere fundamentalmente de lo que plantea la teoría neoclásica, que postula que el conocimiento existe en forma codificada y puede adquirirse en el mercado sobre la base de información completa y a un modelo de elección racional por parte de los agentes.

En una época en la que el conocimiento codificado se disemina más rápida y globalmente que nunca, el conocimiento tácito, que es menos móvil geográficamente, se vuelve más importante como base para la generación de ventajas competitivas sostenibles. La proximidad geográfica es importante para el desarrollo del conocimiento tácito. Por un lado porque, aunque el impresionante desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones facilita mucho la interacción más allá de las distancias, para gran cantidad de procesos de intercambio de información el contacto cara a cara sigue siendo fundamental. Por otro lado, porque comunicar conocimiento tácito requiere de un alto nivel de confianza mutua y de comprensión, que está vinculado con el lenguaje, con la cultura y con valores compartidos.

---

<sup>2</sup> Para un detallado análisis de la relación entre tecnología y generación de conocimiento, ver por ejemplo, Yoguel (2000).

La capacidad competitiva regional se relaciona no sólo con los recursos físicos y humanos de una región, sino también con el conocimiento “embebido” en su estructura industrial e institucional y con la capacidad de esas estructuras de generar y procesar nuevo conocimiento. Si esas capacidades regionales son valiosas, raras y difíciles de imitar en otros lugares, las mismas se convierten en ventajas competitivas duraderas para las empresas localizadas en la región. En esto radica, en buena medida, la gran importancia que se le otorga actualmente al ámbito local como espacio por excelencia de generación y recreación permanente de ventajas competitivas. Es precisamente en este ámbito en el que las PyME adquieren particular relevancia. Los recientes estudios realizados en torno a la competitividad empresarial han destacado esta dimensión territorial y la importancia de construir redes locales como una modalidad para vehicular y transmitir conocimientos y capacidades como un elemento clave en la generación de ventajas competitivas.<sup>3</sup>

En este sentido, el sistema productivo local se convierte en un sistema abierto, en el que la competencia territorial pasa por factores cognoscitivos que requieren de una “atmósfera institucional” para que sean traducidos y difundidos en procesos de aprendizaje de la gestión empresarial. El cambio del territorio como sistema colectivo se convierte en el eje para impulsar competencias por medio de una gestión institucional que articule el tejido productivo y su base territorial.

Actuar sobre la competitividad territorial significa mantener y acrecentar dinámicamente la capacidad del territorio de competir con éxito en el mercado global sobre la base del desarrollo de conocimiento e innovación en producción de bienes y servicios. La conformación de una red de agentes locales y la interacción de los mismos con el resto del mundo desempeña un rol preponderante en este proceso.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, en Boscherini y Poma (2000) los capítulos “La nueva competencia territorial” de Lucio Poma y “Aprendizaje y competencias como factores competitivos en el nuevo escenario: algunas reflexiones desde las perspectivas de la empresa” de Favio Boscherini y Gabriel Yoguél.

Los elementos relacionales del sistema económico local y la articulación de las instituciones juegan un papel preponderante en esta nueva etapa, por lo que resulta primordial que los instrumentos se focalicen en el ambiente donde las instituciones y las empresas operan; teniendo un mayor impacto sobre las empresas de menor dimensión que necesiten oportunidades económicas externas.

Este sistema de instituciones sobre el que se asienta el desarrollo económico local está compuesto por una multiplicidad de factores, siendo la relación entre los factores en sí mismos, lo que contribuye a que el sistema se transforme en motor del desarrollo.

A partir de las consideraciones anteriores, las preguntas que cabe formularse son ¿Cómo construir y fortalecer las condiciones para lograr un proceso virtuoso de generación de competencias, de conocimiento y de aprendizaje generalizado en el tejido productivo, que permita sustentar un proceso de internacionalización creciente de las PyME argentinas? ¿Qué rol debe jugar la política pública en ese proceso?

Si bien, estos aspectos serán abordados con mayor detalle en la propuesta, una primera respuesta es que el rol de la política pública debería ser doble: por un lado, facilitar y promover los procesos de aprendizaje a partir del estímulo a la conformación de redes, del fortalecimiento de los espacios locales y de los sistemas de innovación y del fortalecimiento y creación de instituciones que sean capaces de potenciar esos procesos; por otro lado, desarrollar y brindar la infraestructura, los servicios técnicos y financieros y la información necesaria para facilitar las tareas de inserción de las empresas, redes y *clusters* en los mercados externos. Esto comprende acciones en cuatro ámbitos complementarios: el estratégico, el macroregulatorio, el institucional y el de los instrumentos concretos, y tiene distintas implicancias en los distintos niveles (nacional, provincial, regional y local).

El ámbito estratégico es el ámbito de definición del contexto de referencia y de actuación, en el cual las instituciones y las propias empresas deben definir e implementar sus propias estrategias y planes de acción.

Por lo tanto, debe ser claramente planteado, consensuado y comunicado en los distintos niveles. Esto comprende no sólo las definiciones estratégicas a nivel nacional, sino también a nivel provincial, regional y local. En cada uno de estos niveles deben producirse definiciones estratégicas que enmarquen la acción de los actores públicos y privados.

El ámbito macroregulatorio corresponde a la definición de las políticas macroeconómicas que deben servir de base para el desarrollo internacional de empresas, sectores, *clusters*, redes, etc. Sin una macro estable que incentive la inversión, todo proceso de internacionalización se ve seriamente dificultado. Además, es necesario contar también con un marco regulatorio favorable, que contemple no sólo la legislación específica de comercio exterior, sino también la relativa a las condiciones de competencia en el mercado doméstico, el control de las prácticas monopólicas y oligopólicas, la prestación de los servicios públicos esenciales, etc.

En el ámbito institucional, al nivel nacional, la primera tarea es establecer claramente las responsabilidades funcionales de las distintas áreas del Estado en el diseño y en la implementación de las políticas específicas (incluyendo las negociaciones internacionales) derivadas de la estrategia de largo plazo. Asimismo, deben definirse las áreas de incumbencia y las formas de complementación y cooperación con el sector privado.

En el nivel local y en el regional el énfasis debería estar puesto en implementar una política localizada, que corresponda a un conjunto de actividades para crear una ventaja localizada, es decir condiciones que estimulen y apoyen la competitividad de las empresas en un determinado espacio territorial. El objetivo es crear factores que permitan mejorar las condiciones de rentabilidad de las empresas en una región determinada a través de una variedad de apoyos (principalmente precompetitivos, no financieros y financieros) que sus competidores fuera del área no tienen disponible. Así, la política localizada es la operación de una estrategia territorial, en cuya formulación debe participar no sólo el gobierno sino también los actores no gubernamentales (empresas, cámaras empresariales, sindicatos, comunidad científica y tecnología, etc.) Esa estrategia debería apun-

tar a definir actividades o ramas donde se puede generar una ventaja específica a partir de la creación de factores precompetitivos localizados.

El desafío principal, más que la creación o el apoyo a la generación de capacidades institucionales básicas en capacitación, tecnología, o promoción comercial (que en algunos casos es necesaria), es la articulación y conexión entre las mismas, por ejemplo mediante redes entre esas instituciones para promover sinergias, evitar superposiciones (con el consiguiente despilfarro de recursos escasos y la confusión y descreimiento de las empresas beneficiarias) y, en definitiva, mejorar su desempeño y eficacia.

En la esfera de los instrumentos concretos, se pueden mencionar algunos criterios generales que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar e implementar programas e instrumentos de apoyo a la internacionalización de las PyME: instrumentos flexibles que puedan adaptarse a distintos programas específicos; apoyo a cadenas de valor más que a empresas individuales; participación de instituciones públicas y privadas de nivel local en el diseño y la gestión de programas y proyectos específicos.

A continuación, se presentan algunos casos de experiencias internacionales que aportan elementos de interés para el caso argentino. Finalmente, se presenta la propuesta de instrumentos.

## 3. Experiencia internacional seleccionada

### 3.1 Consideraciones Generales: ¿por qué se fomenta la exportación de las PyME?

Los empresarios argentinos frecuentemente tienen una experiencia frustrada en lo relacionado al uso del sistema de promoción de exportaciones, que puede sintetizarse en una brecha o *gap* burocrático expresado, principalmente en las siguientes limitaciones: dispersión de esfuerzos en lo relativo a las acciones de fomento a la exportación, diseño de instrumentos

fuertemente sesgados desde la oferta de los organismos especializados y de baja correspondencia con las necesidades del empresario, fuerte incidencia del gasto asignado al aparato burocrático del Estado y carencia de recursos presupuestarios (que acentúa las limitaciones anteriores).

Al comparar el caso argentino con la experiencia internacional, se destaca la semejanza en la cantidad y en la variedad de instrumentos y acciones de promoción de exportaciones; pero también se señala el escaso impacto que ha tenido en la Argentina y el uso infrecuente que han tenido estos instrumentos por parte de los exportadores. Sin embargo, tal semejanza es sólo aparente, ya que el caso argentino, salvo algunas contadas y aisladas excepciones no tiene la solvencia profesional, la escala, la inversión, la gestión, la profundidad, ni la persistencia de las buenas prácticas internacionales en la materia.

El punto de partida para la formulación de un reordenamiento del sistema de promoción es hacer explícitos los objetivos de política de los instrumentos de promoción y diseñarlos de tal manera que sean evaluables y mensurables en materia de impacto. Por ejemplo, las exportaciones pueden crecer independientemente del sistema de fomento a las exportaciones y una caída de las exportaciones puede estar amortiguada por una eficaz intervención de los instrumentos de apoyo. Esta evaluación no tiene que ser meramente cuantitativa, sino que podría considerar aspectos cualitativos tales como el mejoramiento del balance de divisas de las exportaciones, el porcentaje de valor agregado local por unidad de producto, la generación de empleos por unidad exportada y el grado de diversificación de los mercados, entre otros aspectos.

Estas consideraciones son relevantes a la hora de potenciar y/o generar mecanismos diferenciados de apoyo al segmento empresarial PyME en un contexto de restricción fiscal generalizada y permanente. En este sentido, aumentar la proporción de productos *no commodities* (donde las PyME son relevantes) en el *mix* de exportaciones globales puede ser un objetivo de política para hacer más estable y menos vulnerable la inserción internacional de la economía nacional en una estrategia que apunte el dinamismo de las exportaciones en el largo plazo. Asimismo, incentivar diferencialmente a las PyME

puede fortalecer un proceso de integración regional al fomentar el comercio intra e interindustrial donde este segmento empresarial tiene mayores posibilidades, disminuyendo también la vulnerabilidad de las exportaciones.

La explicitación de objetivos y metas y la mensurabilidad de resultados mencionada anteriormente<sup>4</sup> es de fundamental importancia para coordinar a las distintas instituciones públicas y privadas que intervienen en las acciones de promoción y de apoyo a las exportaciones, evitando la superposición de esfuerzo y de funciones y el mal gasto de recursos escasos. La experiencia reciente argentina muestra una proliferación de iniciativas cuya implementación tuvo impactos limitados en un contexto de dispersión de esfuerzos de los agentes involucrados (tanto a nivel nacional como provincial) quitando así potencialidad al esquema de promoción planteado.

En nuestro enfoque resulta imprescindible evaluar la coherencia de las relaciones complejas entre el marco macroeconómico definido para el país, las políticas de fomento a la competitividad, a las empresas y el conjunto de instrumentos que denominamos sistema de promoción de exportaciones.

Para ser consideradas como metas consistentes con el conjunto de la política económica nacional es condición la definición de la prioridad de las exportaciones y del grado de complejidad de éstas. Esto permitiría establecer los vectores generales de corte cambiario, financiero e impositivo que incidan sobre el sector exportador, en general, y sobre las PyME, en particular. De este modo, se podrán identificar claramente los instrumentos con sus objetivos expresos y con sus impactos verificados, tal como indica la experiencia internacional más exitosa en materia de promoción de exportaciones; permitiendo una mayor focalización de las acciones exis-

---

<sup>4</sup> Al analizar las políticas públicas de asistencia a las PyME en los países desarrollados, David Storey, de la Universidad de Warwick del Reino Unido, describe las razones por las cuales dicen que intervienen para apoyar a las PyME y las contrasta con la ambigüedad de objetivos planteados en muchos de los programas creados para tales efectos, destacando la importancia de determinar objetivos que puedan ser convertidos en metas cuantificables. Por otro lado, señala la necesidad de que la legislación y el marco normativo deben ser periódicamente revisados de acuerdo a evaluaciones y auditorías independientes. Ver Storey (1998).

tentes y facilitando la potenciación y la direccionalidad de las medidas de fomento planteadas, tanto a nivel territorial, sectorial o empresarial.

De acuerdo a la experiencia internacional, otro aspecto clave que contribuye a la eficacia del sistema de promoción de exportaciones es la consistencia y la coordinación de éste con otros sistemas o regímenes de fortalecimiento de la competitividad que operan a nivel sectorial, provincial o empresarial (un ejemplo es la complementariedad entre los sistemas de promoción a las inversiones y el de exportaciones). La articulación de redes interinstitucionales que ejecuten coordinadamente los programas de promoción a las exportaciones pasa a ser clave en la implementación de dichos regímenes.

En esta línea, el desarrollo de competencias endógenas en las PyME a partir de la formulación de programas que incentiven la incorporación de las *mejores prácticas* detectadas en las PyME exitosas, tiene como meta el incremento del número de PyME que adopten una estrategia exportadora con posibilidades ciertas, a partir de la difusión de las mencionadas *mejores prácticas*. Dicho de otro modo, favorecer un camino evolutivo de aprendizaje e incorporación gradual de ventajas competitivas a partir de la generación de políticas concertadas entre los distintos niveles jurisdiccionales del Estado y en el sector privado del ámbito nacional, provincial o local.

Finalmente, un elemento crucial en las experiencias internacionales que se destacan por su mayor impacto es su claridad institucional, su estabilidad normativa y su permanencia en el tiempo para brindar señales claras en el mediano y largo plazo para la toma de decisiones de inversión empresarial.

### 3.2 Nivel Nacional

Aspectos metodológicos: ¿cuál *mejor práctica*?

En primera instancia, la vasta experiencia internacional en materia de diseño y de ejecución de políticas de apoyo a la internacionalización empresarial y de promoción a las exportaciones puede ser agrupada en experiencias nacionales de acuerdo a las distintas propensiones a exportar

de cada sistema económico nacional, definida por el coeficiente de exportación/PBI en términos porcentuales.

En términos esquemáticos, puede calificarse como propensión alta a exportar a coeficientes mayores del 30% (por ejemplo Hong Kong, Malasia, Canadá, Corea, Dinamarca y México, a partir de la segunda mitad de los noventa) como propensión media a economías con coeficientes de entre 15% y 30% (por ejemplo Australia, Colombia, Chile, España y Reino Unido) y como baja propensión a exportar a países con coeficientes menores al 15% (Argentina y Brasil).

Merece señalarse que la fuerte divergencia entre las propensiones nacionales a exportar muchas veces obedece al tamaño relativo de la economía, ya que en términos generales cuanto menor es una economía mayor es su tendencia media a comerciar con el exterior (Dinamarca) y cuando mayor es el tamaño relativo menor es su tendencia media a exportar, dado el peso relativo del mercado interno (EE.UU). Asimismo, los niveles de la propensión nacional a exportar están fuertemente influenciados por procesos de integración regional supranacional (México con el Nafta y España con la Unión Europea) o responden a estrategias del tipo de enclave exportador (Malasia y Hong Kong) cuyos coeficientes de exportación casi cuadriplifican a la media de los países con alta propensión a exportar.

Esta discriminación inicial de las experiencias internacionales, facilita la detección de *mejores prácticas* contextualizadas<sup>5</sup> por el grado de maduración exportadora en las que estas prácticas se inscriben, definiendo de esta manera una gama de mejores prácticas implementables a ser consideradas en el diseño de las políticas nacionales de apoyo a la internacionalización.

---

<sup>5</sup> La definición de *mejor práctica factible* de Albert Berry de la Universidad de Toronto previene el uso de imitar mejores prácticas de una forma descontextualizada, por dos motivos básicos: en primer lugar, una práctica puede funcionar bien en determinado contexto y no en otro; y por otro lado, lo que se denominan "mejores prácticas" muchas veces son motivo de debate y controversia con respecto a sus resultados.

Al margen de consideraciones sobre el tamaño relativo de las economías nacionales, puede decirse que las anteriormente mencionadas propensiones a exportar han sido creadas, ya que han sido el resultado de una estrategia explícita o implícita que involucró una serie de políticas y acciones ordenadas dentro de esquemas institucionales específicos. Estos, seguramente fueron influenciados por factores tales como las culturas empresariales respectivas y el grado de estructuración de la gestión del Estado, factores que definen la capacidad competitiva de mediano plazo en los mercados mundiales.

En los párrafos anteriores se ha intentado remarcar la necesidad de contextualizar las *mejores prácticas* identificadas para su posterior uso, adaptándolas al contexto nacional y al grado de desarrollo de capacidades competitivas exportadoras diferenciadas por tipo de agente económico, sector y región.

Continuando con la lógica anteriormente expuesta y tomando en consideración el propósito de diseñar un sistema integrado de apoyo a la PYME que incluya iniciativas que promuevan su inserción internacional articulada con la política general de promoción de exportaciones, es de mencionar que en la experiencia internacional más interesante, el grado de madurez del proceso de internacionalización y la estructura empresarial por tamaño son los factores que más influyen en las modalidades de intervención diseñadas e implementadas.

Existe un consenso relativo sobre que la propensión a exportar es mayor a medida que aumenta el tamaño de la empresa<sup>6</sup> y que existen umbrales mínimos a partir de los cuales una empresa puede sostener una actividad

---

<sup>6</sup> Alonso y Donoso (1999) señalan este aspecto, remarcando el requerimiento organizativo de un departamento especializado o división de exportación dentro de la unidad empresarial, lo que se traduciría en una masa crítica de cincuenta empleados de una empresa con aceptable factibilidad para exportar. Estos autores al revisar la evidencia empírica del caso español, subrayan la importancia de considerar las propensiones medias a exportar diferenciales por tamaño de empresa y por sector para fijar criterios estratégicos para aumentar la exportación de un país, señalando la alta mortandad de pequeñas empresas en el grupo exportador regular que testimonia sus dificultades en sostenerse en la actividad de exportación.

exportadora con eficacia; esta afirmación puede ser matizada con las recientes experiencias que consideran al *cluster* como el agente exportador, a la exportación indirecta de las PyME integrantes de tramas productivas y a los consorcios que agrupan a pequeños productores como mecanismos que facilitan la gestión de comercio exterior.

En este sentido, en un país con alta propensión media a exportar, las acciones encaminadas a incrementar exportaciones podrán estar orientadas a aumentar la propensión a exportar del grupo de agentes que ya exportan o a incrementar la probabilidad de exportar de los que no lo hacen. En el caso de detectarse una propensión a exportar decreciente de los que ya exportan sistemáticamente, lo más factible es que los esfuerzos se orienten a promover un incremento en la probabilidad de exportar de los que no exportan sistemáticamente, con la perspectiva de encontrar agentes con propensiones a exportar creciente (caso programas de exportaciones no tradicionales en Chile y fomento a la PyME española<sup>7</sup> para acercarse a la *performance* exportadora de la PyME italiana). Se deberá asumir el riesgo de la baja permanencia promedio de este tipo de agentes en la actividad exportadora, riesgo que se minimiza al focalizar las políticas de apoyo en grupos seleccionados de agentes con mayores probabilidades de sostener en el tiempo su actitud exportadora (agentes con oportunidades comerciales para sus productos, con capacidad de organizar y de sustentar una estrategia exportadora y una gestión de comercio exterior eficaz, con iniciativa para asociarse en proyectos exportadores conjuntos, entre otras cualidades).

### Casos analizados

Los casos que se presentan a continuación responden a los criterios analizados en el punto anterior. Sin embargo, es importante tener en cuenta también el completo y detallado relevamiento realizado por Carlo Ferraro en el marco del trabajo recientemente publicado por FUNDES y la

---

<sup>7</sup> Alonso y Donoso, en la obra citada observan esta diferencia entre las probabilidades a exportar entre la PyME española e italiana. En el tramo de diez a veinte empleados la probabilidad de exportar es del 37 % en Italia y del 26 % en España.

UNGS.<sup>8</sup> Este relevamiento aporta elementos de gran importancia para evaluar y valorar la experiencia internacional. En este sentido, los casos que se analizan a continuación buscan simplemente complementar dicho relevamiento y aportar algunos elementos adicionales sobre la base del criterio de mejores prácticas factibles.

## España

El coeficiente de exportación español ronda el 29%, teniendo una evolución creciente desde que España se integra a la Unión Europea<sup>9</sup> (en 1994 el mencionado coeficiente era del 22%) en un período que el proceso de integración se profundiza con la construcción de un mercado único y la aceleración de la unión monetaria. En gran medida, el “éxito” exportador español puede ser adjudicable a la acelerada integración al mercado europeo.

La principal institución nacional involucrada en la promoción de exportaciones es el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y depende de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Hacienda. Sus principales funciones son implementar programas de promoción a las exportaciones, administrar información sobre mercados internacionales y sobre la oferta exportable.<sup>10</sup>

Para desempeñar sus funciones, el ICEX tiene una red de Direcciones Regionales de Comercio y Centros de Información y Documentación que le facilita una relativa difusión institucional dentro del territorio español, operando en el exterior a través de las Oficinas Comerciales de España.

---

<sup>8</sup> Ver Moori Koenig, Virginia, Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel (2001).

<sup>9</sup> Alonso y Donoso (1999) ponen en evidencia este particular contexto de cambio estructural de la economía española a partir del comienzo del período transitorio en 1986 con la implantación de importantes cambios normativos que modifican el entorno legal en el que se desenvuelven las empresas, especialmente a partir de la supresión del comercio administrado. En términos generales, estos cambios pusieron a la empresa española en una situación competitiva radicalmente distinta a la que tuvo con anterioridad.

<sup>10</sup> Véase el Capítulo de Carlo Ferraro en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

La acelerada maduración del proceso de integración y la expansión exportadora mencionada anteriormente implicó que en el diseño de las políticas de fomento a las exportaciones se tuviera una mayor atención a la inclusión de nuevas empresas y de nuevos productos en una dinámica exportadora que comenzaba a estancarse; fundamentalmente debido al imperativo de robustecer el proceso de internacionalización con actores excluidos anteriormente y a la necesidad de diversificar la base exportable.

Esta circunstancia llevó a que los programas del ICEX tuvieran en su diseño una consideración especial hacia las características específicas de la pequeña y mediana empresa, características tales como una modalidad tradicional de organización empresarial y sus limitaciones financieras, de manera que contrastándolas con los requerimientos modernos para sostener la actividad exportadora, permitieron el diseño de instrumentos de apoyo a la internacionalización de este segmento empresarial.

A partir de evaluaciones efectuadas sobre los esfuerzos realizados para promover las exportaciones PyME, se detectó un significativo número de pequeñas empresas que no subsistían en la actividad exportadora regular, lo que implicó redireccionar las acciones hacia empresas o grupos de empresas cuya probabilidad de exportación fuera mayor. En este sentido, se identificó una cota mínima en el tamaño de empresa para emprender una actividad exportadora sostenible.

Sintéticamente, el crecimiento de la capacidad competitiva para exportar tuvo que ver con mejoras en los aspectos organizativos de las empresas (constitución de departamentos especializados), explicitación de estrategias exportadoras consistentes y una mayor prospección del mercado internacional (en especial el europeo) en busca de oportunidades comerciales para sus empresas.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de ventajas competitivas exportadoras en los últimos años, hubo un desplazamiento del dinamismo competitivo hacia empresas y productos con ventajas competitivas dinámicas, generando un amplio campo de intervenciones para favorecer dichas ventajas tanto

en las condiciones del entorno empresarial como en las mismas empresas<sup>11</sup>.

## Chile

El coeficiente de exportación ha girado alrededor del 30% en los últimos años, este indicador ha mostrado una relativa estabilidad desde la segunda mitad de la década de los noventa. Tanto el proceso de apertura de la economía chilena (el nivel arancelario de Chile es aproximadamente la mitad del arancel común del Mercosur y la política arancelaria actual prevé seguir reduciéndolo en los próximos años) como las reformas estructurales tendientes a impulsar un incremento sostenido de las exportaciones dieron como resultado una alta propensión a exportar; señalando una orientación clara del modelo de desarrollo de Chile hacia los mercados internacionales y un satisfactorio resultado en la consecución de los objetivos de esa estrategia.

Esta tendencia se debilitó a medida que el proceso exportador fue madurando y comenzó a encontrarse con restricciones tanto en el mercado internacional (dificultades en los acuerdos comerciales con los Estados Unidos y el Nafta) como en el dinamismo de la estructura de la oferta exportable existente. Esta situación ha implicado cambios en la estrategia exportadora, con la consecuente reorientación de esfuerzos hacia empresas y productos con probabilidades de exportar que no habían entrado plenamente en el proceso de internacionalización.

El sistema de promoción de exportaciones chileno tiene una amplia gama de instrumentos de tipo impositivo, arancelario y financiero; entre los que se encuentra la devolución del IVA, el Sistema Simplificado de Reintegro de Exportaciones Menores, líneas y fondos de financiamiento de la Corporación de Fomento<sup>12</sup> (CORFO), *draw back*, entre otros.

---

<sup>11</sup> Según Alonso y Donoso (1999) la cuota de ventas en los mercados internacionales ha pasado de 1,4 a 1,9 entre principios y finales de la década de los noventa.

<sup>12</sup> CORFO es la principal institución que apoya las PYME Chilenas y coordina sus acciones con Ministerios y Cámaras como la de los exportadores de manufacturas. CORFO ha tenido una progresiva desconcentración hacia las regiones y ha desarrollado una serie de instrumentos para la articulación productiva por medio de direcciones regionales y agentes de fomento

Básicamente, la principal agencia especializada en apoyar el proceso de internacionalización es PROCHILE (Dirección de Promoción de exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores). Esta institución genera servicios que tienden a consolidar la base exportadora, a incluir a nuevos exportadores y a fortalecer la posición de las empresas chilenas en los mercados internacionales a través de una red de agencias en las regiones y en las oficinas comerciales del exterior. Los principales servicios son: información a exportadores e importadores del exterior, asesoría de tramites y gestión exportadora, información sobre instrumentos de promoción, ferias en el exterior, directorio de exportadores e información sobre mercados internacionales.

La promoción de exportaciones tiene un fuerte entramado institucional con el sistema de fomento a la pequeña y mediana empresa que se encuentra en manos de la CORFO, un ejemplo de ello es la articulación que tiene PROCHILE en la promoción de la internacionalización de los proyectos incluidos en el PROFO<sup>13</sup> de la CORFO. Por otro lado, PROCHILE coordina programas y acciones, en conjunto con el sector privado, a través de cámaras que los agrupan tales como ASEXMA (exportadores de manufacturas) canalizando programas y elaborando proyectos asociativos para aumentar la capacidad competitiva de las empresas chilenas.

En un intento de ampliar y de revitalizar la base exportadora, a partir de 1995 PROCHILE puso en marcha el Fondo de Promoción de Exportaciones para cofinanciar programas de promoción de las exportaciones no tradicionales, con prioridad para la pequeña y mediana empresa, aunque los resultados de estas acciones aún no han sido evaluados.

Como respuesta al relativo estancamiento del dinamismo exportador chileno, a fines de la década de los noventa, el gobierno impulsa una política de diversificación de exportaciones con la elaboración del Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile cuyo principal propósito es

---

<sup>13</sup> El PROFO es un subsidio parcial y decreciente de los gastos de operación de un proyecto colectivo de un grupo de PyME a través de agentes de fomento que abarcó aproximadamente cuatro mil empresas en los últimos años.

reestructurar el sistema de fomento a las exportaciones, incluyendo sectores claves como los de servicio.

Recientemente, PROCHILE ha creado en convenio con CORFO un programa de internacionalización específico para la PyME (INTERPYME) que se ejecuta a través de alianzas estratégicas con instituciones empresariales. Este instrumento tiene como propósito desarrollar la capacidad exportadora de empresas que nunca han exportado o que lo hacen esporádicamente. Sus actividades son capacitación y asesoría especializada por medio de tutores de las empresas, y se dividen en dos etapas: preexportación (diagnóstico de preparación para exportar y autodiagnóstico de posición competitiva) y exportación (Plan Estratégico de Exportación y Plan Operativo).

### **Colombia**

El grado de apertura exportadora de Colombia es medio, su coeficiente de exportación se ha mantenido en aproximadamente un 15%, experimentando un salto al 18% en 1999; situación que la coloca en una posición de internacionalización intermedia entre Argentina-Brasil y Chile-México. Este país tuvo un proceso de apertura comercial creciente que se inició en 1989.

Con el objetivo de lograr una diversificación exportable, diversificar los mercados para la exportación y consolidar la oferta exportable; el gobierno colombiano elaboró un Plan Estratégico Exportador cuyas políticas se implementaron a través de PROEXPORT para los aspectos de promoción y Bancoldex<sup>14</sup> para los aspectos financieros.

Las actividades de PROEXPORT incluyen el cofinanciamiento para apoyar consorcios de exportación y también se desarrolló una serie de servicios tales como el Centro de Atención al Exportador, el Directorio de Exportadores, Intalexport que realiza inteligencia de mercado y programas de aseguramiento de calidad; brindando la posibilidad de acceder, a la ma-

---

<sup>14</sup> Es un banco de segundo piso que financia inversiones para la venta de productos en el exterior, disponiendo de líneas de crédito para pre y post embarque, bienes de capital, leasing, prestación de servicios técnicos, etc.

por parte de estos servicios, por medio de Internet.

En cuanto a programas con sesgo hacia el segmento empresarial pequeño y mediano, se creó el Expopyme para intentar mitigar una estructura exportadora concentrada en pocas grandes empresas. El propósito de este programa es asistir a la elaboración de planes de exportación<sup>15</sup> por empresa como una herramienta para el empresario, identificando necesidades fortaleza y debilidades para proyectar metas de exportación. Este programa tuvo un gran impacto desde la demanda, ya que esta última triplicó las metas iniciales; y se privilegio a las empresas pertenecientes a cadenas productivas definidas dentro de los Acuerdos de Competitividad.<sup>16</sup>

### México

A mediados de la década de los noventa, la economía mejicana experimenta un brusco cambio que la orienta drásticamente hacia el mercado internacional (fundamentalmente hacia EE.UU, en particular, y el Nafta), impulsando el crecimiento económico después de la crisis de 1995 (más del 5% de crecimiento del PBI en los años sucesivos) con un impulso sostenido de las exportaciones.

Como resultado de este proceso de internacionalización, México pasó de tener una propensión media a la exportación, con un coeficiente del 16% en 1994, a tener una propensión alta a exportar con un coeficiente de 30% a finales de la década. Proceso de internacionalización que fue intensamente influido por la liberalización comercial de la región derivado de la integración al bloque del Nafta.

---

<sup>15</sup> Las tres etapas para la formulación del plan por empresa son el análisis del potencial exportador, inteligencia de mercado y elaboración del plan. Para realizar estas tareas se financia la asesoría de una universidad y la contratación de un experto como coordinador del programa dentro de la empresa. Una vez elaborado el plan exportador, se apoya al empresario con los instrumentos de promoción de Proexport para participar en ferias, misiones comerciales, misiones de compradores y asesorías especializadas.

<sup>16</sup> En estos casos, las actividades estuvieron articuladas con el impulso a la innovación tecnológica promovida por los Centros de Desarrollo Tecnológico y sus redes especializadas por sectores (minería, energía, sector agropecuario, industria, servicios y nuevas tecnologías).

En este contexto, el estado mejicano elaboró una política integral de fomento para facilitar el *catch up* de las empresas que habían quedado rezagadas con los intensos cambios del entorno empresarial y de mercado (deterioro de las cadenas productivas, escasa creación de empleo, aumento de brecha de productividad entre grandes empresas y el resto de empresas, estancamiento del mercado interno). Con estos objetivos, se elaboró el Programa Nacional de Industria y Comercio Exterior 1995-2000 y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.<sup>17</sup>

Las instituciones especializadas en apoyar el proceso de internacionalización empresarial son la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFIN) que han desarrollado una serie de instrumentos para el fomento de la actividad exportadora.<sup>18</sup>

La SECOFI tiene como principales funciones llevar registros de las operaciones de comercio exterior, brindar información comercial y simplificar las trabas legales y burocráticas de las gestión del comercio exterior.

El BANCOMEXT se dedica a brindar financiamiento, capacitación, asesoría y promoción a la producción mejicana exportable; a su vez, apoya a instituciones financieras con garantías y créditos para proyectos de desarrollo y tiene líneas específicas de financiamiento y garantías a la exportación e importación.

La NAFIN financia y da garantías para proyectos de exportación, también, cuenta con un Programa de Desarrollo Empresarial para ofrecer asistencia técnica y capacitación.

---

<sup>17</sup> En esta estrategia se inscriben una serie de instituciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas mejicanas tales como la Nacional Financiera, El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Banco de Comercio Exterior, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Trabajo y previsión social; instituciones que han elaborado programas en conjunción con cámaras y federaciones industriales.

<sup>18</sup> Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación, Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, Empresas de Comercio Exterior, Empresas Altamente Exportadoras, Devolución de Impuestos, Ferias Mexicanas de Exportación y sistemas de información y de subcontratación industrial.

El conjunto de acciones de apoyo a las empresas medianas y pequeñas para favorecer su internacionalización no ha sido evaluada aún en sus resultados. La dispersión de esfuerzos en distintas instituciones y en distintos planos de intervención (mas allá de los programas individuales de aceptable impacto) muestra un sistema de promoción de exportaciones poco articulado. En él pueden verificarse duplicidades funcionales y que se encuentra poco integrado con otros sistemas de fomento tales como el de desarrollo tecnológico,<sup>19</sup> restándole eficacia a la implementación de una política de apoyo a la PyME en una economía fuertemente estructurada alrededor de grupos económicos concentrados y con un rasgo muy internacionalizado.

### 3.3 Nivel Subnacional

Uno de los aspectos importantes que le brinda efectividad a los sistemas de apoyo para internacionalizar a las pequeñas y medianas empresas es la cobertura o *capilaridad* territorial, el espacio socioeconómico subnacional de las políticas de fomento y de las correspondientes estructuras institucionales para que las acciones y programas diseñados tengan un efectivo impacto sobre las empresas, cadenas productivas y *clusters*.

Desde otra perspectiva, la apertura generalizada hacia los mercados internacionales ha replanteado la organización tradicional de los espacios económicos regionales subnacionales que se orientaron hacia el dinamismo del mercado nacional, lo que configuró una modelación del espacio regional con costos de transacciones y de transporte que fueron puestos en crisis por la apertura comercial externa.

En los casos de países que regularon su apertura externa mediante procesos de integración regional supranacional (Unión Europea, Nafta, Mercosur), el impacto de la internacionalización tuvo configuraciones especí-

---

<sup>19</sup> El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene una serie de programas de modernización tecnológica, de centros tecnológicos, de apoyos a proyectos conjuntos de investigación y desarrollo, el Fondo para la Investigación y Desarrollo tecnológico y la red de centros tecnológicos.

ficas donde el comercio intrabloque modificó la organización de la producción territorial de los estos países. En estos casos, por motivos derivados de la proximidad y de los costos de transporte, muchas zonas limítrofes que estuvieron históricamente estancadas pasaron a cobrar relevancia dentro de la nueva división interregional del trabajo.

La emergencia de un patrón de desarrollo internacionalizado ha implicado que algunas producciones regionales y locales tuvieran una crisis de inserción por la modalidad en la que desarrollan los mercados internacionales; teniendo como alternativas el estancamiento estructural o la reconversión adaptándose a las nuevas condiciones competitivas y de mercado. Sin embargo, otras localidades y regiones han descubierto nuevas oportunidades para sus agentes económicos en el nuevo escenario.

En Argentina, los casos más ilustrativos del escenario anteriormente planteado son la producción azucarera en Tucumán, que fue rápidamente puesta en cuestión por las condiciones competitivas del mercado internacional del azúcar y que fue parcialmente sustituida por una producción cítrica orientada, fundamentalmente, a los mercados externos (procesamiento de concentrados y aceites) y la cadena de producción de vinos en Mendoza, que de orientarse básicamente al mercado interno y después de un profundo estancamiento, reconvirtió su producción y gestión comercial hacia el mercado externo.

La experiencia internacional específica con respecto a la organización de estrategias y políticas de internacionalización a un nivel subnacional (estadual, regional, departamental, municipal, provincial o local) tiene distintas variantes de acuerdo al caso analizado. El sentido de operar políticas de fomento y promoción desde las distintas unidades en las que se divide el territorio es imbuirse de las necesidades y realidades del empresariado al que van dirigidos los programas de apoyo y lograr una mejor llegada de los servicios ofrecidos.

La mayor articulación territorial del sistema de promoción a las exportaciones tiene como mayores ventajas el ajustado diseño de los programas a las distintas realidades de los empresarios locales, un monitoreo cercano de las

acciones implementadas y una mayor accesibilidad para el segmento PyME a los instrumentos y servicios que favorecen una estrategia exportadora.

Desde el punto de vista institucional, pueden discriminarse dos variantes básicas: políticas desconcentradas en su gestión y ejecución y políticas descentralizadas, en el sentido de una cierta autonomía en su diseño y puesta en marcha.

Entre las políticas desconcentradas cabe mencionar a Chile, que con trece oficinas de PROCHILE distribuidas a lo largo del territorio, tiene una cobertura que le brinda a la política de promoción de exportaciones una aceptable cercanía a la demanda empresarial distribuida geográficamente.

Otros países que han aplicado políticas de manera desconcentrada son Australia, que montó oficinas de *Austrade* en cada estado australiano, Corea con el *Kotra* tiene doce oficinas distribuidas en el territorio y Brasil que aprovecha la estructura territorial del SEBRAE para implementar los programas de apoyo a los empresarios exportadores.

Para ilustrar las políticas descentralizadas o autónomas, hemos seleccionado la experiencia del Consorcio de Promoción de Cataluña (COPCA) que funciona como una agencia de desarrollo regional para facilitar el proceso de internacionalización de las empresas catalanas derivado de la inclusión de España en la CEE y después en la Unión Europea. Cataluña es una región de alto desarrollo relativo y maduración del proceso exportador.

Los programas de esta agencia están orientados a incrementar la base exportadora, diversificar mercados y sostener la oferta exportable existente.<sup>20</sup> A su vez, tiene una red de Centros de Promoción de negocios con oficinas en las principales ciudades comerciales del mundo para difundir la imagen

---

<sup>20</sup> *Programas de Nuevos Exportadores, de Incorporación de Técnicos en Comercio Internacional en Nuevas Empresas, de Crédito para PyME exportadora, de Nuevas Empresas Internacionalizadas, Servicios de Información (Infoexport), de Financiamiento a la Internacionalización, de Servicio Integral para la Inversiones Directas en el Exterior.*

de la región, promover comercialmente a su producción y ofrecer los servicios de consultoría y de asistencia técnica para proyectos de desarrollo.

En Canadá podemos mencionar la experiencia del estado de *British Columbia*, que con la agencia especializada *BC Trade*, promueve el comercio exterior; cooperando y coordinando sus acciones con las agencias de fomento a la internacionalización del Gobierno Federal de Canadá, constituyendo un caso interesante de coordinación de acciones entre los niveles nacional y subnacional.

Otro caso, de cuño autónomo, es la experiencia del Estado de Campeche en México, una región de bajo desarrollo relativo, caracterizada por la actividad extractiva y de servicios. La política de fomento al comercio y las exportaciones de este estado consiste en un Programa Campeche Exporta que apoya proyectos para mejorar la competitividad y concretar negocios internacionales para empresas del sector alimentario, textil y artesanal, obteniendo, posteriormente, la asistencia de BANCOMEXT.

### 3.4 Principales conclusiones de las prácticas internacionales

En términos generales, y revisando un conjunto de casos de experiencia internacional en el diseño e implementación de mecanismos para lograr un incremento sostenido de las exportaciones, que considere a las características empresariales del segmento PyME, se pueden indicar los siguientes campos principales de intervención:

- desarrollo de inteligencia de mercados
- generación y difusión de información
- apoyo a actividades conjuntas de promoción en el exterior
- apoyo a la diversificación de mercados
- apoyo a nuevos exportadores
- incentivo para nuevas asociaciones exportadoras (*clusters*, consorcios, etc)

- apoyo a las actividades de innovación para la implementación de normas y estándares requeridos por los mercados externos.

La determinación del *mix* específico de estos campos de intervención en el diseño de políticas eficaces para cada caso y situación dependerá del grado de maduración exportadora y del desarrollo relativo de las estructuras productivas, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.<sup>21</sup>

El estado del arte, en materia de formulación de este tipo de políticas, indica la necesidad de formular vectores de intervención no uniformes a nivel territorial, adaptando el *mix* de instrumentos a la realidad de las capacidades empresariales regionales o locales, formando, de este modo, una matriz de política con la cual la estrategia de internacionalización se implementa territorialmente y se modifica de acuerdo a los requerimientos de una demanda empresarial diferenciada.

Los instrumentos de promoción con vectores de intervención nacionalmente uniformes tienen poca flexibilidad para adaptarse a la demanda empresarial y, en general, dirigen recursos hacia actividades *enlatadas* o estandarizadas que muchas veces son subutilizadas o tienen escaso impacto.

Existen relaciones complejas entre el marco macroeconómico, el sistema de promoción a la exportación y las políticas de fomento a la competitividad de las empresas. En las experiencias internacionales eficaces hubo una sistemática coordinación y articulación para la definición de medidas e instrumentos en los tres campos de actuación.

La consistencia y la coherencia estratégica de los programas de incentivo a la internacionalización, con las variables del marco macroeconómico (especialmente el tipo de cambio, aranceles, tasa de interés e impuestos) son de fundamental importancia para detectar posibles asimetrías que influyan

---

<sup>21</sup> Por grado de maduración exportadora se entiende, también, la difusión de una cultura y de conocimientos vinculados a la actividad de comercio exterior y, generalmente, asociados a altos coeficientes económicos de exportación.

en las corrientes del comercio exterior y que podrían ser atenuadas o compensadas con medidas e instrumentos específicos, especialmente si afectan diferencialmente a los agentes económicos por su tamaño.

La complementación con las políticas de fomento a la competitividad (en especial las de índole tecnológica y sistémica) por medio de la coordinación interinstitucional en el diseño e implementación de programas, favorece una acción integral sobre la capacidad exportadora del segmento de pequeña y mediana empresa para maximizar el impacto sobre la *performance* del comercio exterior del país. La dificultad estriba en lo problemático que resulta la identificación, la medición e individualización institucional de los resultados e impactos monitoreables de este tipo de estrategias integrales.

En cuanto al entramado institucional en el territorio de las políticas de incentivo a la internacionalización empresarial, es destacable la importancia que adquiere el fortalecimiento de una red institucional regional y local que reduzca la brecha burocrática entre los organismos especializados y los empresarios, abriendo el diseño y la gestión estatal de estas políticas a los usuarios, en particular, empresarios y, en general, a sectores no gubernamentales.

Para el caso de iniciativas autónomas a nivel subnacional, se infiere de la práctica internacional que estas experiencias se potencian y fortalecen a las estrategias adoptadas a nivel nacional si existe una articulación de acciones entre ambos niveles que evite yuxtaposiciones funcionales en el entramado institucional y una dispersión de esfuerzos innecesaria.

Por último, salvo contadas excepciones puntuales, la experiencia internacional en materia de evaluación de resultados y monitoreo de impacto de políticas y programas de apoyo a la internacionalización de la PyME no es satisfactoria, incluso en países desarrollados. Uno de los motivos ha sido que estas políticas y programas han sido diseñados con objetivos difusos y sus actividades no tienen metas asociadas, por lo que el seguimiento de sus resultados es engorroso y problemático.

En este sentido, el diseño inicial de los programas y de las intervenciones

debería contemplar la posibilidad de mensurar los resultados e impactos de manera que no solo sea un instrumento de asignación presupuestaria, sino que permita una constante readecuación y perfeccionamiento de la estrategia de fomento a la internacionalización.

## 4. Propuesta preliminar para la Argentina

### 4.1 Diagnóstico

Los profundos cambios estructurales ocurridos en la Argentina durante la década del noventa produjeron un impacto significativo en el perfil de especialización y de inserción internacional de la Argentina que, en gran medida, pusieron en crisis y desarticulaban los mecanismos de generación de conocimiento y de aprendizaje que, como se describió precedentemente, constituyen la principal fuente de ventajas sostenibles en el actual escenario de competencia global.

En términos muy estilizados, se puede decir que la convertibilidad, la apertura de la economía, las privatizaciones, los cambios en la regulación de la actividad económica, la aceleración del proceso de integración del Mercosur produjeron, por un lado, la estabilización macroeconómica, una fuerte presión competitiva en muchos mercados, el aumento del consumo (sobre todo en los primeros años de la década) y un importante incremento del comercio con el Mercosur. Por otro, dieron lugar a una notable distorsión en los precios relativos y a un nivel de desempleo sin precedentes en la historia argentina.

En lo que hace a la estructura productiva, se evidencia una *reprimarización* de la producción (con su correlato a nivel de las exportaciones), sustentada en la notable expansión de la producción agrícola y de la extracción de petróleo y gas.<sup>22</sup> Dentro del sector industrial a la práctica desapa-

---

<sup>22</sup> Para una descripción minuciosa de los cambios estructurales de la economía argentina durante la última década, ver Heymann y Kosacoff (2000).

rición de ramas completas de la producción se suma la sustitución de insumos, partes y componentes nacionales por importados. Muchas actividades se convirtieron en ensambladoras, con el consiguiente descenso del valor agregado, de la complejidad productiva y de las competencias y aprendizajes necesarios.

En el interior del sector industrial se produjo una gran heterogeneidad en las respuestas a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, que se puede constatar incluso en el interior de la misma rama de actividad. Mientras que algunas empresas adoptaron estrategias de tipo defensivo, replegándose hacia actividades de ensamblaje, o directamente de importación y distribución, otras (la minoría, por cierto) implementaron estrategias ofensivas, centradas en el desarrollo de las competencias endógenas a través de la incorporación de prácticas y normas de calidad, de la innovación, de la diferenciación de la oferta de bienes y servicios, de la capacitación permanente de los recursos humanos, de la construcción de redes informales o formales con clientes, proveedores, competidores, instituciones de apoyo, etc. Este tipo de estrategias, que en algunos casos tuvieron resultados relativamente exitosos, surgieron de iniciativas y esfuerzos individuales de las firmas, producto, fundamentalmente, de su historia previa y de las capacidades estratégicas y de aprendizaje acumuladas, que les permitieron enfrentar *proactivamente* las nuevas condiciones.

Antes de proceder a la exposición de la propuesta preliminar de política para la promoción de la internacionalización de las PyME en la Argentina, es importante exponer cuál es el diagnóstico específico de la problemática de las PyME exportadoras sobre el que se basa esa propuesta. El diagnóstico parte de la experiencia de un conjunto de PyME exportadoras exitosas que han sido recientemente estudiadas en un trabajo realizado en forma conjunta por FUNDES Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

El trabajo identifica a un conjunto de ochocientas PyME que se destacan del resto de las PyME exportadoras argentinas por tener una *performance* notablemente superior en una serie de variables que incluye: continuidad exportadora, dinamismo exportador, dinamismo exportador sostenido, diversificación de mercados, complejidad de los mercados de destino y evolución de la complejidad de los mercados de destino. Estas empresas vendieron al exterior por un total aproximado de mil millones de dólares en 1999.

Dado que se trata del esfuerzo por interpretar las claves del éxito de este conjunto de PyME argentinas más reciente y ambicioso, resulta interesante mencionar brevemente cuáles son los factores que ayudan a explicar ese éxito, como así las limitaciones que, según las empresas analizadas, dificultan una mejor *performance* en los mercados externos. Entre los factores del éxito exportador se destacan:

- Las estrategias más ofensivas aparecen asociadas a mayores niveles de competencias endógenas, tanto en el plano tecnológico y productivo (aseguramiento de la calidad, capacitación del personal, formas de organización del trabajo que facilitan la participación de los trabajadores en las decisiones) como en el de la gestión y comercialización (estructura de comercio exterior con diversos grados de formalización, realización de actividades de promoción complejas, elevada inteligencia de mercado, amplio conocimiento de las políticas existentes)
- La vinculación entre el aprendizaje y la generación de ventajas endógenas (la calidad y la capacitación) juegan un papel importante en la definición del período de aprendizaje exportador y en la estrategia ofensiva.
- El desarrollo de ventajas competitivas está vinculado a la existencia de una estrategia global ofensiva y a la existencia de competencias tecnoproductivas y comerciales. Al mismo tiempo, el desarrollo de estas ventajas está vinculado a los procesos de aprendizaje y al desarrollo de vínculos formales e informales con clientes, proveedores y colegas.

Entre las principales restricciones que mencionan las empresas se destacan:

- Entorno macroeconómico y regulatorio desfavorable (tipo de cambio, costo de las tarifas de servicios públicos, etc.)
- Problemas en el acceso al financiamiento: altas tasas de interés, tramitación engorrosa, exigencia de garantías, límite crediticio que imponen los bancos.
- Falta de información sobre oportunidades del mercado
- Escasa promoción y difícil acceso a los mecanismos de preferencias de otros países
- Insuficiente difusión y falta de adecuación de los programas e instrumentos de apoyo de organismos oficiales a las necesidades de las empresas.

Un párrafo particular merece el tema de la incorporación de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) por parte de las PyME exportadoras exitosas. El trabajo mencionado permite conocer algunas de las características de estas empresas en cuanto a su uso de las TIC:

- Las empresas tienen un alto nivel de informatización, en particular en las áreas administrativas.
- Los objetivos planteados por las empresas al incorporar Internet en su gestión están lejos de cumplirse, sobre todo en las áreas de relación con los clientes y proveedores, en la generación y en la detección de oportunidades de negocios y en la realización efectiva de transacciones en línea.
- La incorporación de tecnología no constituye, en general, un modelo definido de negocio ni forma parte de la estrategia de la empresa.
- Las limitaciones mencionadas por las empresas para adoptar un mayor compromiso con la incorporación de la tecnología para la gestión y para el comercio electrónico son los altos costos de la inversión de los servicios para la operación de las soluciones tecnológicas y la falta de un marco jurídico adecuado para las transacciones electrónicas.

En cuanto al sistema de promoción de las exportaciones, el trabajo menciona algunas de las principales características que limitan su impacto.

Entre ellas se destacan:

- Existe una serie de instrumentos y de acciones que en muchos casos son similares a las que existen en los países desarrollados pero aquí no logran constituir una política de promoción.
- No existe una política global respecto de las exportaciones que forme parte de la estrategia de desarrollo del país.
- La promoción de exportaciones en el exterior queda en manos de las embajadas y no existen oficinas de promoción especializadas.
- No existen (salvo el caso de *Pro Mendoza*) organismos autónomos de nivel provincial especializados en la promoción de las exportaciones.
- No existen políticas generales o focalizadas en mercados específicos de interés estratégico para la promoción de la “imagen país”.
- Los servicios de apoyo que brinda el Estado no apalancan recursos del sector privado y de los propios beneficiarios.
- Las redes de información sobre comercio exterior se encuentran muy atrasadas respecto de las de otros países, incluso los de nivel de desarrollo similar.
- El sistema de financiamiento y de seguro de crédito para la exportación es insuficiente y limita las posibilidades de inserción externa a la disponibilidad de recursos propios.

A continuación, se presenta la propuesta de política mencionando en cada uno de los niveles de actuación (nacional, regional, provincial y local) las acciones propuestas en el ámbito estratégico, en el institucional y en el de los instrumentos.

## 4.2 Nivel nacional

### 4.2.1 El ámbito estratégico

Como se mencionó anteriormente, este es el ámbito de definición del contexto de referencia y de actuación en el que las instituciones y las propias empresas deben definir e implementar sus propias estrategias y pla-

nes de acción. Por lo tanto, debe ser claramente planteado, consensuado y comunicado en los distintos niveles. Dentro de este ámbito, se incluyen las siguientes líneas de acción:

- Consensuar con distintos actores, definir y promover una estrategia nacional de especialización y de inserción internacional. Esa estrategia no significa necesariamente una definición *a priori* de sectores o regiones a promover, sino una visión, objetivos y metas en el mediano y largo plazo y un conjunto de criterios y de grandes líneas de acción para alcanzarlos.
- Definir y llevar adelante una estrategia de negociación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral que sea compatible con la estrategia de inserción internacional. Esa estrategia conlleva el desarrollo de una acción diplomática proactiva en distintos ámbitos de negociación, que debe guardar coherencia interna, tener una unidad de mando y ser consistente con las acciones llevadas a cabo en el ámbito interno.<sup>24</sup>
- Crear y fortalecer los marcos institucionales y regulatorios que sirvan de soporte a la estrategia definida, dotarlos del financiamiento necesario y promover su desarrollo en los ámbitos provinciales, regionales y locales. Si bien, hemos definido un ámbito institucional en forma separada, es importante mencionar la dimensión institucional también en el ámbito estratégico, dado que la construcción y el fortalecimiento institucional deben formar parte de la estrategia. En este sentido, es necesario superar la visión *instrumentalista* según la cual el soporte institucional sería sólo un medio para hacer llegar la asistencia a las empresas beneficiarias. Por el contrario, las instituciones a crear y a fortalecer son parte del proceso de generación de aprendizajes y ventajas competitivas y de la posibilidad de su sustentabilidad en el largo plazo.
- Promover y fomentar actividades descentralizadas para apoyar la generación y la recreación de ventajas competitivas localizadas territorialmente. Toda la política y la infraestructura institucional de soporte

---

<sup>24</sup> Esto, que también parece obvio, no ha sido la práctica usual en la Argentina.

debe estar al servicio de los beneficiarios, que son las empresas, y de los niveles locales, que son los que están en contacto directo con ellas, conocen sus necesidades y están en condiciones de prestarles los servicios y el apoyo adecuado a esas necesidades. También ésta es una definición de nivel estratégico no que tiene, además, sus correlatos en el ámbito institucional.

- Estimular el surgimiento de nuevas industrias y de nuevos sectores de servicios de mayor contenido tecnológico, en particular aquellos que estén orientados a los mercados externos, y, sobre todo, para apoyar los esfuerzos emprendedores en esos sectores.

### 4.2.2 El ámbito macroregulatorio

Las líneas de acción que deberían encararse en este ámbito son las siguientes:

- Crear un ambiente macroeconómico favorable a la actividad empresarial. Si bien, esto puede sonar obvio, es esencial reconocer que la inestabilidad macroeconómica sostenida hace imposible el desarrollo de cualquier estrategia empresarial. Más aún, las condiciones macroeconómicas adversas impactan más duramente a las PyME que a las empresas de mayor tamaño relativo. Cualquier actividad económica y, más, aún las operaciones con mercados externos requieren un contexto macroeconómico estable y previsible. Es necesario que ese ambiente macro estimule y retroalimente los esfuerzos articulados y descentralizados por dinamizar ventajas localizadas.
- Eliminar los sesgos antiPyME implícitos en la regulación de la economía. Para esto, es necesario superar el criterio simplificador de creer que la solución es una “desregulación masiva” de la actividad económica. La economía moderna vive en un proceso de permanente regulación y desregulación, por lo que es necesario instrumentar mecanismos que permitan ejercer una defensa permanente y efectiva del principio de igualdad de oportunidades y de los derechos de las PyME tanto en las regulaciones existentes como en las nuevas regulaciones.<sup>25</sup> Un aspecto im-

---

<sup>25</sup> La propuesta institucional realizada por Rappoport (ver capítulo 6) apunta a generar el marco necesario para hacer efectiva esa garantía.

portante que en general los esquemas de apoyo a las PyME en la Argentina no tuvieron en cuenta es que las regulaciones no deben ser consideradas como un “castigo” para las empresas sino que deben ser razonables, esa razonabilidad debe ser claramente explicitada, y debe darse a las empresas sujeto de la regulación, la asistencia necesaria para que puedan cumplir en tiempo y forma.<sup>26</sup> En el otro extremo, cuando se establece un beneficio, la normativa debe concebirse de forma tal que sea de fácil acceso para las empresas beneficiarias.

- Incrementar los esfuerzos orientados a eliminar desventajas de costo específicas, fundamentalmente de insumos de uso generalizado y de los servicios públicos. Esto es esencial para el crecimiento de las exportaciones y debe encararse a través de la introducción de mecanismos de competencia en mercados monopólicos y oligopólicos, de la regulación efectiva de los monopolios naturales y de las empresas concesionarias de servicios públicos. Además de los aspectos vinculados con la calidad de los servicios, con las inversiones a realizar, o con la disminución del costo fiscal, los marcos regulatorios (y las instituciones vinculadas a esos marcos institucionales) deben tener en cuenta en forma prioritaria los aspectos que afectan la capacidad competitiva de la economía, como las condiciones de competencia y el costo para el usuario. Un punto importante que también debe ser considerado es el *enforcement* de la regulación y el papel de los entes reguladores hacia el futuro.
- Una mención especial merecen algunos mercados de servicios que son críticos para las actividades de comercio exterior y cuyo funcionamiento constituye una limitación importante para la competitividad de las exportaciones de las PyME, que se ven afectadas especialmente debido a que generalmente estos servicios pesan proporcionalmente más en despachos de escala reducida. Se trata de los servicios de logística, transporte y seguros. Servicios como los puertos, estibaje, almacenamiento, cadenas de frío, transporte terrestre y ferroviario, peajes, se-

---

<sup>26</sup> En el sistema inglés de apoyo a las PyME, una parte importante de la asistencia que se ofrece a las empresas está orientada a que estas puedan cumplir con las normas y regulaciones vigentes.

gueros, etc., merecen una revisión detallada de sus condiciones de funcionamiento y de las reformas normativas y regulatorias que favorezcan una reducción de costos para las empresas exportadoras.

- Actualizar la legislación específica sobre comercio exterior, de manera de adaptarla a los actuales requerimientos de la OMC y de los acuerdos comerciales internacionales en los que el país participa. Debería prestarse especial atención a la simplificación y al *enforcement* de los regímenes aduaneros e impositivos, de manera que sean de aplicación efectiva y de fácil acceso para las empresas, en particular para las PyME. Adicionalmente, debería implementarse un régimen que facilite la registración, la operación y la fiscalización de distintas formas de asociación de PyME para llevar adelante proyectos o actividades de internacionalización. En el marco de esta actualización, debería analizarse la posibilidad de introducir algunos incentivos impositivos que apunten a favorecer tanto la ampliación y la diversificación de los mercados de las empresas que actualmente exportan como la iniciación en las ventas al exterior de los potenciales exportadores.
- Crear las condiciones para la existencia en el mercado de líneas de prefinanciación y financiación de exportaciones en el volumen y en las condiciones que permitan equiparar las ventajas financieras que tienen los competidores externos. Asimismo, debe implementarse un sistema para una adecuada cobertura de las garantías y de los riesgos vinculados con el comercio exterior.
- Avanzar en la sanción de un marco legal que otorgue seguridad a las transacciones en línea y a la información en soporte digital. Adicionalmente, y al igual que con el resto de la infraestructura y de los servicios básicos para el funcionamiento de la economía, se debe garantizar la mayor competencia posible en los mercados de telecomunicaciones, Internet, informática y contenidos.

### 4.2.3 El ámbito institucional

A nivel nacional, la primera tarea es establecer claramente las responsabilidades funcionales de las distintas áreas del Estado en el diseño y en la im-

plementación de las políticas específicas derivadas de la estrategia de largo plazo. El elemento ordenador debe ser la estrategia de largo plazo, para evitar la “puja” entre grupos políticos al interior del Estado, que lleva a la permanente y renovada creación o división de organismos en función de proyectos personales o coyunturales, sin memoria institucional, sin articulación con otras áreas, con superposición de acciones y recursos, con desgaste y burocratización de los funcionarios y empleados de planta. La delimitación de responsabilidades en la definición de las políticas y en las negociaciones internacionales entre el Ministerio de Economía, del Ministerio de la Producción y la Cancillería, los alcances de la función de promoción comercial de las embajadas argentinas en el exterior, los alcances de la acción de la Fundación Exportar y su autonomía respecto de la Cancillería, el rol de las instituciones privadas dentro de la estrategia de promoción de la internacionalización, son algunos de los puntos que deben definirse.

En el terreno institucional, el desafío principal, más que la creación o el apoyo a la generación de capacidades institucionales básicas en capacitación, tecnología, o promoción comercial (que en algunos casos es necesaria), es la articulación y conexión entre estas, por ejemplo mediante redes entre esas instituciones para promover sinergias, evitar superposiciones (con el consiguiente despilfarro de recursos escasos y la confusión y descreimiento de las empresas beneficiarias) y, en definitiva, mejorar su desempeño y eficacia. La recopilación y análisis de la experiencia internacional en materia institucional que se realiza en el capítulo 5 presenta una gran cantidad de casos de buenas prácticas que muestran cómo se logra esto en distintos países y regiones. La propuesta de ordenamiento institucional para la Argentina que se expone en el capítulo 6 va en esta misma dirección, generando un marco institucional propicio y ofreciendo una serie de incentivos para la conformación de este tipo de vínculos.

Las intervenciones prioritarias deben orientarse, sobre todo, a intentar producir cambios al nivel de la cultura institucional. La mayoría de las veces, el objetivo deberá trascender el apoyar cambios incrementales dentro de las instituciones o ayudarlas a crear algún nuevo servicio. Más bien, el objetivo es cambiar disposiciones de la conducta institucional, menta-

lidades, paradigmas de pensamiento y acción, y las maneras en que las instituciones organizan sus actividades, y se estructuran a sí mismas. Esto significa, por un lado, fortalecer estructuras para poder brindar un mejor apoyo a nivel servicios precompetitivos a las firmas, mediante un cambio de los factores subyacentes a estas instituciones, tales como la capacidad de articularse en red entre sí y con sus clientes, de comunicar y resolver conflictos y por otro lado, implementar prácticas regulares de planificación estratégica y control de gestión.

Un párrafo aparte merece el desarrollo institucional necesario para el despliegue de la estrategia de negociación internacional. La necesidad de un cuerpo especializado dedicado a producir estudios, análisis y prospectiva sobre los escenarios y temas de negociación de la Argentina en los ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, así como de un cuerpo profesional especializado en esas negociaciones, altamente capacitado y estable deberían ser dos aspectos centrales de la reorganización necesaria de la Cancillería. Asimismo, el desarrollo de ámbitos de consulta y participación permanente de los propios actores empresarios, sectoriales y regionales, en las distintas negociaciones que los afectan debería ser una preocupación para quienes diseñen los mecanismos de coordinación entre los ministerios de Economía, de la Producción y de Relaciones Exteriores.

En el marco de la estrategia de inserción internacional definida, un ejemplo de modelo institucional para la promoción de la internacionalización de las PyME podría ser el siguiente:

- El Gabinete de Competitividad,<sup>27</sup> a crearse, debe ser el encargado de definir las políticas específicas que respondan a la estrategia de internacionalización adoptada. Un organismo de este tipo, donde se reúnen todas las instancias políticas (y sus correspondientes estructuras técnicas) involucradas en el tema permitiría consensuar básicamente objetivos de política y criterios de evaluación.
- El diseño y la implementación de los mecanismos y los instrumentos es-

---

<sup>27</sup> Ver capítulo 6

pecíficos deben estar en manos de dos instituciones: el Instituto Federal de Desarrollo Empresarial (IFDE)<sup>28</sup> –a crear– para la promoción del desarrollo empresarial y de las capacidades endógenas de las firmas, y la Fundación Exportar para la generación y difusión de información sobre mercados internacionales y la promoción comercial y el desarrollo de redes en el exterior. Ambas instituciones deben tener una participación mayoritaria del sector privado en la gestión, autonomía respecto del poder político, misiones, funciones y áreas de incumbencia claramente definidas, y recursos suficientes para financiar sus actividades y programas, que deben estar coordinados en función de la estrategia general y de las políticas definidas por el Gabinete de Competitividad.<sup>29</sup> Es importante señalar una característica que deberían tener estas instituciones: actuar estrictamente como segundo piso. Esto significa que su objetivo central es el de diseñar las líneas principales de acción, elaborar y difundir metodologías y otorgar apoyo operativo, económico y de coordinación para las instituciones de primer piso, que son las que operan directamente con las empresas tanto para ofrecer servicios y asistencia como para relevar sus necesidades (organismos públicos provinciales y locales, cámaras empresariales, consejos o colegios profesionales, ONG, consultoría privada, etc.). Por otra parte, tanto el IFDE y la Fundación Exportar como todas las instituciones que formen parte de su red deben ser proactivas. En este sentido, la política no debe limitarse a “poner en el mercado” un conjunto de programas e instrumentos de apoyo a los esfuerzos exportadores de las PyME, sino que deben ser adecuadamente comunicados, difundidos y promovidos y, fundamen-

**28** *El IFDE es una propuesta de organización institucional para la gestión de las políticas de desarrollo empresarial. Se propone como una institución que debe actuar en el tercer piso, cuyos principios son: participación del sector privado en la gestión, descentralización, decisión en el nivel local por defecto, operación directa con las empresas sólo en el nivel local, gestión profesional separada de la conducción política, adicionalidad de recursos entre los distintos niveles del sistema, funcionamiento de instituciones autónomas en red. Ver capítulo 6*

**29** *Al igual que en el IFDE, en el Comité de Dirección de la Fundación Exportar deberían estar representados todos los organismos públicos y privados que participan de la ejecución, de la instrumentación de los regímenes de promoción de las exportaciones, tal como se propone en el trabajo de FUNDES anteriormente mencionado. Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).*

talmente, diseñados y ejecutados con la activa participación de los propios beneficiarios.

Entre las áreas de incumbencia de la Fundación Exportar se pueden mencionar las siguientes:

- Recopilar, procesar, generar y difundir información relevante para las empresas sobre los mercados, sectores, regulaciones, barreras al comercio, tecnología, tendencias, prácticas comerciales y culturales, etc. Las demandas de información deben surgir de las propias empresas y sectores y se podrán canalizar a través de una red institucional en la que participarán organismos públicos provinciales y cámaras empresariales.
- Generar a partir de su red propia en el exterior, de las secciones comerciales de las embajadas y de otras fuentes y difundir información sobre oportunidades comerciales.
- Definir la política de *marketing* internacional y organizar campañas genéricas y específicas en distintos mercados para la promoción de la "marca" argentina o de sectores o productos determinados. Estas campañas deberían estar definidas, por un lado, por los lineamientos generales que se deriven de la estrategia de inserción internacional y por otro, por las demandas que realicen los distintos sectores y regiones a través de las cámaras empresariales y de los gobiernos provinciales y locales.
- Organizar misiones y encuentros empresariales y la presencia en ferias internacionales, a requerimiento de empresas, sectores, regiones y *clusters*.
- Brindar apoyo, asesoramiento y acompañamiento *in situ* a las empresas y grupos de empresas argentinas a través de oficinas de promoción especialmente instaladas en los mercados clave.<sup>30</sup> Un sistema de este tipo podría ofrecer el desarrollo de contrapartes externas "a medida" de empresas, grupos y *clusters*, según sus perfiles y características.
- Definir, en conjunto con el IFDE y con las instituciones integrantes de su red (las cámaras empresariales y los gobiernos provinciales), los requisitos mínimos de calidad que deberán cumplir las empresas intere-

<sup>30</sup> Estas oficinas deben tener un estilo proactivo, los incentivos necesarios para que sirvan a la concreción de negocios por parte de las empresas y las reglas que garanticen que no se vulneren normas éticas a partir de la prestación de un servicio público.

sadas en participar en los programas.

- Promover y articular redes de argentinos residentes en el exterior, que desde distintas especialidades y ámbitos de actuación puedan contribuir (con información, conocimientos específicos, contactos, etc.) a mejorar la inserción internacional de las empresas argentinas.

Entre las áreas de incumbencia del IFDE en esta materia, se destacan las siguientes:

- Apoyo central para las instituciones sectoriales, provinciales, regionales y locales. Esto no significa que esas instituciones deban organizarse jerárquicamente de una manera centralizada. No obstante, hay fuertes argumentos que hacen conveniente un apoyo central, en términos de proporcionar financiamiento, apoyar la formación de recursos humanos, brindar el marco para la definición y promoción de estándares para todo el sistema de apoyo, gestionar convenios de cooperación y financiamiento internacional, y facilitar el intercambio de experiencias entre las instituciones sectoriales, regionales y locales.<sup>31</sup>
- Apoyo para las actividades descentralizadas de promoción de la internacionalización. La política regional debe orientarse a dos metas claras: primero, reforzar la competitividad y fortalecer la oferta exportable de las regiones más desarrolladas; segundo, promover el desarrollo de las regiones más rezagadas donde no existe oferta exportable. En el primer caso, se trata fundamentalmente del estímulo y apoyo a las iniciativas impulsadas desde el nivel regional o provincial, vinculadas, por ejemplo, con la definición de la oferta exportable, la generación y la actualización de información sobre la misma,<sup>32</sup> la organización de cursos de capacitación específicos, la difusión de información a las empresas,<sup>33</sup> la animación y dinamización de *clusters* productivos y de ser-

---

<sup>31</sup> La propuesta institucional anteriormente mencionada se basa en esta filosofía.

<sup>32</sup> En el trabajo de Castello y Gerber que integra el trabajo de FUNDES ya mencionado, estas responsabilidades recaen sobre los organismos provinciales encargados del tema. Eso se mantiene en la presente propuesta, con la ventaja de que los organismos provinciales forman parte de la red del IFDE.

<sup>33</sup> Este caso es similar al anterior, para la Cámaras empresarias.

vicios orientados a la exportación o a la asignación de “paquetes” de financiamiento y asistencia técnica a proyectos de internacionalización de tramas productivas. Esta acción admite elementos competitivos entre regiones, como en el caso de algunas iniciativas de la UE, que asignan recursos en función de la calidad de los proyectos regionales. El segundo caso corresponde a la promoción del desarrollo empresarial en las provincias y regiones más rezagadas. Estos esquemas deben considerar el apoyo a iniciativas de desarrollo económico local. Bajo ciertas circunstancias puede tener sentido pensar en ciertos incentivos para atraer a inversiones a estas regiones y usar esto como una base de desarrollo de PyME en torno a empresas “dinamizadoras”, por ejemplo a través de los programas de desarrollo de proveedores.<sup>34</sup>

- Fomento de la innovación: A fin de revertir la tendencia de incremento de la brecha tecnológica en detrimento de muchas PyME, resulta pertinente considerar la implementación de programas que incentiven la transferencia y el *upgrading* tecnológico a través, por ejemplo, de la promoción de nuevas figuras que actúen como “traductores” entre las empresas y las instituciones del sistema científico y tecnológico, de visitas sistemáticas a centros de referencia en el país o en el exterior o del apoyo a la conformación de redes interregionales que estimulen el aprendizaje tecnológico conjunto entre las propias empresas. Experiencias exitosas como el programa de redes empresariales en Dinamarca muestran que iniciativas de cobertura nacional impulsadas por el gobierno central pueden ser muy eficaces. Estas acciones, que constituyen requisitos indispensables para lograr estándares técnicos y de aseguramiento de la calidad que permitan lograr penetración en mercados externos, deben estar contenidas en la política de innovación.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Sin embargo, en este caso debería evitarse la creación de incentivos del tipo de los esquemas de promoción industrial aplicados en el pasado, en donde la magnitud de los subsidios y su permanencia en el tiempo pasa a ser la principal razón para invertir en un lugar determinado, introduciendo un elemento de renta oportunista que distorsiona y deteriora los objetivos de genuino desarrollo económico local.

<sup>35</sup> Para una descripción detallada de la propuesta de política de innovación tecnológica, ver Yoguel, capítulo 4.

- Fomento a la incorporación de TIC: dada la potencialidad de las TIC para la mejora de la capacidad competitiva de las empresas, y en particular de las PyME, deberían implementarse acciones específicas para promover la incorporación de estas tecnologías por parte de las PyME.

En forma conjunta entre ambas instituciones (y sus redes) se podrían desarrollar, entre otras, algunas iniciativas con países de la región o con otros países con los que puedan establecerse marcos de cooperación para las políticas de promoción de la internacionalización de las PyME. Por ejemplo:

- Aprendizaje conjunto e intercambio sistemático de experiencias en políticas de apoyo a la internacionalización de las PyME. Es importante reunir a los responsables del diseño y de la ejecución de estas políticas en cada país, con el objeto de promover el intercambio de sus experiencias en este ámbito, como así también aprender juntos de otras experiencias y procesos, identificados como mejores prácticas, por ejemplo en países de la OCDE. Estos espacios deberían incluir a representantes del nivel nacional, tanto del gobierno como de organismos y agencias especializadas en el apoyo a la internacionalización de las PyME, como así encargados de las políticas y programas PyME a nivel regional y local. La Unión Europea proporciona un ejemplo interesante de este tipo de experiencia: se han estimulado varios tipos de intercambio entre regiones consideradas exitosas con otras regiones más o menos exitosas en países diferentes, como así entre municipios de diferentes países.
- Actividades específicas de promoción empresarial al nivel regional o internacional, en particular la colaboración interempresarial. El número de empresas PyME involucradas en alianzas estratégicas y otros tipos de colaboración internacional, todavía es bastante reducido. El Mercosur, más allá de la inestabilidad y de los conflictos generados en los últimos años, ha sido y sigue siendo un campo de entrenamiento para las empresas en términos de internacionalización, particularmente en el caso de las PyME. La experiencia europea, nuevamente en este caso, resulta ilustrativa. La UE implementó, desde los años ochenta, una serie de programas, particularmente en el ámbito del desarrollo tecnológico, orientados a cofinanciar emprendimientos de colabo-

ración tecnológica entre empresas de países diferentes, debiendo incluir, al menos, a una empresa de aquellos países miembros relativamente más rezagados. Este esquema entregó un incentivo fuerte a las empresas para superar su perspectiva nacional, muchas veces “provinciana” que prevalecía hasta entonces y empezar a pensar en una perspectiva europea. En el contexto del Mercosur tendría sentido implementar un esquema similar, dada la mayor cultura de la internacionalización que tienen en término medio las PyME brasileñas.

- Actividades de promoción del desarrollo tecnológico, en el que se podrían impulsar programas en el ámbito del Mercosur para desarrollar nuevas tecnologías (por ejemplo, TIC, biotecnología, nuevos materiales, tecnologías de preservación del medio ambiente) o adaptar tecnologías existentes a las condiciones específicas de la región y, fundamentalmente, promover el intercambio de experiencias y de conocimientos y la conformación de redes regionales de empresas e instituciones.
- Finalmente, se pueden generar iniciativas de promoción de las exportaciones a terceros mercados para grupos de empresas<sup>36</sup> (en particular de aquellos sectores “sensibles” en los que la competencia intraregional ha venido causando problemas, fundamentalmente en la Argentina), la promoción del intercambio de experiencias y *partenariado* entre regiones y en particular entre *clusters* de los distintos países.

#### 4.2.4 El ámbito de los instrumentos y programas

Antes de enunciar algunos de los instrumentos y programas que se proponen, se presentan algunos de los principios que deberían regir su diseño:

- Programas de carácter específico e instrumentos de financiamiento y subsidio de carácter genérico. Los instrumentos deben ser flexibles, dentro de las líneas definidas en la estrategia del país, y tener pautas trans-

<sup>36</sup> El Convenio BID-UIA, en su nueva etapa de desarrollo de Centros especializados de cooperación empresarial, está avanzando en conversaciones con APEX y con cámaras empresarias de Brasil para encarar iniciativas de exportaciones conjuntas a terceros mercados en los sectores indumentaria y metalúrgico.

parentes y estrictas de asignación, de seguimiento y de control, de modo que puedan adaptarse a los distintos requerimientos específicos de distintos programas, a la vez que permitan un control adecuado de la asignación de los recursos, de la gestión y del impacto de las acciones.

- Los programas y proyectos concretos, con sus objetivos y metas, deben ser definidos a nivel regional y local. El nivel nacional debe definir algunos pocos programas “genéricos” que funcionen más bien como orientadores para los niveles regionales y locales y debe concentrarse en programas de tipo “horizontal”, como por ejemplo, el desarrollo de acciones de soporte en el exterior, la producción y difusión de información, la formación de recursos humanos, la coordinación y articulación del sistema, etc.
- Orientar la asistencia a cadenas de valor y a grupos de empresas, y no a empresas individuales. Si bien, las empresas individuales deben poder acceder a los instrumentos disponibles, el enfoque debería orientar el diseño, a la difusión y a la implementación de los instrumentos y de los programas hacia tramas productivas y grupos de empresas.
- Tomar a la empresa como unidad, de manera que los instrumentos puedan aplicarse a la solución de distintas problemáticas de la empresa en forma conjunta (innovación, internacionalización, fortalecimiento de las capacidades de gestión, financiamiento, etc.) y sirvan para financiar distintos programas públicos o privados.<sup>37</sup>
- Tener en cuenta que no existen prácticamente empresas (sean grandes o PyME) que destinen el 100% de su producción al mercado externo. Por lo tanto, los instrumentos deben permitir a las empresas abordar todos sus mercados en forma conjunta, más allá de las particularidades de cada uno de ellos.
- Intervención de las instituciones públicas y privadas (sobre todo en el nivel local) en el diseño y en la implementación de los programas y proyectos. Los beneficios no deberían otorgarse a empresas individuales, sino a proyectos en cuya gestión estén involucradas una o más instituciones de base local. De esta manera, a la vez que se tiene un mejor control, se ayuda al fortalecimiento de la base institucional, en especial de nivel local.

---

<sup>37</sup> Lo que ocurre actualmente es que existe una gran cantidad de instrumentos.

Sobre la base de estos principios, se propone la implementación de un fondo a nivel nacional para la provisión de aportes no reembolsables tipo FOMIN –aunque con una escala mayor-, que permitiría apoyar programas con un alto nivel de descentralización en el diseño y en la implementación, con mucha menor discrecionalidad y mayor transparencia, con mayor apalancamiento de los recursos públicos invertidos<sup>38</sup> y con mucha mayor probabilidad de impacto y de cumplimiento con los objetivos definidos a partir de la estrategia.

En cuanto a los programas, a partir de las consideraciones previas, y retomando algunas de las propuestas del trabajo de FUNDES anteriormente mencionado, se proponen algunos programas que no deben funcionar como programas rígidos, sino como marcos orientativos para la acción de los niveles y locales, que siempre deben funcionar como instancia de diseño y ejecución. A continuación, se mencionan algunos programas posibles a título de ejemplo:

**Programa de promoción de carácter general<sup>39</sup>:** esta promoción general está orientada a todos los exportadores y comprende beneficios impositivos (reintegros, IVA, admisión temporaria, etc.) y financieros.

**Programa de diversificación de mercados<sup>40</sup>:** orientado a sectores predeterminados y a PyME que exportan a menos de tres mercados y/o a un número reducido de clientes. Los servicios que debería incluir son información, inteligencia comercial, capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Este programa debería ser aplicado luego de haber definido las prioridades en materia de sectores, productos y mercados, y estar orientado, fundamentalmente, por las demandas de grupos de empresas (nucleados por las cámaras sectoriales o regionales, o a través de otras formas asociativas) de los sectores predeterminados.

<sup>39</sup> Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

<sup>40</sup> *Idem*

<sup>38</sup> Podría plantearse la posibilidad de definir exigencias de aportes de contraparte diferenciales, en función de los objetivos de promoción definidos. Esta posibilidad, sin embargo, debe ser definida también a nivel estratégico y con la chance de ser modificada sólo en instancias de revisión estratégica, fuera de la discrecionalidad de las instancias operativas de asignación de los fondos

**Programa de nuevos exportadores:**<sup>41</sup> orientado fundamentalmente al desarrollo de capacidades endógenas de las empresas y a brindarles, también, servicios similares a los del programa de diversificación de mercados, aunque adaptados a las necesidades de firmas que recién se inician en la actividad exportadora. También, este programa debería implementarse en el marco del trabajo con los sectores prioritarios a promover.

**Programa de tramas productivas exportadoras:** dentro de las tramas productivas seleccionadas como prioritarias para la política de promoción, debería apuntarse a fortalecer la capacidad exportadora de la trama en su conjunto, más allá de la inserción externa de firmas individuales o de eslabones de la cadena de valor. Si el núcleo o algunos eslabones de una trama se fortalecen en su capacidad exportadora y mejoran su inserción internacional, se puede generar un efecto virtuoso en toda la trama, en la medida en que se diseñen y apliquen los incentivos adecuados para los distintos actores de la trama.<sup>42</sup> Un programa de este tipo debería tener en cuenta además las relaciones informales entre PyME y grandes empresas que pueden ser utilizadas para ayudar a las pequeñas empresas en su proceso exportador.

**Promoción de grupos y de redes de exportación:** tanto en el programa de diversificación como en el de nuevos exportadores y en el de tramas productivas, debería promoverse la conformación de grupos de empresas y de distintas formas de redes que puedan facilitar y acelerar los procesos de aprendizaje de las firmas. Un aspecto importante, que en general no se considera en los programas de promoción de grupos asociativos, es que deben tenerse en cuenta y aprovecharse los vínculos preexistentes a la conformación de los grupos. Las empresas vienen con una historia previa de relaciones en el mundo empresarial que no debe ignorarse a la hora de diseñar un programa de este tipo.

---

<sup>41</sup> Ver Castello y Gerber, en Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001).

<sup>42</sup> En este sentido, es interesante la experiencia brasileña, donde APEX basa su acción en un enfoque asociativo y de cadenas productivas más que en el apoyo a empresas individuales.

**Programa de promoción de TIC:** algunos de los servicios que serían importantes para satisfacer la demanda de las empresas, según surge del trabajo de FUNDES anteriormente mencionado, serían la promoción y capacitación en soluciones de gestión de la relación con el cliente (*Customer Relationship Management*, CRM), o el desarrollo de sitios para la promoción y difusión de oportunidades de negocios. Adicionalmente, es importante producir y difundir información útil y actualizada para las empresas (por ejemplo, lo que se mencionó como responsabilidad de la Fundación Exportar) e implementar otras aplicaciones de gobierno electrónico (como por ejemplo, trámites en línea) que permitan a las empresas desarrollar un nuevo tipo de relación con las instituciones públicas, evitando traslados, pérdida de tiempo, gastos burocráticos, y ganando en transparencia y en calidad de atención.

**Programa de formación de recursos humanos:** todos los programas descriptos requieren de la existencia de recursos humanos calificados en una cantidad y calidad que exceden los niveles actuales. Para esto, es necesario un programa que permita formar esos recursos humanos en áreas como consultoría especializada en comercio exterior, consultoría especializada en nuevos exportadores, promotores de redes, gerentes de grupos asociativos, etc.

Finalmente, cabe un comentario sobre la necesidad de implementar algunas acciones a corto plazo, dada la profundidad y complejidad de la crisis. En este sentido, un programa que podría tener un rápido impacto sería un Programa de exportadores exitosos, orientado a un grupo de alrededor de ochocientas PyME exportadoras exitosas identificadas y analizadas en el trabajo de FUNDES. Un trabajo con estas empresas permitiría, en muy poco tiempo, formular un programa específico orientado a apuntalarlas en las debilidades que seguramente les generó la crisis actual y a promover un rápido incremento de los volúmenes exportados, aprovechando las oportunidades generadas por la devaluación del peso.

En este mismo sentido, y dadas las dificultades de funcionamiento que presenta actualmente el sistema financiero (y que seguramente se prolon-

garán por un tiempo) habría que diseñar nuevos instrumentos financieros para la expansión de las exportaciones, como por ejemplo, fideicomisos para financiar proyectos de exportación (tanto inversión como capital de trabajo), o líneas de crédito para compradores de empresas argentinas en distintos mercados externos. Este tipo de instrumentos podrían ser apoyados eventualmente por organismos financieros internacionales.

### 4.3 Nivel regional o provincial

Probablemente, el argumento más importante para descentralizar las actividades de promoción de la internacionalización de las PyME, es que facilita abordar realidades y necesidades diferentes. Es esencial formular y llevar a cabo programas que puedan ajustarse a las demandas específicas, problemas y oportunidades de distintas regiones.

El apoyo a la internacionalización de las PyME a nivel regional o provincial significa, básicamente, dos cosas: las actividades de competencia provincial o regional, y el apoyo a los esfuerzos localizados. Las primeras incluyen, por ejemplo: definición de la estrategia provincial de especialización productiva y de inserción nacional e internacional,

- programas específicos de promoción de sectores o regiones de especial interés de la provincia, en función de la estrategia definida,<sup>43</sup> definición de la oferta exportadora provincial o regional, generación y actualización de información sobre su perfil y evolución,
- programas de desarrollo de proveedores de grandes empresas, y coordinación de estos con el nivel nacional y con otras provincias o regiones para los casos de mayor alcance,
- iniciativas de modernización tecnológica para las PyME,<sup>44</sup>
- iniciativas de capacitación y perfeccionamiento técnico y profesional,

<sup>43</sup> Un ejemplo de esto, aún con sus dificultades y limitaciones, es la promoción del sector vitivinícola que realiza la provincia de Mendoza.

<sup>44</sup> Por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) lanzó en 1999 el Programa PyME-TIC para la promoción de la tecnología de la información y las comunicaciones entre las PyME de la Provincia de Buenos Aires.

- de cobertura provincial o regional,
- participación en programas de formación de recursos humanos para el sistema de apoyo a las empresas (consultores, consejeros tecnológicos y de negocios, capacitadores, tutores, etc.)
- apoyo para el desarrollo de misiones tecnológicas o de exploración comercial, para visita a ferias, mercados relevantes, proveedores, socios e incluso a los competidores en el extranjero, para empresas, redes y *clusters* relevantes para la provincia, y su coordinación con el nivel nacional,
- coordinación y complementación de los programas e instrumentos provinciales con los nacionales, de manera de evitar superposiciones y competencias políticas y de lograr un mayor impacto en términos de la competitividad de las empresas.

Es importante destacar que algunas de estas actividades pueden ser conducidas por instituciones gubernamentales, pero el gobierno no es el único protagonista en estas actividades ni necesariamente debe adoptar un rol principal. En particular las cámaras empresarias también deben jugar un papel importante en la operación de este tipo de esquemas.

Por otro lado, el apoyo a los esfuerzos locales incluye, por ejemplo:

- estímulo y financiamiento de actividades de *clustering* para conformar o dinamizar ventajas competitivas, en especial las orientadas a la exportación,
- apoyo a los esfuerzos locales de vinculación tecnológica y promoción de negocios extrazonales (y particularmente, de exportación)
- estímulo y apoyo a programas locales de creación de nuevas empresas (tanto en zonas de escaso desarrollo empresarial como en *clusters* dinámicos),<sup>45</sup>
- apoyo para ejercicios de formulación de estrategias de desarrollo productivo local y la formación de agentes de desarrollo económico locales.

---

<sup>45</sup> Es interesante el caso de COPCA, mencionado en la parte de las experiencias internacionales, que tiene un programa destinado a favorecer la exportación "precoz" de los nuevos emprendimientos.

Un aspecto clave de todas estas acciones es la continuidad y la sustentabilidad. Para esto es deseable que las instituciones encargadas de diseñar e implementar las políticas y programas tengan una importante participación del sector privado y de instituciones no gubernamentales, que tengan un financiamiento lo más estable y lo menos sujeto a las restricciones presupuestarias posible y que existan mecanismos de control y de evaluación que funcionen, que permitan hacer los cambios y las correcciones necesarios en tiempo y forma.

## 4.4 Nivel local

La capacidad competitiva regional se relaciona no sólo con los recursos físicos y humanos de una región, sino también con el conocimiento “embebido” en su estructura industrial e institucional. Si esas capacidades regionales son valiosas, raras y difíciles de imitar en otros lugares, las mismas se convierten en ventajas competitivas duraderas para las empresas localizadas en la región.

Una aproximación descentralizada a la función de promoción de la internacionalización aparece promisoria por varias razones:

- Las divergencias entre regiones son significativas. La distancia entre regiones más avanzadas y otras rezagadas puede llegar a ser enorme, y lo más probable es que los programas estándares diseñados desde el gobierno central (o aún provincial) no tengan impacto bajo condiciones tan diversas. Más bien, parece pertinente descentralizar el diseño de políticas de fomento localizadas que permitan la formulación de estrategias apropiadas para el nivel local y regional.
- No sólo los problemas sino también el conocimiento acerca de los sistemas productivos (una red productiva, empresas de servicios, instituciones de apoyo) con sus capacidades y deficiencias suele estar muy localizado. Es mucho más fácil de definir una estrategia concreta, por ejemplo para mejorar la competitividad de un *cluster* determinado, al nivel local que en la capital provincial o nacional, donde los agentes decisores tienen que basarse en información de segunda o tercera fuente.

- Un ejercicio de planificación estratégica para el nivel local puede incorporar el grupo objetivo más fácilmente, mejorando con esto la calidad de la definición del problema, la definición de medidas, y las consiguientes perspectivas de implementación. Más aún, el monitoreo puede ser más expedito y confiable en la medida en que los problemas que pueden surgir resultan más rápidamente discernibles a nivel local.
- Muchos países industrializados han privilegiado políticas de promoción económica locales desde hace un buen tiempo y, a menudo, con resultados satisfactorios.

Un concepto clave subyacente a las iniciativas locales de mejoramiento de la competitividad, como se ha mencionado anteriormente, es el de ventajas competitivas localizadas (VCL). Crear VCL es crear factores que distinguen una localidad de otras, debido a características del entorno competitivo que no pueden reproducirse fácilmente en cualquier lugar y que sustentan el crecimiento sostenido de la localidad.

¿Qué tipo de factores determinan una VCL y qué tipo de acciones pueden desarrollarse para actuar sobre ellos? Al nivel micro, deben considerarse no sólo los factores de competitividad en el interior de la empresa sino también el problema de la eficiencia colectiva, es decir una ventaja competitiva creada a través de la interacción regular (colaboración y cooperación formal e informal) y al mismo tiempo competencia entre las empresas. En el nivel local y, especialmente, en el contexto de *clusters*, existen tanto las mayores potencialidades como los mayores obstáculos para impulsar la cooperación interempresarial orientada a generar colectivamente VCL.

Al nivel meso, los actores clave son las instituciones locales dedicadas a la educación y a la capacitación (incluyendo las escuelas de formación técnica y las universidades) las instituciones del sistema científico y tecnológico, las cámaras empresariales, los sindicatos y las ONG dedicadas a temas ligados al desarrollo local. Los municipios generalmente enfrentan dificultades o restricciones financieras, por lo que sería poco realista esperar de ellos contribuciones financieras importantes. No obstante, las administraciones municipales pueden jugar un papel crucial con respecto a

la creación de VCL, por ejemplo facilitando el acceso de las empresas a las áreas específicas del municipio, creando ventanillas de orientación o agencias *one-stop*, y simplificando sus propios procedimientos de modo de no crear obstáculos innecesarios para la formalización y puesta en marcha de los negocios.<sup>46</sup> Además, el gobierno local puede jugar un papel de facilitador y moderador en dinámicas de formulación de estrategias conjuntas de negocios.

El primer paso para impulsar una estrategia de desarrollo de VCL es convocar a los diferentes actores e instituciones para generar un ambiente de confianza, algo que incluso en municipios pequeños a menudo no se da en forma espontánea. Conociéndose mejor unos con otros pueden crear oportunidades para la especialización y cooperación, pero también puede animar una rivalidad saludable entre las instituciones de apoyo.

El segundo paso es estimular la articulación entre los actores diferentes, por ejemplo las escuelas técnicas, la universidad, los centros tecnológicos y las empresas o las diferentes cámaras empresariales. El resultado pueden ser ofertas de servicios que se adaptan mejor a las demandas locales. La falta de una adecuada orientación al usuario y una deficiente comunicación con los clientes suele ser un rasgo común en muchas instituciones intermedias.

El tercer paso es conseguir que los actores claves lleguen a definir, conjuntamente, una estrategia de desarrollo con una clara definición de medidas concretas, las responsabilidades de ejecución, como así por su monitoreo y evaluación. La secuencia típica en estas actividades es: identificación del problema, definición del problema, definición de medidas concretas, implementación, monitoreo y evaluación, identifica-

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, el Municipio de Olavarría ha implementado a fines de 2001, con el apoyo y la asistencia de FUNDES Argentina, una experiencia de ventanilla única para la realización de todos los trámites de habilitación. Actualmente está terminando el desarrollo de un servicio complementario, que será próximamente implementado, que es un módulo de información interactiva para empresas a través de Internet.

ción de nuevos problemas. En otras palabras, se trata de un proceso iterativo, no de un esfuerzo único en el tiempo. Lógicamente, el punto clave es la adecuada identificación del problema. A pesar de lo obvio que puede parecer, éste es un punto frecuentemente débil; lo que falta generalmente es un proceso sistemático y una estructura adecuada de identificación del problema. Ésta es la razón por la cual convocar y reunir a los actores clave es un factor tan importante. Es crucial asegurarse que en la convocatoria estén adecuadamente representadas tanto las empresas grandes como las PyME.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la falta de articulación política, la renuencia o incapacidad de actores políticos locales para trabajar juntos para resolver problemas, la falta de organización del sector privado (o un sesgo en su organización, como la subrepresentación de las PyME), y una cultura empresarial reacia a la cooperación pueden ser obstáculos importantes para cualquier esfuerzo por crear VCL. En tales condiciones, actividades meso aisladas, o propuestas de cooperación al nivel micro a menudo fracasarán, reforzando las expectativas negativas y las propias condiciones adversas.

Algunos de los instrumentos que pueden desarrollarse a nivel local, en el marco de los procesos de generación de VCL son los siguientes:

- actividades de promoción de *clusters*, teniendo en cuenta los desafíos y los factores críticos mencionados anteriormente.
- estímulo a procesos de aprendizaje conjuntos entre empresas de una misma rama o segmento, que genera demanda de capacitación y otros servicios precompetitivos, incluso de apoyo para las asociaciones empresariales locales,
- apoyo para la creación de nuevas empresas (incubadoras, programas de entrenamiento de emprendedores, promoción de modelos empresariales locales) estímulo y apoyo a una interacción más estrecha entre PyME e instituciones.
- promoción y apoyo a la conformación de grupos de exportación y/o de actividades puntuales vinculadas con la exportación en forma conjunta.

Al nivel local, probablemente más que en cualquier otro nivel, es esencial señalar que las acciones a desarrollar no constituyen una tarea gubernamental. De hecho, las actividades deben contar con la participación de cámaras empresariales y de otras organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, a pesar de la existencia de condiciones que lo debilitan en términos de capacidad financiera, de planificación administrativa, especialmente en un contexto como el actual, el gobierno local puede jugar un papel importante como promotor y articulador de estas iniciativas.

## Bibliografía

- Storey, D. (1998), *Six steps to heaven. Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed countries.*, Working Paper n° 59, University of Warwick, CSME, Coventry, Reino Unido.
- Coriat, B. y Taddei, D. (1995), *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Boscherini, F. y Poma, L., (comp.) (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Alonso, J. A. y Donoso, V. (1999) *Competir en el exterior. La Empresa española y los mercados internacionales*, Instituto de Comercio Exterior de España, Madrid.
- Moori Koenig, V., Milesi, D., y Yoguel, G. (2001), *Las PyME exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Heymann, D., Kosacoff, B. (ed.) (2000), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas.*, Buenos Aires, Eudeba – CEPAL.
- Maskell, P. y Malberg, A. (1995), *Localised learning and industrial competitiveness*, BRIE Working Paper 80, Universidad de California, Berkeley.
- Yoguel, G. (2000), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, en Revista de la CEPAL n° 71, Santiago de Chile.





**BUENAS PRÁCTICAS EN POLÍTICA PYME.  
EXPERIENCIA INTERNACIONAL  
Y ENSEÑANZAS PARA LA ARGENTINA**

Roberto Barbero  
Convenio BID-UIA

---

*Se agradece la colaboración de Sebastián Sztulwark en la investigación sobre experiencias institucionales de apoyo a las PyMEs.*



## Introducción

El objetivo del presente trabajo es la recopilación y el análisis de buenas prácticas institucionales de apoyo a PyME, con el fin de extraer criterios que sirvan para proponer y discutir un modelo institucional de apoyo a las PyME en la Argentina.

Partiendo de la necesidad de creación de instituciones e instrumentos especiales para mejorar la competitividad y el ambiente de negocios de las PyME, se pretende responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las características a resaltar de las experiencias institucionales de apoyo a las PyME?
- ¿Cuáles son los aspectos claves a tener en cuenta para la construcción de un modelo institucional de apoyo a las PyME en la Argentina?
  - ¿En qué contexto se debe insertar el modelo?
  - ¿Cuál es el papel del sector público y del sector privado?
  - ¿Qué prácticas institucionales se deberían tener en cuenta?

Para contestar estos interrogantes se recurrió al análisis de documentos y libros sobre modelos institucionales de apoyo a las PyME (ver Bibliografía), la opinión de los miembros del Grupo de Políticas PyME, las investigaciones realizadas por los alumnos del Seminario de Gestión Institucional, de la Maestría en Economía Industrial con orientación en PyME de la Universidad Nacional de General Sarmiento (coordinado por el autor), la investigación<sup>1</sup> de Sebastián Sztulwark sobre institucio-

---

<sup>1</sup> *Canada Business Service Centres (Canadá); Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (Chile); Enterprise Ireland (Irlanda); Ente Regulador para la Valorización Económica del Territorio; ERVET (Italia); Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas, INSOTEC (Ecuador); Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense, IDEB (Argentina); Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, IMPIVA (España); Nacional Financiera (México); Red de Centros de Desarrollo Empresarial, CDE Convenio BID-UIA (Argentina); Scottish Enterprise (Escocia); Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE (Brasil); Small Business Administration, SBA (Estados Unidos de Norteamérica); Small Business Service, SBS (Inglaterra); Steinbeis Foundation (Alemania).*

nes de apoyo a las pequeñas y medianas empresas , la experiencia del autor en diferentes instituciones vinculadas a las PyME en la Argentina y en el exterior.

En la segunda parte se presentan hipótesis de trabajo y conclusiones provenientes de la experiencia internacional en materia de distritos industriales y *clusters*, que a nuestro criterio, constituyen un marco conceptual valioso para un debate sobre la construcción de instituciones de apoyo a las PyME. En la sección posterior se analizan otras experiencias institucionales de apoyo a las PyME, las cuáles también constituyen una fuente referencial importante a tener en cuenta. En la última parte tratamos de responder a las preguntas presentadas más arriba en función de la experiencia internacional en materia de los distritos industriales, los *clusters*, y las instituciones de apoyo a las PyME, las características de la Argentina y la experiencia personal del autor, a los efectos de crear una instancia de diálogo con propuestas concretas.

## 2. Distritos industriales y *clusters*

Los distritos industriales y los *clusters* han tenido y tienen un rol importante en el desarrollo y en el crecimiento del sector productivo y empresarial en diferentes países (Italia, Estados Unidos, España, Dinamarca, Suecia, etc.) y constituyen un marco conceptual muy rico para un debate sobre la construcción de instituciones de apoyo a las PyME.

Por tal motivo presentamos a continuación las hipótesis de trabajo y las conclusiones de algunos investigadores y expertos internacionales, con las que podemos compartir o no, pero sin lugar a duda constituyen un insumo importante para generar un ámbito de discusión, de análisis y de reflexión sobre las políticas descentralizadas y las prácticas institucionales de apoyo a las PyME.

## 2.1 Hipótesis de trabajo y conclusiones sobre los distritos industriales y clusters

### 2.1.1 Importancia de los distritos industriales y de los clusters en el desarrollo de la economía y de las PyME

- En las políticas orientadas a favorecer la formación de *clusters* de empresas se encuentran las condiciones para estimular el desarrollo espontáneo de un sistema de PyME. Un camino sinérgico que asocia a un elevado equilibrio un elevado nivel de *performance* competitiva.
- La concentración de PyME especializadas en productos o procesos industriales en ámbitos locales específicos y, en especial los distritos industriales, constituye una entre las alternativas posibles al "callejón sin salida" representado por la producción *fordista*.
- La crisis del *fordismo* clásico se manifiesta especialmente a través del aumento en la complejidad, que ya no puede ser manejada por las lógicas de la producción masiva debido a una creciente demanda hacia la diferenciación y la personalización de los productos y de los servicios.
- En los países caracterizados por la presencia de *clusters* exitosos se generan niveles de competitividad altos, acompañados por una distribución general de los beneficios generados por el desarrollo, lo que pone de manifiesto la amplia participación e involucramiento en el proceso de desarrollo de la mayoría de los agentes sociales.
- El mecanismo concreto a través del cual los distritos industriales o *clusters* generan ventajas competitivas con respecto a las empresas que actúan aisladamente es, básicamente, el de los rendimientos crecientes de escala. Pero, en este caso, las economías de escala que se logran no son internas a las empresas (como en el caso de los gigantes industriales) sino externas a las PyME e internas al territorio de aglomeración. Las empresas localizadas en los distritos industriales parecen obtener ventajas derivadas de la abundancia de mano de obra especializada en el sector, de la mayor y más veloz circulación entre empresas de la información técnica y comercial, de la mayor abundancia de proveedores sectoriales y finalmente del conocimien-

to que los potenciales clientes tienen de la existencia del distrito industrial.<sup>2</sup>

- En la nueva competencia global, la competitividad emerge como un fenómeno sistémico que integra otros planos de los factores macroeconómicos y sectoriales tradicionales. La capacidad endógena de los agentes, el grado de desarrollo del ambiente en el que actúan y la pertenencia a una red (trama) de agentes se han convertido en elementos clave para la creación de ventajas competitivas.
- Si bien con la globalización se pierden algunas economías de proximidad, paradójicamente esta situación aventaja a los sistemas locales "periféricos", ya que éstos pueden emanciparse de la marginalidad geográfica que generaba la rígida estructura espacial del *fordismo* y, por lo tanto, acceder más fácilmente a las redes del comercio internacional y de la división del trabajo.
- Según Michael Porter, la concentración espacial de las relaciones económicas no favorece solamente la mayor consistencia de la trama de las interdependencias intersectoriales, sino, en especial, el intercambio de informaciones y la coherencia entre los objetivos que tiene el desarrollo. Asimismo, la cercanía geográfica estimula la rivalidad doméstica (una de las principales fuentes de la ventaja competitiva), las relaciones más estrechas con los proveedores, las comunicaciones más directas con las instituciones para el desarrollo (universidades, centros de investigación, agencias para las políticas industriales) y funciona como un factor de atracción para los elementos especializados.

### 2.1.2 Revalorización del territorio

- El territorio que asume un nuevo rol en la economía. Es necesario redescubrir el papel que juega el territorio en una economía abierta y global. Dicho redescubrimiento estimula la búsqueda de un nuevo paradigma interpretativo sobre el rol del tejido productivo local y sobre el territorio con el cual el tejido productivo interactúa.

---

<sup>2</sup> Observatorio Permanente de las PyMIs argentinas (2001).

### 2.1.3 Importancia de la relación territorio, conocimiento y aprendizaje de los agentes

- La importancia está fundamentada en el estudio de investigadores italianos y franceses sobre la relación que cumple el territorio y el conocimiento en la generación de ventajas competitivas dinámicas, las cuáles están fuertemente asociadas con la intensidad que adquieren los procesos de aprendizaje de los agentes, tanto a nivel global como en los espacios locales específicos.
- La proximidad tiene un valor económico. En la medida en que se logre un sistema cognitivo cuya función básica esté representada por el aprendizaje y por la difusión del conocimiento. En este caso, el territorio adquiere la función de "integrador versátil" capaz de vincular las culturas de la sociedad local con los cambios del contexto económico global.
- Articulación social.

### 2.1.4 Rol de las instituciones territoriales

- En el marco de la nueva competencia territorial, los agentes y las "instituciones territoriales" ya no constituyen una externalidad o una economía externa, sino que se convierten en agentes directos del proceso competitivo. Esto, por un lado, reduce la importancia de la empresa, que en el pasado constituía el eje alrededor del cual se movían todas las externalidades territoriales y, por el otro lado, le devuelve la importancia central al proceso de producción.
- Los agentes locales se convierten en agentes directos de la competencia y su acción tiene que coordinarse con la acción de la empresa.
- El desarrollo de competencias tanto entre las instituciones como a su interior, representa el factor que determina el éxito competitivo de empresas, regiones y países. El ambiente externo en el que operan las empresas condicionan y estimulan su acción.
- El problema clave ya no consiste más en apoyar o en orientar directamente el desarrollo de las empresas menores, sino en crear condiciones específicas ambientales de infraestructura e institucionales

susceptibles de estimular las capacidades de las PyME para participar activamente de las cadenas globales de valor. En otros términos, se reconoce el nuevo rol que las economías externas desempeñan en el desarrollo económico.

### 2.1.5 Desarrollo de la "atmósfera industrial e institucional"

- La economía global en los territorios requiere de la presencia de una mayor capacidad de diseño y de procesos conjuntos de decisión. Convertir a la atmósfera industrial en "visible" y "concreta", bajo la forma de un proyecto, constituye un compromiso enorme y sumamente complejo que implica que todos los agentes territoriales tengan que redefinir sus competencias, sus acciones y sus relaciones territoriales.
- La atmósfera industrial tiene que ampliarse hasta convertirse en atmósfera institucional. En la nueva competencia territorial el sentido de la producción no se limita a la empresa o a las redes de empresas, sino que involucra a todos los agentes territoriales. La trama de relaciones entre empresa y territorio se vuelve más compleja e interdependiente. La competencia se incrementa y deja de ser una competencia entre empresas para convertirse en competencia entre sistemas, es decir, entre sistemas institucionales.
- Importancia de la aparición de agentes intermediarios que operen como *trasmisores-traductores* entre las diversas partes del sistema, que catalizan los procesos de aprendizaje de los agentes y que contribuyen a la creación del mercado.

### 2.1.6 Importancia de los recursos humanos

- Los recursos humanos, en términos de liderazgo, de capacidades técnicas, de sensibilidad hacia los problemas sociales y de motivación constituyen el factor clave para desarrollar políticas a nivel microeconómico.

### 2.1.7 La confianza es fundamental y se construye gradualmente

- Las relaciones cara a cara entre los agentes constituyen la condición básica para el desarrollo de la confianza necesaria para la formación de los vínculos, de las conexiones y de los encadenamientos que conducen a la creación espontánea y endógena de sistemas productivos.
- Es importante fortalecer los vínculos y las relaciones entre las empresas con el objetivo de conformar redes o tramas productivas, y potenciar y consolidar el rol del ambiente socioeconómico e institucional en el que las empresas operan.
- Es importante el diálogo y la colaboración entre los agentes locales.
- Las políticas que resultan más efectivas no son las que atañen a la implementación de grandes programas o intervenciones, sino las que consisten en pequeñas acciones, a veces solicitadas directamente por las PyME, a veces basadas en la voluntad de solucionar problemas a escala local o regional.

### 2.1.8 Rol del conocimiento

- La difusión del conocimiento entre todos los actores territoriales, acompañada por un elevado grado de confianza, se convierte en el factor fundamental para la dinámica externa de las relaciones internas. El conocimiento difundido y la creación continua de nuevo conocimiento son los elementos competitivos fundamentales para la nueva competencia territorial, por lo tanto es necesario desarrollar un nuevo lenguaje y renovar las reglas de aprendizaje entre las PyME.
- La fase productiva ya no constituye el núcleo del distrito industrial. Por el contrario, la fase interpretativa, la de producción de conocimiento, se convierte en el elemento de la dinámica del distrito.
- El lenguaje, la confianza, el aprendizaje, las categorías cognitivas, la articulación de la inteligencia, la comunicación, las relaciones entre agentes o instituciones, la tradición y los valores constituyen instituciones, como también, los bancos, las empresas, las cámaras empresariales, las instituciones locales y las universidades.
- La capacidad que tiene un país, sus regiones y sus sistemas locales pa-

ra interpretar y estimular la producción de conocimiento define las condiciones, las modalidades y su posición en las nuevas dinámicas competitivas.

- Las ventajas competitivas se pueden crear y, por lo tanto, tienen una naturaleza dinámica. En el tránsito de las ventajas comparadas estáticas a las ventajas comparadas dinámicas, la tecnología, el desarrollo de procesos de aprendizaje y la generación de conocimientos juegan un papel fundamental.
- La capacidad de aprender, concebida como un proceso interactivo de carácter social y colectivo, y el desarrollo de competencias tanto entre los agentes como en su interior, representan los factores que determinan el éxito competitivo de empresas, regiones y países.
- El impacto de las nuevas tecnologías se "desplaza" de la actividad productiva hacia la actividad de control y coordinación del proceso productivo en su conjunto.
- Importancia de la tecnología y de la "institucionalización de las tecnologías".
- Importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y su rol dentro del territorio.

### **2.1.9 Rol de la innovación**

- La innovación constituye una totalidad, es decir, un proceso general que no puede llevarse a cabo únicamente en la empresa, que representa una cultura orientada hacia el cambio y que involucra al territorio en su conjunto. Por lo tanto, los agentes territoriales se convierten en componentes directos internos del sistema productivo.
- Los agentes territoriales, las empresas, las universidades, las instituciones locales, los bancos, las cámaras empresariales contribuyen al proceso de conversión de este patrimonio de conocimiento en innovación en la producción de bienes y servicios.
- Uno de los principales factores que influye sobre la capacidad que la firma tiene para reaccionar frente a los cambios generados por la globalización es la capacidad innovadora, que está vinculada a la estructura interna de la firma y al ambiente externo en el que ésta opera,

ambiente que condiciona o estimula su acción.

- El desarrollo de un cluster de PyME no es un proceso rápido ni fácil y necesita de una estrategia de mediano a largo plazo.
- Estos procesos no son la consecuencia de una evolución natural y lineal de los sistemas productivos sino que requieren un largo proceso evolutivo de aprendizaje, en el que influyen múltiples planos. Además de los factores formales e informales de naturaleza tecnológica y económica influyen otros elementos, entre los que se destacan el grado de desarrollo de la confianza recíproca entre los agentes, la valoración social del rol del empresario y el grado de cumplimiento de los contratos.

#### **2.1.10 Nuevos integradores sistémicos y otros factores a tener en cuenta**

- En el pasado, la base territorial de la vida económica y social del distrito ha funcionado como un potente factor de integración versátil, pero hoy en día, se necesitan otros integradores sistémicos, en especial, los que aseguran el acceso a las redes inteligentes de la comunicación interactiva, de la logística integrada, de la certificación de la calidad, de las garantías sobre la propiedad de innovación, de los servicios y de la capacitación avanzada.
- La logística representa una potencial vinculación entre lo local y lo global. Los sistemas de comunicación han evolucionado de una estructura "en red" hacia una estructura "en abanico", con grandes nodos de comunicación que controlan los flujos de mercancías.
- El sendero evolutivo de los distintos sistemas locales depende de las especializaciones originarias.
- Los factores especializados de localización tienden a convertirse en desventajas cuando desaparecen las condiciones que han favorecido su desarrollo originario.
- A menudo, el obstinado individualismo de los empresarios detiene los proyectos que beneficiarían el tejido productivo territorial y su continuidad económica. Esto constituye la "paradoja de la apertura" de un sistema productivo local. La apertura, por un lado, implica una mayor

necesidad de desarrollar acciones colectivas conjuntas y, por el otro, pone en evidencia los problemas vinculados al control y al castigo de las conductas oportunistas, lo que estimula el componente individual con respecto al colectivo. Es necesario ir más allá de los distritos hacia los sistemas institucionales de empresas.

- No hay desarrollo de empresas sin conquista y/o desarrollo de mercados. El potencial del mercado que las empresas pueden alcanzar es clave para su desarrollo. Dado que el acceso a las fuentes institucionales de crédito resulta muy difícil, las PyME deciden sus inversiones a partir del potencial de la demanda de sus productos más que por la posibilidad de conseguir tasas de interés bajas.

### 3. Experiencias institucionales de apoyo a PyME

Las experiencias institucionales de apoyo a PyME constituyen una fuente referencial importante para tener en cuenta. En tal sentido, presentamos algunas de ellas, aunque por cierto, existen muchas otras también significativas. Las características investigadas, teniendo en cuenta la información secundaria disponible, pretendían abarcar los siguientes temas:

- antecedentes de la institución,
- misión y objetivos,
- mercado,
- actividades y servicios,
- presupuesto y financiamiento,
- organización e infraestructura,
- modelo de gestión,
- evaluación y control,
- resultado del aprendizaje institucional.

Es necesario aclarar que se trata de una breve síntesis de cada una de las instituciones y no de una investigación exhaustiva o completa. De todas maneras, como un primer aporte creemos que es válido, a pesar de los

eventuales errores que por falta de información pudieran existir. Las instituciones investigadas fueron las siguientes:

1. *Canadian Business Services Centre*, CBSC (Canadá)
2. Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (Chile)
3. *Enterprise-Ireland* (Irlanda)
4. Ente Regulador para la Valorización Económica del Territorio, ERVET (Italia)
5. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas, IN-SOTEC (Ecuador)
6. Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense, IDEB, (Argentina)
7. Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, IMPIVA (España)
8. Nacional Financiera, NAFIN (España)
9. Red de Centros de Desarrollo Empresarial, CDE (Argentina)
10. *Scottish Enterprise* (Escocia)
11. SEBRAE (Brasil)
12. *Small Business Administration*, SBA (USA)
13. *Small Business Service*, SBS (Inglaterra)
14. *Steinbeis Foundation* (Alemania)
15. *Clusters* en el País Vasco

## 3.1 *Canadian Business Service Centre*, CBSC (Canadá)

### 3.1.1 Antecedentes de la institución

Los CBSC son la puerta a la información gubernamental sobre negocios. Proveen servicios de información gubernamental, de programas y de regulaciones. La meta de los CBSC es ofrecer a la gente de negocios de cada territorio de Canadá, información relevante en poco tiempo, reduciendo la complejidad de tratar con varios niveles de gobierno.

Los CBSC son una iniciativa de cooperación entre treinta y siete departamentos federales de negocios, gobiernos provinciales y locales y, en algunos casos, el sector privado, asociaciones y comunidades académicas y de investigación.

### 3.1.2 Mercado

Todas las empresas de Canadá, aunque con énfasis en las firmas de menor tamaño.

### 3.1.3 Actividades y servicios

Los CBSC ofrecen una combinación de productos, servicios, publicaciones para ayudar a los clientes, en tópicos tales como preparar un plan de negocios, abrir un negocio, expandirse a nuevos mercados o preparativos para exportar.

### 3.1.4 Presupuesto y financiamiento

Los CBSC están financiados por el gobierno federal, en el marco de la Agenda de Trabajo y Crecimiento, que le otorga 75,000,000 de dólares canadienses para el período 1999-2000 a 2003-2004, con una progresión decreciente a lo largo de ese período, con lo cual se busca que con el tiempo la organización tienda a una mayor autosustentabilidad y a un perfil cada vez más orientado a las necesidades de la demanda.

### 3.1.5 Organización e infraestructura

Existen trece centros en las provincias de Canadá que, a su vez, están conectados con una red de socios que proveen información a lo largo de todo el país. Los socios y responsables del desarrollo y la gestión de cada centro varían en cada región pero en cada uno de ellos existe una dependencia del sector público regional que se encarga de la gestión (junto con otras organizaciones intermedias). *La National Secretariat* (dependiente de la Secretaría de Industria del gobierno federal) localizada en Ottawa, es la responsable de la coordinación de la red de centros y del mantenimiento de la red, de las bases de datos y de los productos que ofrece, en conjunto con el CBSC *Managing Partner Committee* compuesto por los representantes de cada uno de los centros.

### 3.1.6 Modelo de gestión

La organización de los centros a partir de organizaciones regionales permite que la orientación de las actividades se vincule con las necesidades de cada región. Cada centro está gestionado entre las organizaciones públicas y las organizaciones empresariales, con las cuales se establecen acuerdos de cooperación y participación.

A su vez, la red de centros permite la interacción entre los distintos agentes y el acceso a las instancias gubernamentales, programas y regulaciones.

Finalmente, a través del *Managing Partner Committee*, cada centro participa en la coordinación nacional, a través de su interacción con la *National Secretariat*.

Algunas claves de la estrategia, definidas para el período 1999-2000 a 2003-2004 son:

- Tendencia a la autosustentabilidad de los centros
- Orientación a la demanda
- Fortalecimiento de los arreglos de cooperación
- Búsqueda de fuentes alternativas de recursos
- Continuación de la colaboración con otras iniciativas de provisión de servicios.

### 3.1.7 Evaluación y control

Desde que se iniciaron, los CBSC tienen establecido una evaluación regular para medir la satisfacción de los clientes. Además, el gobierno federal realiza periódicamente auditorías.

Para mayor información: [www.cbcs.org](http://www.cbcs.org)

## **3.2 Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (Chile)**

### **3.2.1 Antecedentes de la institución**

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue creada en 1939 con el objetivo de impulsar la actividad productiva nacional. Posteriormente, a esta labor sumó otras como la realización de estudios económicos, el impulso de un gran plan de inversiones básicas, que contempló la creación de empresas públicas y la investigación y asistencia técnica a la industria en general.

### **3.2.2 Misión y objetivos**

Misión: Promover el desarrollo económico del país a través del fomento de la competitividad y la inversión, contribuyendo a generar mas y mejores empleos e igualdad de oportunidades para la modernización productiva.

Objetivos: Potenciar la investigación y el desarrollo tecnológico con impacto económico y de amplia repercusión en los diversos sectores productivos. Promover la asociación empresarial, especialmente de las empresas medianas y pequeñas, de manera que colaboren para competir mejor. Facilitar la modernización de la gestión de las empresas privadas para aumentar su competitividad en los diferentes mercados. Promover y desarrollar el acceso al financiamiento y a nuevos instrumentos financieros de las empresas nuevas, exportadoras y de menor escala. Contribuir el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país estimulando la inversión privada, particularmente, en aquellas zonas que han ido quedando rezagadas del proceso de crecimiento, mediante programas diseñados especialmente, de acuerdo a las condiciones locales.

### **3.2.3 Mercado**

El mercado al cual está dirigida su acción incluye a todas las pequeñas y medianas empresas de todos los sectores de la economía chilena.

En la actualidad, CORFO desarrolla actividades en las principales regiones del territorio chileno. Del total de PyME chilenas (alrededor de ochenta y nueve mil setecientas) CORFO ha atendido a un total de once mil quinientas PyME en 1997 a través de los diferentes programas e instrumentos de apoyo que dicha institución ofrece.

### 3.2.4 Actividades y servicios

Su acción se centra a las siguientes áreas:

- La innovación y el desarrollo tecnológico.
- La modernización de las empresas que se asocian para competir.
- El mejoramiento de la gestión empresarial.
- El financiamiento y el desarrollo de instrumentos financieros para atender las necesidades de las empresas.
- El desarrollo productivo regional y de sectores emergentes.

Principales instrumentos:

- Fondos de Asistencia Técnica (FAT)
- Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)
- Programa de Fomento de Proveedores (PDP)
- Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC)
- Programas Sectoriales de Alto Impacto

### 3.2.5 Presupuesto y financiamiento

El Presupuesto anual de CORFO en el año 2000 fue de doscientos sesenta y cinco millones de dólares estadounidenses, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- Cincuenta millones de dólares de cofinanciamiento público (subsídios a la Investigación y Desarrollo, asociación empresarial, etc.)
- Doscientos millones de dólares en Créditos.
- Quince millones de dólares en Gastos Operativos.

Por otra parte, las actividades desarrolladas por la Corporación se financian no sólo a través de los recursos de los cuales esta dispone, sino, también, por medio del cofinanciamiento de las empresas a las cuales presta

sus servicios. Durante 1998, FONTEC colaboró financieramente a la puesta en ejecución de doscientos cincuenta y cuatro nuevos proyectos de innovación, infraestructura y transferencia tecnológica, cuyo costo total asciende a treinta y ocho mil quinientos millones de dólares. Al aporte de recursos económicos de las empresas beneficiarias, equivalente a veinticinco mil doscientos millones de dólares (64.6%), Fontec sumó una contribución de trece mil trescientos millones de dólares (34,5%); lo que significa una relación de 1.9:1 entre ambos aportes. En términos generales, las empresas beneficiarias de los diferentes programas e instrumentos de fomento (FAT, PROFO, PDP, PREMEX), aportan aproximadamente el 30% del costo total de este tipo de iniciativas (año 1998).

### **3.2.6 Organización e infraestructura**

CORFO matriz está organizada en un nivel central, compuesto por cuatro divisiones y tres gerencias y en trece direcciones regionales.

El consejo de CORFO tiene funciones de dirección y administración, y esta constituido por el Ministerio de Economía que lo preside, el Ministro de Hacienda, el Ministro Vicepresidente ejecutivo de la Corporación, el Ministro de Planificación y Cooperación, el Ministro de Relaciones Exteriores y un Consejo de libre elección del presidente de la República. De acuerdo a la Ley constitutiva de CORFO (Ley orgánica 6640 y sucesivas modificaciones), el consejo tiene amplia libertad de acción, siendo facultado para "ejecutar todos los actos y contratos que sean necesarios para la consecución de los fines de la Corporación", es decir el fomento y desarrollo de las actividades productivas chilenas.

En la actualidad CORFO cuenta con un plantel de cuatrocientos cuarenta empleados en el ámbito nacional, de los cuales trescientos nueve operan directamente en Santiago de Chile y los ciento treinta y uno restantes se encuentran distribuidos a escala regional.

### **3.2.7 Modelo de gestión**

Hacia fines de 1993 se resolvió abandonar la modalidad de operación directa de los instrumentos de acción y pasar esta función a instituciones

públicas y/o privadas de fomento. Este modelo de gestión gerencial se basa principalmente en la descentralización y en el aumento del protagonismo del sector privado en la elaboración de programas de fomento a las empresas.

Básicamente, este modelo de gestión parte de la búsqueda de mayor eficiencia en las organizaciones, principalmente, vinculada a la racionalidad del gasto y apuntando a reducir la velocidad entre la decisión política y la ejecución administrativa. Esto significa que las funciones de control y de evaluación dejan de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la *performance* vinculadas a la calidad de los servicios prestados.

El modelo concebido se basa en una división de responsabilidades en tres niveles distintos:

*Función Estratégica* (tercer piso): esta actividad involucra el captar fondos nacionales e internacionales, evaluar la idoneidad de las entidades que postulan el rol de agente, asignar recursos a los agentes calificados sobre la base de Programas de Desarrollo y colaborar con dichos agentes, diseñando los reglamentos y las metodologías de seguimiento y evaluación. Esta función está a cargo de La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en representación del Estado.

*Agentes Articuladores* (segundo piso): Instituciones públicas o privadas cuya función básica es diseñar programas de fomento para el desarrollo de las empresas, articulando los clientes (las empresas) con los proveedores de servicios de apoyo (consultores) a través de los instrumentos disponibles. Es decir, los agentes son los administradores de los recursos de fomento asignados por CORFO y se encargan de estimular la relación de las PyME entre sí y con sus proveedores de servicios.

*Consultores* (primer piso): asesores particulares especializados en las diferentes áreas del quehacer empresarial, como la gestión financiera, la gestión tecnológica, la capacitación, etc. Aquí hay implícita una estrategia de formación de mercados de proveedores de servicios que contiene fuertes dosis de regulación para cuidar la calidad de los oferentes y evitar, así, comportamientos oportunistas. Esta intención se materializa a través de un registro de consultores de CORFO.

En el nuevo esquema, CORFO (central y regional) desarrolla las funciones estratégicas. El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y otras instituciones del sector privado actúan como agentes y los institutos son proveedores de servicios especializados.

### **3.2.8 Resultados de aprendizaje institucional**

Las principales modificaciones realizadas en la institución se han dirigido hacia el fomento de la actividad empresarial privada, mediante la separación de la institución de la tarea de administración de empresas públicas, determinación que se enmarca en un proceso de modernización institucional llevado a cabo durante los últimos años.

Este proceso, que implica un cambio histórico en las funciones y en estructura de la Corporación, se basó en una estrategia de acción que tuvo cuatro componentes:

- Redefinir la misión de CORFO de manera de responder a las nuevas exigencias.
- Modificar su estructura organizacional de acuerdo a las nuevas orientaciones institucionales.
- Poner en marcha una estrategia y programas coherentes de fomento productivo.
- Consolidar el rol de fomento de la institución, con instrumentos y programas de carácter temporal, dentro de los cuáles se destacan los programas de fomento conjunto para empresas de giro similar o complementario, de una misma localización geográfica (PROFO).

Dentro del diseño organizacional se destaca la conformación de una red de fomento integrada por agentes intermediarios, privados en su mayoría, encargados de administrar los instrumentos y colocar los recursos. CORFO se dedica así a la articulación con el sector productivo, al diseño de los instrumentos, a la distribución de los recursos y al monitoreo de los resultados.

Para mayor información: [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

## 3.3 *Enterprise Ireland* (Irlanda)

### 3.3.1 Antecedentes de la institución

*Enterprise Ireland* es una agencia de desarrollo del gobierno de Irlanda, encargada de asistir el desarrollo de las empresas irlandesas. La red de trabajo global de *Enterprise Ireland* une los negocios internacionales con las empresas irlandesas competitivas.

### 3.3.2 Misión

Trabajar como socios de las empresas para desarrollar ventajas competitivas sustentables, generadoras significativas de empleo.

### 3.3.3 Mercado

Empresas irlandesas manufactureras y proveedoras de servicios internacionales de diez o más empleados.

### 3.3.4 Actividades y servicios

El principal objetivo de *Enterprise Ireland* es ayudar a sus clientes (ante todo empresas de fabricación y de servicios de comercio internacional con diez o más empleados) para aumentar sus ventas, sus exportaciones y el empleo sostenible.

En el ámbito de la empresa individual, *Enterprise Ireland* ofrece a sus clientes un gran campo de soluciones de negocios adaptadas e integradas dentro de un marco de desarrollo de negocio estructurado.

Las soluciones que ofrece cubren todo el espectro de la cadena de negocios: consultoría de negocio y *marketing*; investigación, desarrollo y diseño; producción y actividades; desarrollo de recursos humanos; financiación.

*Enterprise Ireland* lleva a cabo su responsabilidad nacional de promover la ciencia y la innovación mediante la mejora de la gestión de la innovación en empresas, promoviendo la participación efectiva en programas inter-

nacionales de Investigación y Desarrollo, ofreciendo información comercial y tecnológica y servicios de consultoría.

### **3.3.5 Presupuesto y financiamiento**

Las fuentes de financiamiento son tres: los pagos de los clientes por los servicios, los fondos públicos del gobierno irlandés y los fondos estructurales de la Unión Europea.

### **3.3.6 Organización e infraestructura**

Cuenta con mil ciento sesenta empleados. Además posee trece oficinas en Irlanda y otras treinta en el resto del mundo.

Para mayor información: [www.enterprise-ireland.com](http://www.enterprise-ireland.com)

## **3.4 Ente Regulador para la Valorización Económica del Territorio, ERVET (Italia)**

### **3.4.1 Antecedentes de la institución**

El Ente Regulador para la Valorización Económica del Territorio (ERVET) es el instrumento de actuación de la estrategia industrial de desarrollo económico de la Región Emilia-Romagna (Italia). Fue creada en 1974 con la misión de dotar a la estructura administrativa regional de instrumentos capaces de intervenir en los sectores productivos locales.

ERVET traduce la programación regional en acciones operativas elaborando y realizando, conjuntamente con los demás actores sociales, proyectos innovadores de desarrollo, actividades de investigación y demostración, elaborando y difundiendo la información técnica, financiera y de mercado.

### 3.4.2 Mercado

Sectores productivos de la región Emilia-Romagna.

### 3.4.3 Actividades y servicios

La actividad del ERVET está organizada por proyectos formulados sobre la base de prioridades establecidas por la Junta Regional. Las principales líneas de acción son:

- Proyectos territoriales: promoción y participación en la gestión de áreas industriales y artesanales acondicionadas.
- Proyectos sectoriales: creación de centros de prestación de servicios reales enfocados a distintos sectores de especial relevancia en la región
- Proyectos horizontales: calificación del artesanado, del ahorro y de la racionalización del uso de la energía, formación empresarial y promoción de mercados y crédito.

### 3.4.4 Presupuesto y financiamiento

El 80% del capital del ente lo aporta la Región Emilia-Romagna, el resto corresponde a instituciones intermedias, mayoritariamente privadas.

Las fuentes de financiamiento son públicas y privadas. Los recursos privados provienen de las empresas que adquieren los servicios, de las asociaciones de empresarios, de las cámaras de comercio y de los bancos incluidos en las diversas actividades y en los proyectos. Los recursos públicos provienen de la Región Emilia-Romagna y los públicos extraregionales provienen de la Unión Europea y de otras regiones, del gobierno central y de entes públicos de investigación nacional.

### 3.4.5 Organización e infraestructura

El ERVET está organizado a partir de once centros de servicios, que actúan como estructuras especializadas a lo largo de la región, de acuerdo a la especialización de las ciudades en que están ubicadas.

### 3.4.6 Modelo de gestión

Principales características:

- Fragmentación de competencias (nivel nacional, provincial y local). La región interviene en el ámbito de competencias de promoción del territorio, pero carece de competencias sobre la industria.
- Descentralización, siguiendo la localización de los distritos industriales de la región.
- Presencia del ERVET como organismo de coordinación e impulso.
- Participación de los agentes económicos (empresas y asociaciones) en los órganos de dirección del ERVET.
- Diversidad de formas organizadoras en los centros: en general, los centros sectoriales utilizan una fórmula consorcial en la que participan ERVET, las asociaciones y las propias empresas a título individual. El ERVET garantiza la capitalización inicial para la puesta en marcha del centro y puede ir reduciendo su cuota a medida que se van incorporando empresas. En cambio, en los centros de carácter horizontal (tecnológico o comercial) únicamente participan el ERVET y asociaciones, sin que se admita la adhesión de empresas individuales.

Para mayor información: [www.ervet.it](http://www.ervet.it)

## 3.5 Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas INSOTEC (Ecuador)

### 3.5.1 Antecedentes de la institución

El Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (INSOTEC) es una fundación privada, sin fines de lucro creada en 1980 por iniciativa de un grupo de empresarios de la pequeña industria y técnicos vinculados con esta temática, con el propósito de contribuir al desarrollo económico, social, tecnológico y educativo de Ecuador. Hasta principios de los años

noventa prestaban servicios de manera indirecta, a través de organizaciones empresariales. Pero luego, pasaron a asistir directamente a las pequeñas empresas en algunas ciudades del país. A partir de 1993, se produce un rediseñamiento institucional que da lugar a su misión actual.

### **3.5.2 Misión**

Contribuir al desarrollo industrial de Ecuador, con énfasis en el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa.

### **3.5.3 Mercado**

Las micro, pequeñas y medianas empresas ecuatorianas, tanto de los sectores manufactureros y comerciales como de servicios. Sin embargo, su grupo objetivo está acotado al conjunto de MIPyME que presenta mayores ventajas competitivas por su capacidad de acumulación, de implementación de tecnologías modernas, y de conquista de nuevos mercados.

### **3.5.4 Actividades y servicios**

INSOTEC ejecuta un programa integral de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa cuyo fin es aportar al mejoramiento de la competitividad del sector, mediante un subprograma que actúa sobre el entorno de las empresas a través de investigaciones, foros, propuestas de políticas, etc. y un subprograma que actúa directamente en las empresas mediante una oferta de servicios directos.

Los principales servicios que brinda son: tecnologías de la producción, servicios financieros, apoyo a la comercialización, sistemas de información y provisión de información, programas de becas y pasantías empresariales para conocer las mejores prácticas de otros mercados.

### **3.5.5 Presupuesto y financiamiento**

En 1997, los ingresos de la institución alcanzaron los dos millones quinientos mil dólares. La principal fuente de ingresos es la venta de servi-

cios, en particular, los financieros, los de comercialización, los de tecnología de la producción y, en menor medida, los de capacitación. Respecto a las donaciones, para ese año representaron un 8.5% del total de ingresos. Además, del total de ingresos, la utilidad neta fue del 10%.

### **3.5.6 Organización, infraestructura y modelo de gestión**

Está ubicada en Quito y dispone de cuatro centros de servicios empresariales (CSE) en las ciudades de Río Bamba, Ambato, Pelileo y Santo Domingo de los Colorados. Cada uno cuenta con su propia gerencia, descentralizada de la gerencia general y tiene su propio grado de autonomía financiera y administrativa, por lo cual, toman sus propias decisiones.

En cuanto al personal, cuenta con unas ochenta personas.

Sin perder el atributo de entidad de desarrollo busca optimizar los recursos económicos y materiales que recibe tanto de entidades de cooperación como de los propios clientes de los proyectos, a fin de garantizar la posibilidad de permanencia de sus programas de apoyo.

## **3.6 Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense, IDEB (Argentina)<sup>3</sup>**

### **3.6.1 Antecedentes de la institución**

Fue creado en julio de 1996 por una ley provincial, como una institución pública que opera descentralizadamente y tiene carácter autárquico. Cuenta con la participación empresarial y desarrolla sus actividades a través de unidades territoriales independientes, denominadas Centros Operativos o Centros IDEB. Su trabajo es diseñar, implementar y promover servicios técnicos e iniciativas de capacitación empresarial públicas y privadas, provinciales y locales, con el fin de fortalecer competitivamente a las empresas bonaerenses y apoyar el proceso de creación de nuevas empresas.

---

<sup>3</sup> IDEB fue disuelto a fines del año 2002, aunque algunos centros IDEB siguen funcionando.

### 3.6.2 Misión

Creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) de todos los sectores económicos y regiones de la provincia de Buenos Aires.

### 3.6.3 Mercado

Según lo que establece la Ley 11.807, el mercado al cual estaba dirigida la acción del IDEB incluía a todas las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia de Buenos Aires, tanto del sector manufacturero como del sector comercial y de servicios.

Entre 1997 y 1999 asistieron a las actividades y/o tomaron los servicios alrededor de cincuenta mil MIPyME. Con el correr del tiempo la acción se fue orientando más hacia la asistencia de empresas de menor tamaño (microempresas) y con un fuerte sesgo en aquéllas ya existentes, dejando de lado la promoción de nuevas empresas, que era uno de sus objetivos fundacionales.

### 3.6.4 Actividades y servicios

Los servicios fueron diseñados teniendo en cuenta tres principios fundamentales: utilidad directa, carácter sistémico y evolutivo y descentralización operativa.

Principales programas: capacitación, gestión empresarial, calidad, innovación tecnológica, medio ambiente, comercio exterior, comercio Interior, comercio minorista, asociatividad, gestión turística, PyME-TIC, parques industriales y tecnológicos.

### 3.6.5 Presupuesto y financiamiento

El presupuesto del IDEB está constituido fundamentalmente por los aportes que se hacen desde el gobierno provincial y, marginalmente, por algunos ingresos originados en la venta de servicios. Para su funcionamiento, el IDEB contó con un presupuesto anual de doce millones de pesos que

se mantuvo constante en términos absolutos para los años 1997, 1998 y 1999, pero que en los años siguientes se fue reduciendo. En términos generales, se destina un cuarto del presupuesto para el funcionamiento de los diferentes centros; otro 25% para el funcionamiento del IDEB central y el resto se orienta a los diversos programas y subsidios y a las actividades de difusión del propio IDEB.

### **3.6.6 Organización e infraestructura**

El IDEB se encuentra integrado por un directorio, cuyo presidente es nombrado por el gobernador, una instancia coordinadora centralizada y una red de centros operativos distribuidos a lo largo de la Provincia de Buenos Aires, constituidos por una comisión directiva y un jefe operativo. Tanto los jefes operativos como el responsable técnico en el IDEB Central son elegidos de acuerdo a una terna presentada al directorio. El directorio del IDEB tiene una estructura mixta, pública y privada, diseñada teóricamente para asegurar la participación y la representación igualitaria de los empresarios bonaerenses y de los diferentes organismos del Gobierno vinculados a la problemática productiva. Los centros IDEB, diseñados siguiendo el modelo de los balcones del SEBRAE, son el corazón de esta estructura. Están constituidos como asociaciones civiles sin fines de lucro, donde participan el municipio, las cámaras empresarias, las universidades y toda aquella institución interesada en la promoción y en el desarrollo de su región. Los treinta y cinco centros IDEB constituyen una red de agencias autónomas que articulan a los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo local.

### **3.6.7 Modelo de gestión**

La gestión operativa y técnica del IDEB se lleva a cabo en gran medida, bajo una modalidad cuasiprivada. El esquema operativo puede sintetizarse de la siguiente manera: el IDEB actúa como institución de segundo piso administrando y cofinanciando todo el sistema. En el primer piso se encuentran los centros IDEB y los prestadores y proveedores de servicios que son organismos e instituciones ajenas al IDEB, provenientes inicial-

mente del ámbito universitario o científico-técnico, al cual se fueron agregando posteriormente consultores privados independientes.

Durante la etapa de lanzamiento, el IDEB asumió una estrategia "ofertista", desarrollando programas masivos. Posteriormente, fue introduciendo criterios de "demanda" en el desarrollo de nuevos programas y servicios, abriendo la posibilidad de que los centros locales tomaran las demandas de las empresas como puntos de partida para el desarrollo de propuestas locales.

### **3.6.8 Evaluación y control**

Se diseñaron diferentes metodologías para el seguimiento de sus actividades y para analizar el interés despertado en los usuarios y el impacto en las empresas. Entre ellas se pueden mencionar cinco indicadores: 1) Satisfacción e impacto en las MIPyME; 2) Productividad y eficiencia interna; 3) Productividad y eficiencia de los Centros IDEB y los prestadores; 4) Capacitación y competencia de los recursos humanos y 5) Utilización de recursos financieros.

### **3.6.9 Resultados de aprendizaje institucional**

Durante los últimos años de la década del noventa, el desempeño de los centros del IDEB tuvo una fuerte heterogeneidad. Sin lugar a dudas, la estructura empresarial local, la fortaleza del sistema institucional en el ámbito local, el involucramiento de los actores en el sistema, el interés y la participación de la comisión directiva de cada centro, el grado de desarrollo económico, el perfil productivo local y el nivel de desarrollo de la oferta y la demanda de servicios, resultaron ser factores decisivos que condicionaron y que determinaron este desempeño. En cuanto a los resultados de los centros se han observado significativas diferencias entre ellos.

## **3.7 Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, IMPIVA (España)**

### **3.7.1 Antecedentes de la institución**

La *Generalitat* creó en 1984 una Agencia de Desarrollo Regional encargada de impulsar, promover y coordinar las líneas de política industrial autónoma. Esta Agencia es el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA) Se la configuró como una empresa pública que se rige en relación con terceros por el ordenamiento jurídico privado.

Su objetivo fundamental es la promoción, el desarrollo y la mejora de la pequeña y mediana empresa industrial valenciana. Sus fines son los siguientes: facilitar y estimular la adaptación de las PyME industriales a la evolución tecnológica y exigencias del mercado, potenciar la reorganización, reconversión y modernización de las PyME, como así también, impulsar la creación y la implantación de nuevas industrias, fomentar y apoyar las actuaciones conjuntas de cooperación, concentración o fusión entre las PyME que propicien una mejora de la competitividad de la industria valenciana y promover y prestar los servicios que contribuyan a una mejor gestión de la PyME industrial valenciana.

### **3.7.2 Mercado**

Su grupo objetivo es las pequeñas y medianas empresas industriales valencianas.

Algunos rasgos característicos de la realidad industrial valenciana son la fuerte presencia de PyMI y la distribución multipolar de la industria valenciana dividida en tres áreas urbanas principales (área metropolitana de Valencia, Alicante Elche y Castellón) y una serie de núcleos industriales de tamaño medio fuertemente especializados en sectores concretos: el valle de Vinalopó (calzado), la zona de Ibi-Onil (juguetes), zona de Alcoy (textil) y el área de Alcora-Onda-Villareal (cerámica).

### 3.7.3 Actividades y servicios

Principales servicios: asesoramiento financiero, formación, información industrial, energía, publicaciones, cooperación empresarial.

Infraestructura tecnológica: institutos tecnológicos, asociaciones de empresas, centros europeos de empresas e innovación, IVEX.

### 3.7.4 Presupuesto y financiamiento

El IMPIVA se nutre básicamente de fondos públicos, aunque para finales de la década del noventa, algunos de sus institutos tecnológicos habían alcanzado un nivel de autofinanciamiento entre el 70% y el 80% sobre la base de las cuotas de sus socios (empresas) y de los servicios prestados. Para 1997, el presupuesto anual fue de siete mil novecientos setenta y un millones de pesetas, de los cuales el 8.3% correspondía a gastos de personal.

### 3.7.5 Organización e infraestructura

Se la configuró como una empresa pública que se rige en relación con terceros por el ordenamiento jurídico privado. Cuenta con autonomía económica y administrativa para la realización de sus fines, como así para la gestión de su patrimonio.

Existen quince institutos tecnológicos, que en realidad, son centros de innovación y tecnología. Su actuación tiene ámbito nacional, su ubicación en la Comunidad Valenciana se debe a la importante concentración de los sectores correspondientes en su territorio, alguno de ellos cuenta además con unidades técnicas (delegaciones) en otras zonas con especializaciones intrasectoriales diferenciadas, las cuales actualmente son ocho.

La organización está compuesta por un presidente, un comité de dirección (formado por instituciones públicas y privadas, cuyo fin es de dirección, de control y de supervisión), un consejo asesor (órgano consultivo de carácter mixto y multisectorial) y un director técnico (nombrado por el gobierno y a cargo de la función de ejecución y gestión de las actividades y servicios del instituto).

### 3.7.6 Modelo de gestión

El desarrollo de las líneas de actuación se realiza en dos niveles.

En un primer nivel, se cuenta con un conjunto de instituciones promovidas y coordinadas por el propio IMPIVA.

En el segundo nivel, se actúa a través de un conjunto de entidades intermedias y autónomas (cámaras de comercio, fundación para el desarrollo de la formación o gestión empresarial, centro de promoción de calidad, club de economía y otras).

Con respecto a estas instituciones privadas, el IMPIVA apoya con determinadas aportaciones financieras el desarrollo de actividades específicas en los campos citados.

Este estado institucional subraya que la política de promoción de la innovación industrial en la comunidad valenciana se practica mediante un modelo de organización descentralizado, tanto desde el punto de vista funcional según el objeto concreto perseguido, como desde la perspectiva territorial desarrollando sus funciones en localizaciones concretas del espectro geográfico.

### 3.7.7 Evaluación y control

La misma estructura de la institución establece controles internos provenientes esencialmente del sistema de asesorías y de la participación de asociaciones relacionadas como las universidades, los parques tecnológicos, la Cámara de Comercio y los institutos tecnológicos.

En cuanto a la evaluación de las actividades del organismo y su relación con los usuarios, el principal indicador utilizado para evaluar la satisfacción de los clientes es el número de pedidos de informes realizados por las empresas y la evolución en número de las firmas asociadas a éstas.

Por último, en lo que refiere a los recursos presupuestarios existen dos vías de control del uso y del destino de éstos. Por un lado, el aporte de fondos del sector privado genera un seguimiento por parte de las empresas que los proveen. Así, la institución elabora informes periódicos destinados a los usuarios y a la confección de memorias financieras que permiten realizar el control de gestión de los recursos obtenidos del sector privado.

### 3.7.8 Resultados de aprendizaje institucional

Uno de los aspectos a remarcar de esta experiencia se vincula con la escasa autonomía de las funciones técnicas respecto a la dirección política. De esta forma, a lo largo del tiempo, y con los respectivos cambios institucionales en el ámbito regional, las prioridades de política industrial se vieron alteradas y, con ella, la continuidad y la dinámica institucional del propio IMPIVA.

Para mayor información: [www.impiva.es](http://www.impiva.es)

## 3.8 Nacional Financiera, NAFIN (México)

### 3.8.1 Antecedentes de la institución

En sus orígenes, en la década del treinta, Nacional Financiera (NAFIN) se desempeñaba como la principal institución financiera de México. A partir de los años cuarenta, la institución se orientó al apoyo a la industria paraestatal y los grandes proyectos de infraestructura. En la última década, y en el contexto de un viraje estratégico de la política económica mexicana hacia un modelo de liberalización económica, la institución reorientó sus políticas hacia el apoyo a la MiPyME, a través de operaciones de segundo piso.

Actualmente, cumple cuatro funciones como banca de fomento: agente financiero del gobierno federal; Banco de fomento de las MiPyME; Banco de inversión de la mediana empresa; es el fiduciario más grande de México.

### 3.8.2 Misión y visión

La visión: "ser el principal impulsor de desarrollo de la pequeña y mediana empresa, a través de innovación y calidad, con gente comprometida y guiada por valores compartidos".

La misión: "partiendo del cliente, fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, proporcionando financiamiento, capacitación y asis-

tencia técnica, como así también el desarrollo del mercado financiero, con el fin de promover el crecimiento regional y la creación de empleos para el país".

### **3.8.3 Mercado**

MiPyME mexicanas del sector industrial, comercial y de servicios.

### **3.8.4 Actividades y servicios**

A partir de 1989, la institución concentró sus esfuerzos en:

- Llevar a cabo el programa de derrame crediticio
- Atender el mayor número posible de MiPyME
- Fomentar nuevos intermediarios financieros
- Apoyar a los sectores: industrial, comercial y de servicios
- Contribuir al desarrollo regional
- Capacitar y asistir técnicamente a empresarios
- Desarrollar los mercados financieros del país

### **3.8.5 Organización e infraestructura**

Cuenta con direcciones regionales y oficinas estatales en todo el país, mediante las cuales se canalizan de manera descentralizada y autónoma los recursos financieros y técnicos para el desarrollo de la planta productiva y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Para ello, utiliza una red de ventanillas bancarias y no bancarias de todo el país, con un enfoque inductor al financiamiento y de complementariedad de dichos intermediarios financieros. Para 1998, NAFIN contaba con una red de noventa y tres intermediarios financieros, distribuidos de la siguiente manera: cincuenta y cuatro uniones de crédito, doce entidades de fomento, doce arrendadoras financieras, cinco empresas de factoraje, ocho fideicomisos triple A y dos sociedades financieras de objeto limitado.

### 3.8.6 Modelo de gestión

Todas las oficinas cuentan con unidades de crédito, de promoción, de seguimiento y de control de operaciones. Son unidades especializadas en actividades de promoción, en la atención de IFNB, como así en el otorgamiento de crédito con base en estándares paramétricos preestablecidos, reservando a las oficinas centrales la responsabilidad de la autorización y operación de créditos mayores.

Para mayor información: [www.nafin.com](http://www.nafin.com)

## 3.9 Red de Centros de Desarrollo Empresarial, CDE (Argentina)

### 3.9.1 Antecedentes de la institución

La Red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) aparece en 1997 como una experiencia regional para articular la iniciativa privada con las políticas públicas. El proyecto se sustenta en la vinculación institucional a nivel del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Industrial Argentina (UIA) para dar lugar a la creación de tres centros de desarrollo empresarial radicados en las ciudades de Mar del Plata, Rafaela y San Rafael. Para ello, se establecen una serie de compromisos de instituciones empresarias que tienen como punto final las fundaciones que los sustentan jurídicamente.

### 3.9.2 Misión

Mejorar la competitividad de las PyME por medio de la utilización de servicios de consultoría. Objetivos principales: generar un proceso dinámico de desarrollo de las PyME en función de su propia demanda de servicios, promover actividades de carácter colectivo y desarrollar la oferta de la consultoría local.

### **3.9.3 Mercado**

El grupo objetivo está definido de la siguiente manera: firmas industriales con menos de cien ocupados. Entre los años 1997 y 2000 los centros asistieron a mil seiscientos noventa empresas. Los beneficiarios de esos servicios de capacitación y asistencia técnica fueron, mayoritariamente, las pequeñas y medianas empresas de cada una de las regiones donde actúan los centros.

### **3.9.4 Actividades y servicios**

Los servicios brindados a las empresas son, especialmente, horizontales (56% capacitación y 44% de asistencia técnica), aunque en los últimos tiempos se incrementaron los servicios sectoriales (mueble, metalmecánico, alimentos y bebidas, etc.) y servicios para el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales grupales.

A su vez, estos se organizan a partir de tres ejes centrales: el fortalecimiento y la modernización empresarial, la internacionalización de las PyME, la innovación y el desarrollo industrial.

### **3.9.5 Presupuesto y financiamiento**

El presupuesto promedio de cada centro fue de 250.000 \$ argentinos al año y las actividades que contribuyen a mejorar el perfil competitivo de las empresas son cofinanciadas por el CDE en aproximadamente un 50%, por los aportes de entidades locales y el FOMIN, y un 50% por los aportes de las mismas firmas que acuden al centro y reciben a cambio los servicios de una consultora especializada contratada por el primero que se lleva el 100% de los honorarios.

La cofinanciación consiste en fondos no reembolsables que alcanzan un porcentaje de la prestación requerida.

### **3.9.6 Organización e infraestructura**

Modalidad de apoyo basada en la prestación de recursos no financieros para el desarrollo empresarial, cuya ejecución y conducción está en ma-

nos del sector privado, a través de la Unión Industria Argentina (UIA), mediante un esquema de descentralización que asigna responsabilidades en las cámaras empresariales locales.

La esencia del diseño y el funcionamiento de estos centros se resume en las fundaciones, administradas por empresarios, que disponen de ciertos fondos para ser destinados a diseñar y subsidiar programas de modernización empresarial para fortalecer las empresas de la zona.

### 3.9.7 Modelo de gestión

Principales elementos:

- Articulación pública y privada en el ámbito local.
- Estrecha vinculación territorial entre la administración de los servicios y la demanda de las empresas.
- Diseño de servicios acordes a la demanda empresarial de una región concreta.
- Administración del modelo a cargo de los empresarios.
- Aportes financieros temporales del BID y la meta de autosostenimiento.

### 3.9.8 Resultados de aprendizaje institucional

Dentro de los principales resultados del aprendizaje institucional se destacan los siguientes: desarrollo de la cultura de gestión privada de un centro de apoyo a las PyME, con alta autonomía local; fortalecimiento de las entidades gremiales de las empresas; incremento de la cooperación entre distintas instituciones; desarrollo de consultorías locales.

Actualmente, el Convenio BID-UIA está trabajando en la creación de centros especializados de cooperación empresarial (CeDeCe), con el objetivo de mejorar la competitividad de las PyMI a través de actividades que fomenten la cooperación entre los empresarios.

Para mayor información: [www.uia.org.ar](http://www.uia.org.ar)

## **3.10 *Scottish Enterprise* (Escocia)**

### **3.10.1 Antecedentes de la institución**

*Scottish Enterprise*, creada en 1990, es la principal agencia de desarrollo económico de Escocia. Su misión es la ayudar a la gente y a las empresas de Escocia a tener éxito. Para eso, se dirige a construir una economía de clase mundial. Sus prioridades están dirigidas a proveer un amplio rango de servicios de alta calidad.

### **3.10.2 Mercado**

Las empresas escocesas.

### **3.10.3 Actividades y servicios**

Principales actividades:

- Ayudar a los nuevos negocios a desarrollarse
- Apoyar el desarrollo de las empresas existentes
- Ayudar a mejorar los conocimientos y las habilidades necesarias para el desarrollo futuro
- Ayudar a las empresas escocesas a desarrollar una fuerte presencia en la economía global

### **3.10.4 Presupuesto y financiamiento**

Los gastos de funcionamiento y de la actividad comercial de la institución son financiados por la Secretaría de Estado de Escocia. A su vez, la institución genera ingresos a través de rentas, intereses, dividendos y préstamos, y por las ventas de bienes y servicios.

### **3.10.5 Organización, infraestructura y gestión.**

*La Scottish Enterprise Network* comprende a la *Scottish Enterprise National*, situada en Glasgow y a otras doce compañías empresariales locales.

En total, cuenta con un equipo de aproximadamente mil seiscientas personas. Además, tiene oficinas en Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Japón, Taiwan, Corea del Sur y Singapur.

La junta directiva, incluyendo al *Chairman*, es seleccionada por el ministerio escocés por un período fijo, usualmente de tres años. A su vez, el jefe ejecutivo se reporta al parlamento, que es quien le aprueba la principal parte del financiamiento. El *senior management team* es responsable del manejo diario de la institución y de los proyectos. Existen siete equipos interdependientes que reportan al jefe ejecutivo.

### 3.10.6 Evaluación y control

Las cuentas de *Scottish Enterprise* son auditadas por el controlador y el auditor general.

Para mayor información: [www.scottish-enterprise.com](http://www.scottish-enterprise.com)

## 3.11 Servicio Brasileiro de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa SEBRAE (Brasil)

### 3.11.1 Antecedentes de la institución

El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) es una institución técnica de apoyo al desarrollo de la actividad empresarial de pequeño porte, orientada hacia el fomento y la difusión de programas y proyectos que apuntan a la promoción y al fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas. Esta institución es definida como un servicio social autónomo (una sociedad civil sin fines de lucro) de carácter privado creada en enero de 1991 y que sustituye o sucede al antiguo CE-BRAE estatal. Junto con el cambio de nombre, el SEBRAE pasó a ser administrado por la iniciativa privada. La institución es fruto de una decisión política de la cúpula empresarial y del Estado, quienes se asociaron para crear un espacio de cooperación en búsqueda de objetivos comunes. Por lo tanto, es una entidad empresarial orientada a la atención del sector pri-

vado, aunque desempeñe una función pública.

### **3.11.2 Misión**

Desarrollar y consolidar la fuerza emprendedora nacional para el segmento de los pequeños negocios; fortalecer y consolidar las empresas de pequeño porte; inducir el surgimiento de nuevos emprendimientos, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

### **3.11.3 Mercado**

Todo el universo de micro y pequeñas empresas de todo Brasil.

### **3.11.4 Actividades y servicios**

Los principales servicios (de capacitación y asistencia técnica) se encuentran especialmente dentro de las siguientes áreas de actuación:

- Superación a las restricciones del crédito
- Apoyo a la generación del empleo y la renta
- Innovación, apoyo tecnológico y capitalización de las empresas de base tecnológica
- Disminución de las desigualdades locales y sectoriales
- Contribución de las MyPE al superávit del comercio exterior
- Información y capacitación de emprendedores y de líderes locales
- Información, educación y comercialización
- Políticas de tratamiento diferenciado para las MyPE. Simplificación y desregulación

### **3.11.5 Presupuesto y financiamiento**

La captación de recursos proviene de la contribución de las empresas a través de una retención del 0.3% de los sueldos de las firmas industriales y comerciales de todo el país. Esta recaudación se canaliza al SEBRAE nacional que la transfiere a cada uno de los SEBRAE regionales.

Se estima que el presupuesto anual por este concepto es de alrededor de

cuatrocientos millones de dólares estadounidenses, a lo cual se le adicionan los recursos provenientes de la venta de servicios.

### **3.11.6 Organización e infraestructura**

Cerca de cuatro mil quinientas personas forman el cuadro funcional del sistema SEBRAE, de los cuales doscientos sesenta integran su núcleo central, localizado en Brasilia. Los demás se distribuyen en los SEBRAE estatales de las veintisiete unidades de la federación.

Está estructurado en todo el país a través de entidades afiliadas con personería jurídica propia, aunque deben actuar a partir de las orientaciones estratégicas que propone el SEBRAE nacional, que cumple la función de coordinador del sistema.

### **3.11.7 Modelo de gestión**

En el SEBRAE nacional están representadas diferentes entidades públicas y privadas, como así también representantes de las delegaciones estatales. La complejidad de la red institucional se manifiesta, también, en que las delegaciones estatales están vinculadas con las federaciones de industria y comercio locales, lo que permite legitimar las decisiones de política de la institución. Las operaciones del núcleo central están a cargo de un directorio ejecutivo, compuesto por un director presidente, un director técnico y un director administrativo-financiero, asesorados por técnicos responsables del desarrollo de los programas. A nivel estadual, se reproduce un tipo de funcionamiento similar.

Para mayor información: [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)

## 3.12 *Small Business Administration, SBA (USA)*

### 3.12.1 Antecedentes de la institución

La *Small Business Administration* (SBA) fue establecida oficialmente en el año 1953. Su creación fue el resultado de un estudio de la Reserva Federal que revelaba que las pequeñas empresas no conseguían el crédito que necesitaban para estar acorde con los avances tecnológicos.

### 3.12.2 Misión y objetivos

Misión: Mantener y fortalecer la economía nacional por medio de la ayuda, consejería, asistencia y protección de los intereses de todas las pequeñas empresas y ayudando a las familias y negocios a recuperarse de los desastres naturales

Objetivos: Ayudar al éxito de los pequeños negocios, particularmente en segmentos de nuevos mercados, a través del justo y equitativo acceso a (1) capital y crédito (2) contratos gubernamentales, (3) desarrollo de negocios, y (4) siendo la voz de las pequeñas empresas.

### 3.12.3 Mercado

Los programas son entregados por las oficinas de la SBA en cada estado norteamericano, el distrito de Columbia, las islas de la Virgen y Puerto Rico. Además, la SBA trabaja con millares de entidades de préstamos, educativas y de entrenamientos por toda la nación.

En 1996, prestó asistencia técnica y administrativa a aproximadamente un millón de firmas pequeñas mediante los *Small Business Development Centers* y sus trece mil voluntarios del *Service Corps of Retired Executives*. Además, trabaja con siete mil prestamistas en el sector privado que proporcionan capital a negocios pequeños.

En los últimos diez años, (período fiscal 1991-2000) la SBA ha ayudado a casi cuatrocientos treinta mil pequeñas empresas a conseguir más de noventa y cuatro mil seiscientos millones de dólares en préstamos.

### 3.12.4 Actividades y servicios

Los programas de la SBA buscan ayudar en cada uno de los aspectos de un negocio, desde el desarrollo del plan de negocio hasta cómo obtener financiamiento; desde el mercadeo de los productos y servicios hasta cómo administrar su empresa. Una de las actividades relevantes es la de promover el acceso de las PyME a las compras del Estado Federal a través de las distintas agencias, como así también promover el acceso de grupos de interés especial (empresas propiedad de mujeres, minorías raciales, veteranos de guerra, etc.).

Principales programas: acceso a información, asesoría y capacitación de negocios, asistencia para comercio internacional, asistencia para investigación y desarrollo y una variada gama de programas de servicio de asistencia financiera.

### 3.12.5 Presupuesto y financiamiento

Presupuesto Total: 914.620.000 US\$ (año 2000)

Salarios y Gastos: 322.800.000 US\$ (año 2000)

Su presupuesto anual es distribuido entre las regiones, las oficinas de distritos y los diversos programas de la agencia.

### 3.12.6 Organización e infraestructura

Al operar descentralizadamente dispone de una red de oficinas en las ciudades más importantes de Estados Unidos. Cuenta con aproximadamente tres mil setecientos empleados permanentes y unos mil oficiales en todo el país. La SBA delega la autoridad para tomar decisiones en la mayoría de las áreas del programa a sus centrales locales. El trabajo que realiza es, básicamente, en red y se sustenta y nutre de diversas interrelaciones con otras instituciones.

### 3.12.7 Modelo de gestión

La SBA depende directamente del Congreso y reporta directamente al

Presidente de los Estados Unidos de América y goza, prácticamente, de *status* de ministerio.

La organización y gestión está a cargo de un administrador y un vice-administrador, que son propuestos por el presidente y deben ser aprobados por el Congreso. A éstos, se suman los directores de oficina y los administradores de los diversos programas.

La *Small Business Administration* tiene un horizonte y un método de planificación de largo plazo. Para esto, elabora planes estratégicos que abarcan aproximadamente seis años y en los cuales se plantean los objetivos, los desafíos y oportunidades.

### **3.12.8 Evaluación y control**

Cada año la SBA elabora un completo informe anual con información acerca de los resultados obtenidos, los logros, los proyectos, el impacto en las PyME y toda la información generada para presentar al Presidente.

### **3.12.9 Resultados de aprendizaje institucional**

La principal fuente de información de la SBA es el *US Census Bureau* (Centro de Estadísticas de los Estados Unidos). Junto a este organismo, la SBA trabaja permanentemente con el objetivo de detectar las necesidades reales de parte del tejido de empresas PyME y de generar un acopio de información confiable, actualizada y de calidad que pueda resultar de utilidad.

Este elemento se constituye en un factor de diferenciación y de éxito en su accionar, que la diferencia de las instituciones de apoyo a la PyME existentes en otros países. Estas últimas suelen trabajar con una base de información estadística muy débil, aspecto que guarda intrínseca relación con el tipo de asistencia que brindan, diseñada netamente con una visión desde la oferta ("servicios enlatados").

Asimismo, la SBA se nutre de información proveniente de otras agencias federales con las cuales interactúa a través de su programa *Inter-Agencias*, y de su Red de apoyo, constituida por todos aquellos miembros del "sistema SBA".

Entre estos últimos se destaca la presencia de los *Small Business Development Center* (SBDC) locales, que son los brazos ejecutores de los programas de la SBA a nivel estatal. La importancia de estos centros se debe al hecho de que su lugar de funcionamiento suele ubicarse en las sedes de las universidades, de las cámaras empresarias o de los gobiernos locales, con lo cual se constituyen en un nodo que recibe información de numerosas fuentes.

Para mayor información: [www.sba.gov](http://www.sba.gov)

### **3.13 *Small Business Service*, SBS (Inglaterra)**

#### **3.13.1 Antecedentes de la institución**

El SBS es una agencia gubernamental de apoyo a las pequeñas empresas que nació en abril del año 2000.

Su estrategia está orientada a constituirse en el órgano que represente la voz de los pequeños negocios dentro del gobierno inglés.

#### **3.13.2 Misión y visión**

Misión: Construir una sociedad empresarial en la cual los pequeños negocios prosperen y mejoren su potencial.

Visión: Para el año 2005 hacer de Inglaterra el mejor lugar del mundo para el nacimiento y crecimiento de los negocios.

#### **3.13.3 Mercado**

Las pequeñas empresas de Inglaterra.

#### **3.13.4 Actividades y servicios**

El SBS tiene una amplia serie de iniciativas para ayudar a las pequeñas empresas de diferentes maneras: las alienta a ser más innovadoras y a explotar las nuevas tecnologías; las asiste en el financiamiento; las ayuda a entrar en con-

tacto con organizaciones y universidades; la ayuda a mejorar las transacciones business to business; provee servicios para mejorar su eficiencia.

A través de una red, la *Business Link*, ofrece una amplia variedad de servicios de consultoría, información y apoyo para el nacimiento de nuevas empresas. Además promueve la inversión en I&D en pequeños negocios relativos a la provisión de servicios al Estado y posee un fondo para incubadoras de empresas.

### 3.13.5 Presupuesto y financiamiento

Presupuesto del SBS del año 2000 y 2001:

Gastos para programas: doscientos cuarenta y cuatro millones de libras esterlinas

Gastos de administración: diez millones de libras esterlinas

Total: 254 millones de libras esterlinas

### 3.13.6 Organización e infraestructura

El SBS opera a través de una red, la *Business Link*, que funciona de manera descentralizada a través de todo Inglaterra y conectada con redes similares en Escocia, Gales y en Irlanda del Norte.

A través de la BL conecta a los empresarios con una red de proveedores locales. Además tiene convenios de cooperación con toda una serie de instituciones públicas y privadas con las cuales lleva adelante las iniciativas señaladas.

### 3.13.7 Modelo de gestión

El SBS está organizado de la siguiente manera: tiene un jefe ejecutivo responsable de la gestión de la institución y se reporta directamente al secretario de Industria y Comercio. A su vez, el *Senior Management Team* se reúne una vez al mes para discutir los problemas de gestión y planificar actividades.

Por su parte, el *Steering Board* se ocupa de los asuntos de organización y operativos y asesora al departamento de Industria y Comercio pero no tiene responsabilidades en el diseño de la política industrial.

### 3.13.8 Evaluación y control

La *performance* del SBS es monitoreada por un comité de auditoría. Se realizan encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes.

Para mayor información: [www.sbs.gov.uk](http://www.sbs.gov.uk)

## 3.14 *Steinbeis Foundation* (Alemania)

### 3.14.1 Antecedentes de la institución

Fundada en 1971, ofrece servicios globales de tecnología y de transferencia de conocimientos.

### 3.14.2 Misión

Poner resultados de la ciencia y la investigación científica a disposición de la empresa privada, apoyar al sector PyMe en el proceso de reconversión, promover procesos de innovación e impulsar procesos de desarrollo.

### 3.14.3 Mercado

Asiste, principalmente, a las pequeñas y medianas empresas de la región de Baden-Württemberg, en la cual tiene trescientos centros. Además posee otros ciento treinta en el resto de Alemania y diez en el exterior. Entre el año 1997 y el 2000 atendió aproximadamente treinta mil empresas.

### 3.14.4 Actividades y servicios

Principales actividades y servicios:

- Servicios de consultoría
- Investigación y desarrollo
- Transferencia internacional de tecnología

- Capacitación
- Informes de expertos y de evaluación

### 3.14.5 Presupuesto y financiamiento

Su política de precios está definida según parámetros de mercado. Recibe como subsidio estatal sólo el 0.01% de su presupuesto.

Presupuesto anual promedio: 85.000.000 US\$.

### 3.14.6 Organización e infraestructura

Cuenta con tres mil novecientos veintinueve empleados (de los cuales el 93.5% son académicos y expertos en varios campos de ingeniería, ciencia y tecnología, mientras el 6.5% restante es el personal administrativo) en cuatrocientos treinta y seis centros de transferencia. Además tiene subsidiarias, *joint ventures partners* y proyectos de asociación en cuarenta y dos países. La mayoría de los centros están ubicados dentro de institutos de investigación, universidades de ciencias aplicadas y de educación cooperativa.

### 3.14.7 Modelo de gestión

La Fundación Steinbeis está comprendida por un *board of management*, un *board of trustees* y un comité. Esa es la estructura organizacional debajo de la cual operan la red de transferencia y es, a su vez, la organización responsable de la coordinación central. La fundación posee una subsidiaria, la *Steinbeis GmbH & Co. for Technology Transfer* que es la responsable de todas las actividades de negocios vinculadas a la transferencia de conocimiento y de tecnología.

En líneas generales, se trata de una estructura descentralizada con una coordinación central con una fuerte orientación a la demanda, a partir de un sistema en el que los centros de transferencia poseen una importante autonomía relativa.

Para mayor información: [www.steinbeis.de](http://www.steinbeis.de)

### 3.15 *Clusters* en el País Vasco<sup>4</sup>

El Departamento de Industria, Comercio y Turismo del País Vasco promueve la formación de *clusters*. Al respecto la Orden 5494 del 28 de noviembre de 2000, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, regula las ayudas a las agrupaciones de empresas pertenecientes a los *clusters* prioritarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En su fundamentación menciona textualmente lo siguiente:

- En el mundo económico, a nivel global, estamos asistiendo a continuas tomas de posición que implican diferentes fórmulas de cooperación empresarial.
- La necesidad de generar mejoras en las capacidades competitivas hace que las empresas, no importa de qué tamaño, den respuestas conjuntas a los retos estratégicos que por su cada vez mayor envergadura imposibilitan una respuesta individual suficiente.
- Las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco no son ajenas a esta necesidad de cooperar para mejorar la competitividad. Por ello, el Plan Interinstitucional de Promoción Económica, identifica la cooperación empresarial como una de sus estrategias básicas y coherentemente, los programas horizontales establecen líneas de ayuda para los proyectos de cooperación.
- Asimismo, y en los *clusters* estratégicos considerados prioritarios, se estima necesario el apoyo de las Agrupaciones de empresas pertenecientes a los mismos, que tienen como misión, fundamentalmente, mejorar la competitividad de sus miembros mediante la cooperación.
- El desarrollo de esta misión abarca desde propiciar una reflexión de suficiente riqueza que permita identificar los retos estratégicos, pasando por la generación de comunicación y de transparencia entre los miembros, identificar oportunidades e intereses comunes, poner en contacto a los interesados y apoyar el trabajo en común hasta la consecución de un acuerdo entre empresas. Este

---

<sup>4</sup> Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Orden 5494, Gobierno Vasco.

acuerdo persigue la consecución de un objetivo que dé respuesta a alguno de los objetivos estratégicos previamente identificados.

### Mapa de clusters del País Vasco

Denominación	Objetivos
1. Asociación Cluster de <b>Aeronáutica</b> del País Vasco "HEGAN"	Promover el desarrollo de un tejido industrial aeronáutico en el País Vasco
2. Asociación Cluster de Industrias de Componentes de <b>Automoción</b> de Euskadi (ACICAE)	Mejorar el nivel de competitividad de los proveedores de automoción del País Vasco
3. Agrupación del Conocimiento en Gestión Empresarial	Mejorar la competitividad del tejido empresarial e institucional del País Vasco
4. Agrupación Cluster de <b>Electrodomésticos</b> de Euskadi (ACEDE)	Afrontar los retos de la internacionalización, calidad y competitividad del mercado
5. Agrupación Cluster de <b>Energía</b> de Euskadi	Afrontar con garantías la competencia en los mercados internacionales
6. Cluster de <b>Máquinas-herramientas</b>	Contribuir al desarrollo económico e industrial y al empleo
7. Asociación Cluster de Industrias de <b>Medio Ambiente</b> de Euskadi (ACLIMA)	Impulsar la ecoindustria vasca e introducir la filosofía de actuación medioambiental
8. Cluster del <b>Papel</b> de Euskadi (CLUSPAP)	Promocionar la mejora de la competitividad de las empresas vascas en el ámbito del papel, fabricación de maquinaria para la industria de pastas y del papel, la fabricación de pastas y papel y el centro integral de investigación del papel de Tolosa
9. Uniport Bilbao Comunidad <b>Portuaria</b>	Generar nueva demanda, ampliar el área de influencia y mejorar las conexiones del Puerto de Bilbao
10. Asociación de Industrias de las <b>Tecnologías</b> y de la Información del País Vasco (GAIA)	Fomentar el uso de herramientas telemáticas y hacer del País Vasco un referente en multimedia

Características a destacar

- Importancia de los *cluster* sectoriales para el desarrollo industrial
- Gestión de éstos con una estructura profesional pequeña

En la década del ochenta el Gobierno del País Vasco basó la estrategia de crecimiento del País, entre otros elementos, en el desarrollo de *clusters* sectoriales de una reducida infraestructura (gerente y dos o tres asistentes) financiados, pero que responden a las necesidades del sector privado, quién los elige.

## 4. Propuestas para un modelo institucional de apoyo a las PyME en la Argentina

Para la construcción de un modelo institucional de apoyo a las PyME en la Argentina es necesario tener en cuenta los siguientes criterios:

- las características a destacar de otras experiencias institucionales
- las características de Argentina

### 4.1 Características a destacar de la experiencia internacional

Desde nuestro punto de vista, en función de la experiencia en materia de distritos industriales, *clusters* y experiencias internacionales de apoyo a PyME, se destacan, las siguientes características para tener en cuenta en Argentina:

#### 4.1.1 La entidad

*Cogestión pública-privada.*

- Reducida: pequeñas estructuras con un alto grado de tercerización de los servicios.
- Nivel del Personal. Importancia del nivel de los recursos humanos

y de la política de remuneración e incentivos.

#### 4.1.2 La estrategia

- Valorización de las instituciones de apoyo a las PyME dentro de la política gubernamental
- Niveles: separación de funciones en diferentes niveles (nacional, provincial, local)
- Coordinación entre los diferentes programas gubernamentales de apoyo a las PyME
- Autonomía: elevada autonomía a escala local
- Instituciones territoriales. Importancia de las instituciones territoriales para el desarrollo de las políticas PyME.
- Red: trabajo en red entre el sector público, privado, universidades y centros tecnológicos, etc.
- Animación. Importante rol del animador / promotor de las actividades desde lo territorial
- *Atmósfera*: importancia de la creación de una *atmósfera industrial positiva*, que debe ampliarse hasta convertirse en *atmósfera institucional*.
- Aprendizaje: largo proceso evolutivo de aprendizaje.
- Confianza: la confianza entre los actores de las instituciones es fundamental y se gana paso a paso.
- Objetivos claros a alcanzar
- Recursos acordes a los objetivos
- Mercados: sin desarrollo de mercados no hay política PyME sustentable.
- Imagen: valorización de la imagen de marca de la institución
- Correlación entre la estrategia micro y macroeconómica.

#### 4.1.3 Los servicios

- Local: definición de los servicios desde el ámbito local
- Demanda: definición de los servicios desde la óptica de la demanda
- Sectorial: servicios especializados sectorialmente, de acuerdo a la

rama de actividad económica

- Logística: Importancia de la logística para la vinculación de lo local con lo global.
- Venta: ingreso por la venta de servicios (además del presupuesto oficial)
- Sustentabilidad: vocación de sustentabilidad.
- Financiamiento: vinculación de los servicios con el apoyo al financiamiento

#### 4.1.4 El territorio

- Revalorización del territorio
- *Clusters* / Distritos. Importancia de los *clusters* y distritos industriales en el desarrollo de las PyME y de la economía.
- Aprendizaje y vinculación. Importancia de la relación en el territorio para el conocimiento y el aprendizaje de los agentes.
- Conocimiento: la producción de conocimiento se convierte en el elemento dinámico del territorio.
- Innovación: cada agente territorial (público, privado, universidades, etc.) contribuye a la conversión del conocimiento e innovación en la producción de bienes y servicios

## 4.2 Características de Argentina a tener en cuenta

Respecto a las características de la Argentina a tener en cuenta podemos destacamos las siguientes:

### 4.2.1 Problema principal

El problema principal a tener en cuenta es el *cultural*. Los aspectos culturales son claves y su desconocimiento puede llevar a grandes errores si se quieren aplicar modelos externos sin analizar su factibilidad de aplicación y/o adaptación en función de las diferencias culturales existentes.

#### 4.2.2 Mercado y empresas

- Mercado interno reducido y, actualmente, más reducido aún por la elevada recesión y por el elevado desempleo de los últimos años.
- Mercado internacional: baja inserción de las PyME en la economía mundial.
- Escala de producción: baja economía de escala en las PyME.
- Cadenas productivas. Debilitamiento y ruptura de muchas de las cadenas productivas.

#### 4.2.3 Concentración industrial

- Aglomeración: más del 50% de la mano de obra ocupada por las PyMI argentinas se desempeña en empresas "aglomeradas" en jurisdicciones territoriales especializadas en el mismo sector de pertenencia de la empresa.<sup>5</sup>
- Manchones industriales.<sup>6</sup> Existen "manchones industriales" bien definidos en regiones de la Capital Federal y Gran Buenos Aires (indumentaria, cuero, calzado y marroquinería, caucho y plástico, maquinaria y equipos, muebles y sus partes), Mendoza y San Juan (vinos, conservas de fruta y verdura), Córdoba y Santa Fe (maquinaria y equipos), Misiones, Corrientes y Entre Ríos (productos de madera), etc., Estos manchones no coinciden necesariamente con los límites jurídicos-políticos departamentales o provinciales.
- Performance. El desempeño ocupacional de las PyMIs argentinas "aglomeradas" en territorios especializados sectorialmente fue, en general, superior a la performance de las PyMIs aisladas que actúan en territorios no especializados en el propio sector de pertenencia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Observatorio Permanente de las PyMIs argentinas. *La evolución territorial-sectorial de las PyMIs argentinas (1994-2000)*, Instituto de Desarrollo Industrial de la UIA, Junio 2001, página 15.

<sup>6</sup> Manchones industriales: aglomeraciones monosectoriales de PyMIs, territorialmente contiguas que ocupan una parte significativa de la mano de obra sectorial. Observatorio Permanente de las PyMIs argentinas. *La evolución territorial-sectorial de las PyMIs argentinas (1994-2000)*, Instituto de Desarrollo Industrial de la UIA, Junio 2001.

<sup>7</sup> Observatorio Permanente de las PyMIs argentinas. *La evolución territorial-sectorial de las PyMIs argentinas (1994-2000)*, Instituto de Desarrollo Industrial de la UIA, Junio 2001.

- Encadenamientos productivos. Reducido trabajo institucional para promover encadenamientos productivos y sistemas integrados de empresas locales.

#### 4.2.4 Estructura institucional

- Escaso desarrollo del sistema institucional de apoyo a las PyME.
- *Centralización*. Estructura gubernamental de apoyo a las PyME centralizada, especialmente en el ámbito nacional.
- Inexistencia de instituciones locales. Las instituciones locales no existen y en caso de existir juegan un rol totalmente secundario.
- Superposición de funciones y actividades de las instituciones de apoyo a las PyME públicas y privadas.<sup>8</sup>
- *Desarticulación*. Reducido trabajo de coordinación. Predomina la fragmentación y el aislamiento entre las diferentes instituciones (públicas, privadas, universidades, etc.).

#### 4.2.5 Pautas culturales

- Desconfianza entre las instituciones públicas, las privadas y los empresarios; las instituciones privadas y los empresarios; los empresarios entre sí.
- Individualismo. Alto predominio de conductas individualistas y autistas, tanto en el sector público como en el privado, aunque tímidamente comenzaron aparecer ejemplos en sentido contrario.
- Aprendizaje institucional. Reducido aprendizaje institucional debido al los cambios permanentes a nivel gubernamental y a la baja o nula participación de las instituciones privadas en la definición y gestión de las políticas de apoyo a las PyME.

---

<sup>8</sup> Basta como ejemplo que tan solo en el ámbito nacional el Banco de la Nación Argentina detectó en una primera investigación cincuenta y nueve programas e instrumentos correspondientes a dieciséis organismos. Documento de Consulta para la creación del Instituto de Estrategias para PyMEs (2000). Esta realidad trae aparejado que no se optimicen los recursos y se dupliquen las actividades

Trataremos ahora de responder a las siguientes preguntas: ¿En qué contexto se debe insertar el modelo?, ¿Cuál es el papel del sector público y del sector privado? y ¿Qué prácticas institucionales se deberían tener en cuenta?, en función de la experiencia internacional en distritos industriales, *clusters*, e instituciones de apoyo a las PyME (analizadas en los apartados dos y tres), las características mencionadas de la Argentina, las investigaciones de otros autores y la experiencia personal del autor.<sup>9</sup>

### 4.3 ¿En qué contexto se debe insertar el modelo?

Las instituciones e instrumentos deben formar parte de una verdadera política gubernamental PyME,<sup>10</sup> integral, continua, flexible y articulada con la política macroeconómica, con el sistema financiero, con una alta participación de las entidades gremiales empresarias y con la colaboración de los centros tecnológicos, de las universidades, y de otras entidades vinculadas a las PyME.

Por otra parte, es prácticamente imposible que un modelo institucional de apoyo a las PyME, que organice lo "micro", pueda funcionar bien si no tiene una correlación directa con el modelo "macro" en donde funciona (económico, legal, impositivo, etc.).

Para ello, es necesario realizar un planeamiento estratégico que incluya, como dicen los brasileños, "estudio de escenarios de largo plazo y sus impactos en los pequeños negocios, con énfasis en la facilitación del crédito, en la reducción de las desigualdades regionales y sociales, en la participación en las exportaciones, en la actualización tecnológica y capacitación". Al respecto, dentro de las premisas de base estratégicas que plantea Brasil para sus PyME, merece destacarse la siguiente que, a nuestro entender, respon-

---

<sup>9</sup> Ver Bibliografía, en particular: BID-FOMIN (1995), CEPAL (2000) y Grupos de Políticas PyME (2001a) (2001b).

<sup>10</sup> Lo que no ha ocurrido en la Argentina. Por ejemplo en los dos últimos años hubo cuatro secretarías de la SEPYPME y varios cambios de dependencia de la Secretaría (el último del Ministerio de Economía al Ministerio de Trabajo).

de adecuadamente para enmarcar la política gubernamental PyME: La concepción de que las micro y pequeñas empresas son muy importantes para la economía del país solamente se tornará válida si el país tuviera una estrategia eficaz en el mundo globalizado, y si las micro y las pequeñas empresas estuvieran alineadas para ayudar a hacer de la estrategia mayor una realidad efectiva. Si el país no tuviera una estrategia va a ser difícil ayudar; si el país tuviera una estrategia, pero las micro y pequeñas empresas no actuaran en sintonía con esa estrategia, los resultados obviamente no van a aparecer. Se requiere entonces una sintonía máxima con la estrategia del país, contribuir para su ejecución, influir en la concepción, en la formulación, en la evolución y en la acción integrada con organizaciones comunitarias y empresarias locales y regionales".<sup>11</sup>

El modelo institucional deberá construirse a partir del territorio. No hay que "bajar al territorio" hay que "subir desde el territorio". Sin perder la noción de conjunto, el programa de actividades se tiene que construir desde lo local. A partir de allí, se deben generar los escalones superiores (provincial y nacional) en una relación de permanente "ida y vuelta". Para el desarrollo de las instituciones e instrumentos de apoyo a las PyME se deberán tener en cuenta los siguientes principios de base: coordinación y centralización gubernamental (para evitar la superposición de acciones y potenciar los recursos) y descentralización operativa territorial, para el diseño e implementación de los servicios.

#### **4.4 ¿Cuál es el papel del sector público y del sector privado?**

El aprendizaje institucional es una necesidad fundamental para que no se diluya el conocimiento y se potencien los recursos públicos puestos en los programas. En la Argentina esto no ha ocurrido, ya sea porque los servicios a las PyME fueron prestados por un Estado con permanentes cam-

---

<sup>11</sup> Premisa estratégica número tres. SEBRAE (2001).

bios (cambios de gobiernos o cambios dentro de un mismo gobierno trajeron aparejados cambios de los funcionarios claves) o porque desde el Estado se tercerizaron los servicios a empresas privadas y al terminar éstos no quedó nada como tejido institucional.

Al respecto, podemos decir que de alguna manera se probaron cuatro modelos de gestión de servicios de apoyo a las PyME:<sup>12</sup> público (SEPyME), semi público (FONTAR, IDEB), privado conducido por empresas (PYMEXPORTA, PRE), privado conducido por instituciones (BID-UIA, BID-FAA, BID-CAME).

La Oficina de la CEPAL en Buenos Aires realizó un análisis de algunas experiencias recientes de instituciones argentinas encuadradas en las categorías mencionadas. En las mismas comparó diferentes variables que hacen a las buenas prácticas internacionales de apoyo a las PyME y llegó, entre otras conclusiones, a que el resultado es más elevado en los programas donde se registra mayor participación y actuación del sector privado empresarial en las instancias de dirección estratégica y donde la dirección técnica y administrativa está profesionalizada, menos expuesta y presionada por elementos políticos externos a la misma actividad de servicios.

En nuestro criterio, es necesario redefinir el rol del sector público para *optimizar* la efectividad en la implementación de las actividades y la eficiencia en el manejo de los recursos, preservando el aprendizaje institucional.

Para ello, el gobierno debería transformarse en una institución de tercer piso dedicada especialmente a:

- Definición de las políticas PyME, con la participación del sector privado.
- Fijación de objetivos generales claros y mensurables, a partir de las necesidades locales y sectoriales.
- Definición del presupuesto con la participación del sector privado, especialmente, los presupuestos a nivel local para *optimizar* los recursos de la comunidad.
- Evaluación de los resultados.

<sup>12</sup> Se analizaron diez ejes: 1) Misión, pertinencia y coherencia, 2) Demandas y necesidades, 3) Cobertura, 4) Efectividad, 5) Posicionamiento estratégico, 6) Institucionalidad y prácticas de trabajo, 7) Credibilidad, 8) Eficiencia de la operatoria, 9) Vocación de sustentabilidad, 10) Asistencia y cooperación técnica externa. CEPAL, Documento de Trabajo 86, setiembre, 2000.

- Control del uso de los recursos.
- Difusión de los resultados alcanzados.

También, sería su función:

- Desarrollar alianzas estratégicas.
- Coordinar las acciones descentralizadas.
- Fomentar la articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al tema PyME.
- Implementar un sistema de información adecuado para el control del uso de los recursos y la evaluación y difusión de los resultados.

El sector privado, a través de sus entidades empresariales y con fondos aportados parcialmente por el gobierno, actuaría como una institución de segundo y primer piso para el desarrollo de las actividades. Esto significa:

- Adecuación de los objetivos generales y definición de los programas y de las actividades, con la participación de las instituciones locales vinculadas al tema PyME (organismos gubernamentales, entidades profesionales, universidades, centros tecnológicos, etc.).
- Adecuación o diseño de los programas y de las actividades.
- Implementación de éstos.

De esta manera, se lograría fortalecer las entidades empresariales en su rol de prestadoras de servicios y desarrollo de nuevas actividades y sus capacidades negociadoras, preservar el aprendizaje institucional y comprometer activamente al sector privado en el desarrollo de las políticas PyME.

## 4.5 ¿Qué prácticas institucionales se deberían tener en cuenta?

Para contestar este interrogante agruparemos las respuestas de la siguiente manera:

- Criterios fundamentales
- La entidad operativa local
- La organización de la entidad
- Los servicios
- Las buenas prácticas operativas

### 4.5.1 Criterios fundamentales

Se deberían tener en cuenta los siguientes criterios fundamentales para la construcción del sistema institucional de apoyo a las PyME:

- Cooperación. Es el eje operativo del modelo, tanto de los empresarios y del sector público, entre sí, como entre el sector público y el sector privado. Esto significa:
  - Cooperación empresarial sectorial: es fundamental orientar las actividades destinadas a incrementar la competitividad de las empresas a la formación de mecanismos de cooperación empresarial<sup>13</sup> por sectores económicos, favoreciendo el crecimiento y desarrollo de aglomeraciones empresariales locales y regionales e integrándolas con cadenas productivas nacionales y supranacionales.
  - Cooperación institucional: es necesario trabajar en el mesonivel, fortaleciendo la competencia sistémica de las instituciones (públicas, privadas, universidades, etc.) y creando nuevas cuando fuera necesario.
- Generación de un ambiente de confianza. El paso más importante es construir y mantener en el tiempo lazos de confianza entre los empresarios, entre sí y entre éstos y las otras instituciones públicas y privadas. Para ello es necesario:
  - Generación de consenso: trabajar con el criterio de generación de acciones consensuadas.
  - Trabajar en el "ser", además de trabajar en el "hacer", generando espacios de acción fundados en el compromiso y en la colaboración, desarrollando la capacidad de escuchar y aplicando como sistema el aprendizaje de ida y vuelta permanente mediante una cultura de *coaching*.

---

<sup>13</sup> Integración vertical; integración horizontal: intercambio de experiencias e información, red de contactos, compra de insumos, compra de servicios, negociación con los clientes, negociación con los bancos, penetración de nuevos mercados, gerencia comercial conjunta, especialización productiva, integración productiva horizontal, integración productiva vertical, consorcio tecnológico proyectos I&D, infraestructura tecnológica (centros de certificación de calidad, laboratorios, etc.), inversiones conjuntas (adquisición de equipos con grandes capacidades productivas), parques industriales sectoriales.

- Partir desde lo local: no hay que "bajar al territorio" hay que "subir desde el territorio". Sin perder la noción de conjunto, el programa de actividades se tiene que construir desde lo local. A partir de allí, se deben generar los escalones superiores (provincial y nacional) en una relación permanente de "ida y vuelta". Es necesario aclarar que, teniendo en cuenta los "manchones industriales" mencionados, en algunas regiones pueden significar la necesidad de promover desde el inicio acciones conjuntas entre dos o más localidades o provincias.
- Comenzar por lo existente: iniciar el trabajo en los principales manchones industriales existentes. Fomentar las empresas instaladas, con el criterio de hacer lo posible para "cuidar en primer lugar lo que existe", analizando el ciclo de vida industrial del sector para definir el tipo de actividades a realizar (promover su crecimiento, desarrollo de nuevos productos, o su reconversión).
- Nuevos sectores: definir los nuevos emprendimientos y sistemas productivos sectoriales a partir de la realidad y la potencialidad local.
- Comenzar con posibles casos testigos exitosos: desarrollar experiencias exitosas que puedan servir como ejemplo y mecanismo de contagio en otros sectores económicos y regiones.
- *Gradualismo* y tiempo: comenzar con actividades sencillas, de bajo costo y riesgo, por etapas, con objetivos claros y medibles a cumplir en cada una de ellas, que incrementen su complejidad cuando se generen resultados positivos y se incrementen los lazos de confianza, teniendo en cuenta que es una tarea que lleva tiempo.
- Aprendizaje en la acción: es un factor clave para lograr la cooperación y generar confianza.
- Selección de las entidades empresariales en donde funcionarán los centros en función de atributos políticos, gremiales, técnicos y de imagen pública de éstas.
- Fortalecimiento de las organizaciones empresariales mediante la dirección de los centros.
- Participación del sector privado con recursos, tanto de las entidades gremiales de empresas como de las empresas que se benefician con los servicios.

- Alianzas estratégicas: desarrollo permanente de alianzas estratégicas entre el sector público, privado, las universidades, centros de investigación, etc., a escala local, provincial, nacional e internacional para: *optimizar* las diferentes actividades, evitar la duplicación de las acciones, ahorrar costos, y potenciar las competencias sistémicas de la región.
- Trabajo en red: construcción de una red de relaciones en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- Liderazgo: detección e involucramiento de los líderes desde el inicio, tanto públicos como privados, empezando por los locales y estimulando la formación de nuevos líderes, especialmente, empresariales.
- Articulación con el sistema financiero, para la implementación en las PyME de los cambios y de las necesidades surgidas como consecuencia de los servicios no financieros contratados.

#### 4.5.2 La entidad operativa local

A nivel de la entidad operativa local que prestará los servicios de apoyo a las PyME se deberían tener en cuenta los siguientes conceptos:

- Sentido de pertenencia: las PyME deberán sentir la entidad que le presta los servicios como propia.
- La entidad de apoyo a las PyME, si bien no tiene como objetivo el lucro, deberá manejarse con las aptitudes y requisitos propios de una empresa privada.
- Independencia institucional y continuidad de la organización más allá de los cambios políticos.

Perfil de los directores de la entidad.<sup>14</sup>

- Empresarios exitosos reconocidos por sus valores entre sus pares
- Disponibilidad de tiempo
- Vocación de servicio
- Agrupados sectorialmente

---

<sup>14</sup> Creemos necesario destacar la importancia del perfil de los directores de la entidad y del gerente, uno de los elementos claves para el desarrollo de una buena dirección y ejecución.

- Formación de un consejo consultivo amplio, con la participación del gobierno, las universidades y otras instituciones locales.

### 4.5.3 La organización de la entidad

La entidad se debería organizar teniendo en cuenta los siguientes conceptos:

- *Optimización* de la infraestructura física y humana existente en la región, antes de desarrollar una propia.
- Máxima tercerización posible de las actividades mediante la consultoría local.
- Eficiencia en el manejo de los recursos, administración ágil y flexibilidad en la implementación de las actividades, cambiando los servicios en función de las necesidades de las PyME.
- Perfil del gerente:
  - Conocimiento de la región
  - Pragmático
  - Conocimiento claro de las necesidades locales de las empresas
  - Experiencia en el mundo empresarial
  - Aceptado y considerado como tal por el mundo empresarial
  - Animador de comunidades. Capacidad de relación con las demás instituciones (gubernamentales, universitarias, técnicas, etc.)
  - Un radar que busca oportunidades para las empresas
  - Capacidad para analizar en forma permanente las necesidades de los empresarios y convertirlas en propuesta de servicios
  - Independencia política
  - Transparencia
  - Capacidad de coordinar actividades grupales
  - Capacidad de comunicación
  - Capacidad de mediación y negociación
  - Capacidad para soportar las frustraciones y estimular a los empresarios en los momentos de crisis
  - Sentir como propia la entidad
  - Capacidad de articulación
- Principal rol del gerente: articulación y decodificación. Es muy importante la función de articulación del gerente y su equipo de trabajo, así

como también, la capacidad de "leer las necesidades" y de decodificar el lenguaje de los diferentes sectores, a los efectos de lograr una mejor comunicación entre ellos, promover el intercambio del conocimiento entre los empresarios y su participación en el diseño de la política PyME, generando un ambiente de confianza progresivo, tanto entre los empresarios, como entre el sector privado, el sector público y el científico-tecnológico

- Remuneración e incentivos del gerente y de su equipo similar a las existentes en las medianas a grandes empresas.
- Valorización y desarrollo continuo del equipo de trabajo y del personal vinculado con las principales alianzas estratégicas.

#### 4.5.4 Los servicios

Para el desarrollo de los servicios se deberían seguir los siguientes criterios:

- Focalización. Trazar vectores consensuados con los empresarios para encolumnar las energías en direcciones muy precisas.
- Especialización sectorial en el desarrollo de los servicios de acuerdo a las necesidades de las PyME locales. Fortalecimiento de la competitividad de las PyME (actividades de capacitación, asistencia técnica, etc.) con enfoque sectorial.
- Si bien, es cierto que los servicios se deberán definir en función de las necesidades de cada localidad y región, es importante tener en cuenta los siguientes, que en principio son comunes e importantes para todas:
  - Desarrollo de mercados: sin mercados no hay empresas. Las actividades para promover el desarrollo de los mercados, tanto en la Argentina como en el exterior, son claves.
  - Innovación tecnológica y desarrollo de las TIC
  - Logística, comunicación, transporte y comercialización
  - Fortalecimiento de la empresa familiar
  - Fomento del *emprendedorismo* local
  - Desarrollo de un plan de atracción de inversiones a escala local.
  - Acceso al capital de trabajo y de riesgo
  - Desregulación: simplificación de las barreras institucionales para

las empresas existentes y las nuevas empresas. Reducción de las cargas regulatorias .

- Definición de estándares escritos, que definan una calidad básica de los diferentes servicios y actividades, los cuáles luego se adaptarán a las diferentes necesidades locales y sectoriales.
- Desarrollo de un sistema de capacitación y calificación para los estándares.

#### 4.5.5 Las buenas prácticas operativas

Dentro de las buenas prácticas operativas consideramos importante resaltar las siguientes:

- Orientación desde la demanda. Definición de las actividades y servicios en función de las necesidades y de las demandas de las PyME.
- Foco en el cliente: especialmente en los empresarios.
- Coordinación: entre todas las instituciones que operan a escala local, provincial y nacional.
- Sensibilización: los empresarios tienen que estar convencidos de la necesidad de participar en las actividades y servicios que les proponen, y para ello, las actividades de sensibilización previa ocupan un rol importante.
- Visualización de los resultados: las actividades deben traer mejoras visualmente medibles para los empresarios (incremento en las ventas, reducción de costos, incremento de la rentabilidad, nuevas ventajas competitivas, etc.).
- Claro conocimiento de las "variables no controlables" locales, nacionales e internacionales y su incidencia presente y futura en las empresas.
- Relación entre objetivos y recursos. Correspondencia y consistencia entre la misión, los objetivos institucionales, los instrumentos y los recursos previstos. Definición clara de objetivos cuantitativos y cualitativos, acorde a las necesidades locales.
- Máxima *optimización* de los recursos teniendo en cuenta que los servicios pueden tener diferente grado de déficit o superávit.
- Vocación de sustentabilidad, aunque se debe considerar que el subsidio es necesario por las fallas del mercado.
- Principio de calidad total y entera satisfacción de los clientes internos

y externos (personal de la entidad, empresarios, entidades empresariales, gobierno, universidades, etc.)

- Transparencia en el manejo de los fondos y elección de los recursos humanos, con el máximo nivel de independencia de las presiones políticas cotidianas, a los efectos de consolidar su legitimación social y técnica. Importancia de las auditorías periódicas externas.
- Evaluación externa de la satisfacción del cliente y del impacto de las actividades en las PyME, a los fines de adaptar los servicios y desarrollar nuevos servicios.
- Difusión del manejo de los recursos con el objetivo de disminuir los elementos de discrecionalidad. Cualquier ciudadano podrá acceder, vía internet u otro medio, a conocer en qué sectores y en qué actividades se están gastando los recursos.
- Amplia difusión de los resultados, con la participación activa de los empresarios.
- Posicionamiento de la imagen de marca de la entidad a escala local, provincial, nacional e internacional.

#### 4.5.6 Doce palabras claves

Si quisiéramos resumir las doce palabras claves a tener en cuenta para la construcción de un modelo institucional de apoyo a las PyME en la Argentina, diríamos lo siguiente:

1. Sensibilización
2. Educación
3. Demanda
4. Local
5. Sectorial
6. Privado
7. Confianza
8. Cooperación
9. Articulación
10. *Gradualismo*
11. Transparencia
12. Difusión

## Bibliografía

- Bianchi P. (1996), *Nuevo Enfoque en el diseño de políticas para las PyME Aprendiendo de la experiencia europea*, CEPAL Oficina Buenos Aires.
- BID-FOMIN (1995), *Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable entre la UIA y el BID-FOMIN*.
- Boscherini F.y Poma L., compiladores, (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Casaburi, G. y Angelelli P. (2001), *Estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas*, PNUD.
- CEPAL (2000), *Buenas prácticas internacionales en apoyo a PyMEs. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina*, Documento de Trabajo 86, CEPAL, Oficina Buenos Aires.
- Comision Europea (2001), *Methodology for regional and transnational technology clusters: learning with european best practices, Promotion of entrepreneurship and SMEs*.
- Chevallard, P. A. (2001), " *Gestión y Fomento de las PyMEs. Modelos Europeos: Italia*", Cumbre Euroamericana de PyMEs, BID-CEA.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2000), *Orden 5494*, Gobierno Vasco.
- Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2000), *Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003*, Gobierno Vasco.
- Dini, M. (1999), *SME cluster and network development in developing countries: The experience of UNIDO*, II Foro Interamericano de la Microempresa, BID.
- Dini, M. y Pardo A. (2001), *Introducción a la integración productiva*, ONUDI.
- Ferraro, C. (1998), *Distritos industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana*, CEPAL Oficina Buenos Aires.
- Rivas, G. (1999), *Definición de un papel adecuado para el estado, Forjando un sector de servicios de desarrollo empresarial moderno y eficaz en América Latina y el Caribe*, BID.
- Grupo Políticas PyME (2001), *Política PyME. Lineamientos para una estra-*

- tegia*, Documento de Trabajo, Versión Preliminar.
- Grupo Políticas PyME (2001), *Taller con empresarios sobre Lineamientos para una Estrategia en materia de Política PyME*, UIA.
- Meyer-Stamer, J. (1999), *Estrategias de desarrollo local/regional: Cluster, políticas de ubicación y competitividad sistémica*, Proyecto Meso-NRW, Instituto para Desarrollo y Paz, Universidad Duisburg y Fundación Emprender.
- Moori-Koenig V., Milesi D., Yoguel G., coordinadores, (2001), *Las Pymes Exportadoras Argentinas Exitosas: Hacia la construcción de ventajas competitivas*, FUNDES Argentina.
- Observatorio Permanente de las PyME Argentinas (2001), *La evolución territorial-sectorial de las PyMEs argentinas (1994-2000)*, IDI-UIA.
- Roman, E. (2000), *Chile: Bases y Antecedentes para la Definición de una Política de Estado Hacia las Pequeñas y Medianas Empresas*, OIT.
- Sztulwark, S. (2001), *Instituciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas*.
- Universidad Nacional de General Sarmiento (1999, 2001), Investigaciones de los estudiantes coordinados por R. Barbero, *Maestría en Economía y Desarrollo Industrial. Especialización en PyME, Seminario Gestión Institucional*,
- Yoguel, G., Moori-Koenig, V., coordinadores, (1999), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyME argentinas*, Universidad Nacional de General Sarmiento y FUNDES Argentina.



**INSTITUCIONES Y NORMAS  
LA CLAVE PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS  
DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Luis Rappoport

Universidad de Bologna





## Introducción

El presente trabajo tiene el objetivo de presentar un diagnóstico y una propuesta institucional para la gestión de las políticas de desarrollo empresarial y de apoyo a las PyME en la Argentina.

En primer lugar, se presentan los resultados de un diagnóstico de distintas instituciones de nivel nacional, provincial y local realizado a fines del año 2001, que constituye un primer paso para un análisis integral del sistema de promoción PyME en la Argentina, que deberá ser ampliado y profundizado. En el diagnóstico se incluyen también algunos de los aspectos normativos más relevantes.

En segundo lugar, se exponen los principios institucionales propuestos, y un ejemplo de cómo podrían aplicarse esos principios a una propuesta posible de ordenamiento institucional para la Argentina.

Finalmente, se presenta un listado de temas de una agenda institucional para tener en cuenta en futuras investigaciones. En algunos de estos temas se proponen líneas posibles de reflexión.

## 2. Diagnóstico institucional y normativo

El diagnóstico se realizó en dos partes. En la primera se relevaron las organizaciones que, desde el sector público, tienen la misión de colaborar en el fortalecimiento de las PyME. En la segunda se relevaron los principales marcos normativos nacionales que específicamente apuntan a discriminar positivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas<sup>1</sup>.

En el relevamiento de las organizaciones, se tuvieron en cuenta en forma indicativa, aunque no taxativa, algunos de los ejes de buenas prácticas institucionales definidos por la CEPAL.

---

<sup>1</sup> Esta segunda parte fue realizada por el Dr. Gustavo Potenze.

Esos ejes son:

1. Misión, pertinencia, coherencia.
2. Demandas y necesidades.
3. Cobertura.
4. Efectividad.
5. Posicionamiento estratégico.
6. Institucionalidad y prácticas de trabajo.
7. Credibilidad.
8. Eficiencia operativa.
9. Vocación de sustentabilidad.
10. Asistencia y cooperación técnica externa.

El trabajo de diagnóstico realizado tiene el objetivo de brindar una primera visión general sobre la normativa, las organizaciones, los instrumentos y la gestión de las políticas PyME en la Argentina del año 2001, que sirva para orientar futuros trabajos de investigación sobre el tema y para fundamentar aquellas propuestas de política y de marcos normativos y operativos que resulten de esta visión preliminar, general y que contiene importantes omisiones. La visión no es detallada, no incluye evaluaciones del impacto de los instrumentos y tiene omisiones importantes que futuros trabajos deberán resolver.

Las omisiones más significativas son:

- No se analizó el sistema de promoción de exportaciones porque ya existe un trabajo reciente que cubre este área.
- Si bien se incluyeron algunas menciones a organismos vinculados con los temas tecnológicos no se incluye un relevamiento de los instrumentos de promoción y vinculación tecnológica.
- Si bien se mencionan algunos casos de asistencia a las PyME agropecuarias, no se incluyó sistemáticamente el estudio de los instrumentos de apoyo a este sector.
- No se incluyeron aquellos instrumentos de apoyo a las micro empresas que corresponden a la política social.
- Desde de una visión geográfica de los instrumentos de apoyo a las PyME, se seleccionaron tres provincias, Mendoza, Córdoba y Santa Fe y

dos municipios de cada una de estas jurisdicciones.

- Limitar el análisis a estas jurisdicciones impone una restricción adicional que obliga a ser cuidadoso con las generalizaciones que puedan resultar de la lectura del presente trabajo.
- La sección de síntesis y análisis de la normativa se limitó a los instrumentos nacionales.
- En el nivel nacional, el organismo analizado fue la SEPYME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) y se visitó la Secretaría de Industria. No se incluye en este trabajo mención alguna a esa secretaría porque, al momento del relevamiento, manifestaba tener planes de trabajo pero no instrumentos de apoyo a las PyME en funcionamiento operativo.

Uno de los objetivos del presente trabajo es ofrecer una primera aproximación sobre el grado de coherencia que puedan tener la Nación, las provincias y los municipios en la implementación de políticas de apoyo a las PyME. Aun con las limitaciones mencionadas, es posible alguna apreciación al respecto.

## 2.1 Principales conclusiones

En el presente no se detalla el relevamiento realizado. Se mencionan, a continuación, las principales conclusiones del trabajo que, pese a las limitaciones mencionadas, se pueden recoger.

### Recursos

- Es notoria la falta de recursos en todos los niveles de aplicación de las políticas de apoyo a las PyME. Es particularmente seria esta carencia de recursos en el nivel nacional y municipal.
- La forma en que se contabilizan los gastos públicos y la carencia de los fondos de contraparte locales impide la continuidad de programas financiados por organismos multilaterales en el nivel nacional.
- Pese a la falta de recursos existe entusiasmo y convicción en las personas responsables de todos los niveles de la gestión de las políticas de apoyo a las PyME, en particular en el nivel local.

### Organización nacional, provincial, local

- Tanto por los programas y las actividades en curso como por la actitud de los funcionarios, parece existir un cierto liderazgo de la Secretaría PyME en las políticas públicas en la materia. Ese liderazgo es, en buena medida, derivado de las expectativas (y el deseo) existentes en el nivel local de que se genere un marco nacional que facilite recursos económicos y técnicos para el desarrollo de políticas locales.
- Existen problemas de coordinación entre diversos organismos que brindan servicios o aplican políticas de apoyo a las PyME en el ámbito nacional y provincial.
- Se detectaron programas del ámbito nacional que se conectan directamente con los ámbitos municipales sin que los funcionarios provinciales tengan conocimiento y programas provinciales que se aplican directamente en las empresas sin articulación con los ámbitos municipales. Esta mención sugiere una falta de coordinación entre los tres niveles mencionados.
- Los programas nacionales no están diseñados con el criterio de alentar su difusión desde estructuras provinciales y no existen mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los tres niveles de gestión.

### Eficacia de las políticas

- Se aprecia un problema de capacitación de los recursos humanos responsables de la implementación de las políticas PyME en los ámbitos provinciales y municipales. Se nota la carencia de ámbitos de debate e intercambio de experiencias entre las distintas jurisdicciones.
- Con excepción del caso del CIDETER, en Las Parejas, son escasos los ejemplos que "hagan eje" en los *clusters* sectoriales para el desarrollo operativo de las políticas.
- Parece existir un sesgo de las políticas hacia la asistencia a microempresas. Ese sesgo es coherente con el punto anterior. Es más fácil orientar la política de promoción hacia las empresas con posibilidades competitivas cuando el enfoque es sectorial.
- Hay carencia de metodologías escritas y detalladas que permitan la difusión masiva de los programas, la capacitación de los responsables

de su aplicación y el control de los resultados. Los servicios son, en general, de escasa elaboración técnica.

- Prácticamente no existen mecanismos de control y de análisis del impacto de los diversos programas en aplicación.
- Más ampliamente, no se detectaron casos en que estructuras de estudio e investigación acompañen a las instituciones para mejorar la gestión.
- Los escasos programas de financiamiento están muy lejos de poder compensar las carencias de servicios financieros privados para los distintos segmentos de PyME.

#### Organización institucional

- No existen marcos institucionales de participación de los empresarios en los organismos de aplicación de las políticas, en particular en el ámbito nacional y provincial. En el ámbito local existe una participación mayor.
- En el nivel nacional y provincial no existe separación entre las funciones de la conducción política de las instituciones y la gestión profesional y técnica. En el nivel local, donde la participación de los empresarios es mayor, se observa esa separación en algunas instituciones.
- No existen marcos que permitan intercambiar y enriquecer las experiencias de gestión de las distintas regiones y de los distintos niveles de la política PyME.

#### Aspectos normativos

- La normativa legal para las PyME está atomizada y requeriría un cuerpo orgánico que ordene los diversos institutos y complete los enunciados generales de las dos leyes principales en vigencia.
- En muchos aspectos, el marco legal actual enuncia objetivos y derechos pero no implementa los mecanismos para que estos se hagan efectivos.
- No existen marcos legales que ordenen la gestión de las políticas entre el nivel nacional, el provincial y el municipal y que permitan la participación orgánica de empresarios y universidades, la estabilidad de la gestión profesional, la continuidad institucional y la vinculación de las políticas PyME con otras áreas de las políticas productivas.
- No existen marcos legales que permitan que los intereses de las PyME

estén presentes a la hora de la fijación de las regulaciones públicas.

#### Comentario Final

En el momento del relevamiento de la información, había una Secretaría PyME en operación que estaba implementando su cambio de dependencia desde el Ministerio de Economía hacia el Ministerio de Trabajo. Al momento de redacción del presente trabajo, la Secretaría PyME dependía del Ministerio de la Producción y había cambiado el funcionario a cargo. Luego de la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, la Secretaría PyME estuvo vacante durante aproximadamente cuatro meses.

Ciertamente, en el período mencionado, entre octubre de 2001 y mayo de 2002, hubo cambios mayúsculos en la estructura de la gestión pública y en el sistema normativo de la Argentina. Se quebró el sistema de caja de conversión con el dólar en una paridad de uno a uno con el peso y se sucedieron tres cambios presidenciales hasta que se estabilizó el gobierno del presidente Eduardo Duhalde. No podría esperarse la estabilidad de la política PyME en ese escenario.

Se menciona, en el presente trabajo la escasez de recursos que sufre el sistema de asistencia a las PyME en la Argentina. No se puede esperar una disposición amplia de recursos en los años 2001 y 2002, en los que la Argentina vive la crisis fiscal y la recesión más importante de su historia. Sin embargo, es cierto que en medio de una crisis del empleo en niveles desconocidos para la Argentina y con un cambio drástico de las reglas de juego, las PyME son el sector que más eficientemente puede contribuir a la resolución de los problemas de empleo pero es uno de los sectores con menor capacidad de incidencia a la hora de negociar las nuevas reglas.

Por lo tanto, si bien en el contexto actual no se puede esperar un mejor marco de recursos y de instituciones de apoyo a las PyME, es indudable que si esos recursos y esas instituciones hubieran madurado, a lo largo de las últimas décadas, los problemas de la macroeconomía no hubieran tenido el carácter dramático que se vivió durante el año 2001 y 2002.

### 3. Principios institucionales

La tradición institucional hispanoamericana, la discontinuidad institucional de nuestro país y la recurrencia de crisis fiscales impidieron a la Argentina desarrollar un marco normativo y una organización estatal eficiente, moderna y democrática.

El desarrollo económico, el crecimiento de las empresas locales, la diversificación productiva y el crecimiento del empleo privado son el principal incentivo para la renovación del sistema institucional, ya que el desarrollo de una clase empresarial dinámica, confrontada internacionalmente, requiere de normas estables y de un estado moderno.

La carencia de un sistema institucional y de gestión pública eficaz y democrático conspira contra ese desarrollo empresarial y, más generalmente, contra el desarrollo económico y social.

Se plantea la paradoja de que, sin un estado eficaz se dificulta el desarrollo empresarial privado y, sin ese desarrollo empresarial privado, difícilmente pueda construirse un estado eficaz y democrático. Una de las soluciones a la paradoja es la de encarar el proceso de construcción de los marcos institucionales específicos que se requieren para el desarrollo empresarial.

En la medida en que las normas, las organizaciones y las políticas específicas para el desarrollo se revelen eficaces se podrá ayudar al desarrollo de una dinámica empresarial vigorosa. El sector empresarial privado de capital local que resulte de esa dinámica constituye una fuerza que, según todas las experiencias internacionales, ayuda a mejorar el funcionamiento y la transparencia del estado.

Para mejorar la competitividad de las empresas argentinas es menester construir y fortalecer las instituciones, las organizaciones y las interacciones que facilitan dicha competitividad. Fortalecer y desarrollar el tramo de empresas, municipios, estados provinciales, universidades, escuelas,

organismos públicos, centros de creación y difusión de tecnologías, centros de capacitación, cámaras empresariales y organizaciones no gubernamentales que se dedican a hacer competitivo el trabajo argentino.

La construcción de las normas, organizaciones y políticas para el desarrollo económico es una prioridad del país, tanto desde el punto de vista político como desde el económico.

Desde el punto de vista económico, el desarrollo empresarial autóctono, dinámico y competitivo es el estabilizador de la macroeconomía y asegura un crecimiento equitativo con sustentabilidad social.

Desde el punto de vista político, el desafío que enfrenta la democracia argentina es el del desarrollo de una clase empresarial nacional, dinámica y confrontada internacionalmente, que se beneficie de la democracia, que ayude a su consolidación y que muestre a los ciudadanos una vía ética para el enriquecimiento y la realización personal.

Para asegurar su éxito y, para permitir que su funcionamiento sea un antecedente en una normativa pública moderna y democrática, las instituciones para el desarrollo empresarial deberán incorporar algunos principios y actitudes que, si bien están presentes en la organización de las democracias modernas, no corresponden a las tradiciones argentinas.

Se enumeran a continuación algunos principios y actitudes que se propone incorporar a la normativa y a las organizaciones que gestionen las políticas de desarrollo empresarial:

### **3.1 Separación funcional de los estamentos políticos de conducción respecto de los estamentos gerenciales y técnicos**

En la gestión pública argentina se confunden, a menudo, los estamentos de la burocracia estatal con los funcionarios políticos. Esa confusión permite:

- Que funcionarios políticos que naturalmente se renuevan en la medida de los cambios de gobierno, incorporen personal a la planta permanente con criterios de “clientelismo” en lugar de criterios de mérito. Ese personal permanece luego en la función pública y entorpece su accionar.
- Que funcionarios políticos cuya tarea es la de definir objetivos y controlar su cumplimiento, tomen decisiones de naturaleza gerencial y técnica sin la debida formación profesional.
- Que, a falta de estamentos profesionales permanentes y eficaces, los cambios de gobierno, propios de la alternancia democrática, suponen cambios en la operación de la gestión pública. Esto genera inestabilidad en las organizaciones que gestionan las políticas públicas.
- Que los organismos no tienen continuidad y no ganan experiencia ni retroalimentación en la gestión.

Estos problemas están presentes en la gestión de las políticas PyME en la Argentina. Un marco institucional para la gestión de las políticas de desarrollo empresarial deberá delimitar las responsabilidades y funciones de la conducción política (principalmente definición de objetivos y programas, establecimiento de las grandes líneas de distribución presupuestaria y control de la gestión), respecto de las funciones operativas de los estamentos gerenciales y técnicos.

### **3.2 Los estamentos políticos deberán expresar la asociación entre el sector público y el privado**

En los estamentos de conducción política (directorios) de las organizaciones de gestión del desarrollo empresarial deberán estar representados el sector público, por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo (tanto la mayoría como la minoría parlamentaria) y los empresarios, representados por sus organizaciones de clase.

Esta representación aporta a las organizaciones que gestionan las políticas de desarrollo empresarial continuidad, legitimidad y articulación legislativa.

### **3.3 Gestión profesionalizada en los estamentos gerenciales y técnicos**

Las normas que regulen la creación y la gestión de las organizaciones de desarrollo PyME deberán extremar los mecanismos para que los niveles gerenciales y técnicos sean elegidos y controlados con criterios de mérito y resultados en la gestión.

Entre otras disposiciones, para que esto sea posible, las relaciones entre las organizaciones que gestionan el desarrollo empresarial y su personal se deberán regir por la ley de Contrato de Trabajo y no por los regímenes jurídicos de la función pública.

### **3.4 Descentralización en el sistema federal y municipal**

Los expertos en organización y gestión analizan regularmente las ventajas de las organizaciones descentralizadas. Las organizaciones descentralizadas son más flexibles ya que tienen una mayor velocidad de respuesta, más eficaces, más innovadoras y generan más compromiso moral y más responsabilidad de los funcionarios.

En el caso de la gestión de las políticas y los instrumentos para el desarrollo empresarial, la descentralización no es un problema de mayor o menor flexibilidad, eficacia o compromiso.

Como el problema de la competitividad es el de potenciar y construir las interacciones entre actores diversos e independientes (gobiernos, universidades, empresas, cámaras empresariales, ONG, instituciones de creación y difusión tecnológica, sistemas educativos, etc.) es el protagonismo de esos actores el que construye la competitividad del sistema productivo. Inevitablemente la gestión del desarrollo empresarial debe estar en manos de esos actores por lo tanto, más que descentralización, se trata de la derivación de funciones públicas en las organizaciones de la sociedad.

La función del nivel nacional (y a menudo provincial) debe ser la de *servir* a los actores mencionados con recursos, con sistematización, con capacitación y con control. La tarea del nivel nacional se justifica solamente en aquellos aspectos en que las trabas a la competitividad son de naturaleza nacional y no existe forma de derivar la gestión hacia los actores sociales (por ejemplo, políticas antimonopólicas, negociaciones comerciales internacionales, políticas cambiarias, financieras e impositivas, etc.).

El concepto de que el *default* de las políticas de desarrollo empresarial debe estar en el nivel más próximo a los empresarios (ese nivel es, a menudo el de los mismos empresarios organizados) ordena las funciones de los diversos actores públicos en sus responsabilidades evitando superposiciones y duplicaciones. Esta definición permite un desarrollo normativo y de distribución de recursos nacionales y provinciales que cumplan con dicho paradigma.

### 3.5 Es mejor facultar que gestionar

Para que la política de desarrollo empresarial sea gestionada por *default* en el nivel más próximo a los empresarios, ese nivel debe estar facultado para la gestión de los instrumentos y debe contar con los recursos para que esa facultad sea efectiva.

Este principio define la necesidad de una normativa de control de los recursos y de los resultados de las acciones. Estas son responsabilidades indelegables de los organismos públicos.

En la medida en que se formalice un flujo de recursos sobre las instituciones más próximas a los empresarios privados, que éstos tomen la responsabilidad de la conducción política de esas instituciones y que los estamentos gerenciales tengan alto nivel profesional, estaremos fortaleciendo el tramado de la sociedad civil y de la democracia y promoviendo la generación de recursos locales que tornen crecientemente sustentables a las instituciones de desarrollo.

### 3.6 Adicionalidad

Para hacer eficientes los mecanismos de descentralización y facultar a los actores locales para la autogestión del desarrollo empresarial deben existir criterios de adicionalidad en el financiamiento.

El nivel nacional debe aportar recursos, el nivel provincial debe adicionar recursos provinciales, y así sucesivamente el nivel municipal y el de los grupos empresariales beneficiados por los instrumentos de apoyo.

En la organización de los mecanismos de adicionalidad se pueden combinar:

- Normas que beneficien por igual a los distintos actores (por ejemplo, por cada peso aportado por la nación, la provincia debe aportar otro peso)
- Normas que premien a los ganadores (por ejemplo, licitando los fondos de contraparte)
- Normas que beneficien selectivamente a sectores, provincias o regiones con menor desarrollo relativo (por ejemplo, requiriendo menor porcentaje de fondos de contraparte a provincias, sectores o zonas postergadas)

### 3.7 Definir derechos y establecer los instrumentos administrativos que permitan que esos derechos sean efectivos

Existe una larga tradición de ejemplos en la normativa argentina de derechos otorgados por ley pero que en la realidad social no se cumplen, ya sea porque los beneficiarios del derecho objetivo no tienen internalizado el derecho subjetivo o porque no existen mecanismos institucionales que hagan efectivos dichos derechos.

La normativa pública para el desarrollo empresarial debe consagrar el derecho a la "igualdad de oportunidades para emprender". De nada sirve definir, desde el punto de vista normativo, este derecho si no se construyen simultáneamente los instrumentos para que los emprendedores lo puedan hacer efectivo.

Los marcos institucionales para el desarrollo empresarial deben hacer posible que ese derecho sea efectivo tanto a través de mecanismos institucionales que limiten su transgresión, como a través de acciones que permitan que el derecho objetivo sea subjetivamente asumido por la sociedad.

### **3.8 Estudio sistemático de los problemas de las PyME y de la gestión pública**

Una de las limitaciones más grandes que tiene la gestión pública en la Argentina es la división entre el poder y la inteligencia. Los estamentos políticos están escasamente vinculados con los estamentos técnicos, profesionales y científicos. Esta división, por un lado resta racionalidad, planificación y eficacia a las políticas públicas y, por el otro lado, limita la pertinencia de los trabajos de investigación y de estudio que carecen de retroalimentación con la práctica de la gestión.

La construcción de la competitividad requiere un estudio sistemático, comparación con experiencias internacionales, control de resultados, análisis de la interacción entre las políticas y acontecimientos internacionales, nacionales, sectoriales y locales. Es necesario desarrollar una inteligencia competitiva sistemática que interactúe institucionalmente con los niveles políticos y gerenciales de la gestión del desarrollo empresarial.

Teniendo en cuenta el principio de descentralización mencionado más arriba, esta función debe promoverse en toda la sociedad y, particularmente, en las universidades y centros de investigación. En las instituciones que gestionen el desarrollo deben existir recursos para promover los estudios y la capacidad de evaluación técnica, para que los empresarios y dirigentes institucionales tengan una orientación sistemática a la hora de tomar decisiones que comprometen el futuro de cadenas productivas.

Para que la inteligencia competitiva sea útil y se retroalimente con la práctica de la gestión del desarrollo empresarial deberán crearse marcos permanentes y sistemáticos de intercambio entre los investigadores, los profesionales y los gerentes de las instituciones y los estamentos políticos de conducción.

### 3.9 Control independiente y separado de la ejecución de las políticas

Son escasas las experiencias de estructuras de control independientes en la administración pública argentina. Buena parte de esas estructuras son jóvenes ya que empezaron a generarse luego del retorno de la democracia.

También, es nueva la experiencia de vinculación de esas organizaciones con los ciudadanos, la práctica de los mismos en el ejercicio de sus derechos utilizando dichas estructuras y la aceptación de los niveles políticos de los límites que establecen dichas estructuras de control.

Una gestión eficiente de las políticas de desarrollo empresarial requiere de instancias de apelación y de control para asegurar la vigencia del “derecho de emprender” y de mecanismos que aseguren el control de las organizaciones que gestionan las políticas PyME.

### 3.10 *Accountability*

La expresión sajona *accountability* no tiene una traducción adecuada en el idioma castellano. Se refiere a la rendición de cuentas de las instituciones y los funcionarios, a la transparencia y a la responsabilidad en la gestión.

El sistema institucional de apoyo a las PyME y de desarrollo empresarial debe ser *accountable*. En su diseño normativo y organizacional debe permitir múltiples controles, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Los puntos mencionados en el presente trabajo definen un sistema *accountable* en la medida en que

- La diferenciación entre los estamentos políticos y los gerenciales establece un sistema de control cruzado y de responsabilidades diferentes
- La participación de actores privados y públicos, estos últimos de los poderes ejecutivos y legislativos, establece mecanismos de control entre

- personas con intereses diversos y la difusión pública de la información.
- La gestión profesional seleccionada con criterios de transparencia y evaluada según los resultados obliga a la responsabilidad en la gestión.
  - La delimitación entre el nivel nacional, provincial y municipal diferencia los ámbitos de operación respecto de los niveles de control.
  - Cuanto más próxima a los interesados está la gestión de las políticas, mayor es el control que estos establecen sobre los diversos instrumentos.
  - En la medida en que los diversos niveles adicionan recursos a los distintos programas, todos los niveles desarrollan el derecho y la obligación de controlar los recursos y los resultados.
  - Si los emprendedores tienen mecanismos institucionales para hacer valer sus derechos, el sistema institucional de desarrollo empresarial no solo es *accountable* sino que coopera en la *accountability* de otras instituciones y programas públicos.
  - En la medida que exista la investigación sistemática sobre la marcha de la competitividad y que ésta investigación informe a todo el sistema de apoyo PyME se genera un lazo de control sistemático adicional.
  - Organizaciones de control independientes de las de gestión de las políticas aseguran la rendición de cuentas de los organismos de gestión.

## 4. Los principios aplicados al caso argentino

### Una propuesta de ordenamiento institucional posible

La propuesta que se presenta a continuación constituye una ilustración de la forma en que los principios expuestos previamente podrían plasmarse en un ordenamiento normativo e institucional. Para esto, es necesario partir de la declaración de los derechos y garantías de los emprendedores y de las micro, pequeñas y medianas empresas y de la definición de los beneficiarios de esos derechos: los emprendedores y las empresas de los emprendedores.

En una mención general, el derecho y la garantía que debe definirse es la de la igualdad de oportunidades de los emprendedores y sus empresas,

tomando en consideración su tamaño, las características y la actividad que desarrollan reduciendo las asimetrías que los afectan con relación a las empresas de gran tamaño que operan en el mercado nacional o internacional, como forma de mejorar las condiciones de competitividad de las empresas argentinas.

En un detalle más minucioso se deberían definir los siguientes derechos y garantías:

- a) La igualdad de oportunidades para emprender empresas industriales, comerciales, de servicios, mineras y agropecuarias.
- b) La vigencia de Instituciones que permitan la permanencia de políticas de desarrollo y competitividad empresarial.
- c) La gestión local de las instituciones del desarrollo empresarial como forma de garantizar la igualdad de oportunidades para emprender en todas las regiones del país.
- d) Acceder a fuentes de financiación adecuadas a sus necesidades.
- e) Acceder a servicios comerciales, de capacitación y de asistencia técnica necesarios para su competitividad
- f) Ser escuchados antes del dictado de cualquier normativa que pudiera afectar, en forma directa o indirecta, su desempeño empresarial.
- g) Gozar de la protección de un defensor especializado en su problemática.
- h) Acceder a mecanismos rápidos y eficaces de solución de controversias a bajo costo.
- i) Tener reservado, en las licitaciones públicas y privadas que realice el Estado y sus entes descentralizados, cualquiera sea su forma jurídica, y en las que realicen los concesionarios de servicios públicos, un porcentual, no inferior al 10% del monto total de la contratación, donde compitan solamente las empresas de menor tamaño.
- j) Obtener, por parte de todos los organismos públicos, un análisis especializado de la normativa relativa a los sujetos contemplados en esta ley.
- k) Que organismos especializados realicen la evaluación sistemática del estado de la competitividad de la economía argentina en relación a otros países, del acceso de los productos argentinos a otros

mercados, del impacto de las políticas públicas, del cambio tecnológico y de los acontecimientos internacionales en la competitividad del país.

Una vez expuestos los derechos y garantías, debe establecerse el marco organizativo que garantice la vigencia de los mismos. La denominación general de esa organización podría ser “Red Nacional de Desarrollo Empresarial y de Competitividad”.

## 4.1 Objetivos, integrantes y principios

La propuesta crea las instituciones nacionales de la Red Nacional de Desarrollo Empresarial y de Competitividad cuyas funciones y objetivos serán:

- a) Fijar políticas, metodologías y estándares destinados a mejorar la competitividad de la economía y a la creación, el fortalecimiento y la competitividad de los emprendedores y sus empresas. Dichas políticas, metodologías y estándares deberán ser ejecutadas por las instituciones que se mencionan en el punto b.
- b) Promover, fijar políticas, metodologías y estándares para la creación y el perfeccionamiento de instituciones provinciales, locales y sectoriales cuya misión sea mejorar la competitividad, la creación y el fortalecimiento de los emprendedores y sus empresas.
- c) Aportar recursos para el sostenimiento de las instituciones provinciales que se mencionan en el punto b.
- d) Promover la conformación de una Red Nacional de Desarrollo Empresarial y de Competitividad con las instituciones que se mencionan en el punto b. Coordinar, capacitar y controlar el accionar de estas.

Los principios propuestos para el funcionamiento de la Red son los siguientes:

- a) **De descentralización.** Las instituciones y organismos de la red respetarán un criterio de descentralización, en virtud del cual, las acciones previstas en esta ley serán llevadas a cabo, prioritariamente, por las instituciones de carácter local.
- b) **De funcionamiento en red de instituciones autónomas.** Se pro-

mueve la creación y el fortalecimiento de instituciones sociales autónomas cuya misión sea mejorar la competitividad y el desarrollo empresarial. Para ello, esas instituciones deberán funcionar en forma independiente pero coordinada.

- c) **De contrapartida local.** Los organismos nacionales de la red ayudarán al sostenimiento de las instituciones provinciales en la medida en que éstas aporten a su propio sostenimiento y promuevan un criterio similar en las instituciones de base provincial con relación al sostenimiento de las agencias locales de desarrollo de base municipal y de otras instituciones que se inspiren en la presente ley, en aquellos municipios o grupos de municipios cuya significación económica y demográfica sea suficiente para el funcionamiento de las mismas.
- d) **De participación institucional.** Las instituciones y organismos que se creen en virtud de esta ley contarán con la participación de los actores políticos e institucionales vinculados a la problemática de los emprendedores y sus empresas.
- e) **De participación y gestión mayoritaria privada.** Las instituciones y organismos de la red deberán contar en su conducción, con la participación y gestión mayoritaria del sector privado a través de las organizaciones empresariales representativas de los emprendedores y sus empresas,
- f) **De separación entre la conducción política y la gestión gerencial.** Las instituciones y organismos de la red deberán dividir su estructura de gestión en una instancia política donde estén representadas las instituciones representativas de los emprendedores, las universidades y el sector público y otra instancia gerencial profesional y técnica.
- g) **De gestión profesional y transparencia.** Las instituciones y organismos de la red deberán contar con una gestión profesional sometida a un riguroso control de gestión y a la obligación de difundir todos sus actos, estadísticas y estados contables.
- h) **De fijación de estándares.** Los organismos e instituciones de la red establecerán estándares de calidad y de cantidad en su asistencia a los emprendedores y a sus empresas, tendiendo a la genera-

lización y a la mejora continua de su accionar.

- i) **De promoción de políticas de desarrollo empresarial en organizaciones existentes.** Las instituciones y organismos de la red promoverán el cambio en las instituciones y organizaciones existentes para que estas pongan en funcionamiento políticas para mejorar la competitividad local y el desarrollo empresarial, en particular, apoyarán al sistema educativo para que éste desarrolle políticas de promoción de las vocaciones empresariales jóvenes.
- j) **De promoción de Organizaciones no Gubernamentales.** Las instituciones y organismos de la red propenderán a la promoción de ONG en los ámbitos locales cuyo objetivo sea el estudio y gestión de los problemas de la competitividad y la creación y el fortalecimiento de los emprendedores y sus empresas.
- k) **De formación de recursos humanos en la gestión pública, los problemas de la competitividad y del desarrollo empresarial.** Las instituciones y organismos de la red promoverán a las instituciones y organizaciones que capaciten recursos humanos especializados en la gestión de instituciones cuyo objeto sea el estudio y la gestión para mejorar la competitividad, el desarrollo de vocaciones empresariales jóvenes y la creación y el fortalecimiento de las empresas.
- l) **De estudio de la temática del *entrepreneurship* y de la competitividad.** Las instituciones y organismos de la red promoverán el análisis y el estudio sistemático de los problemas de la competitividad, del acceso de los productos argentinos al mercado internacional, de la situación de los emprendedores y sus empresas, de la promoción de las vocaciones emprendedoras entre los jóvenes y de las mejores prácticas internacionales para elevar la competitividad y propender a la creación y al fortalecimiento de las empresas.

Las organizaciones que podrían conformar la Red Nacional de Desarrollo Empresarial y de Competitividad serían:

- a) El Gabinete de Desarrollo Empresarial y Competitividad.
- b) El Instituto Federal de Desarrollo Empresarial y Competitividad (IFDE).
- c) El Tribunal Arbitral de Unificación.

- d) Comisión Bicameral de Desarrollo Empresarial.
- e) La Oficina de Desregulación para la Competitividad.
- f) Las instituciones públicas y privadas de nivel provincial, municipal y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, existentes o que se creen para el cumplimiento de los objetivos de la red.
- g) Las instituciones sectoriales para el fortalecimiento de la competitividad de cadenas productivas.

La propuesta se basa en la creación de instituciones de desarrollo empresarial y de competitividad de base provincial y sostiene un criterio de adicionalidad para su financiamiento.

## **4.2 El Gabinete de Desarrollo Empresarial y de Competitividad**

Se propone la creación de un Gabinete de Desarrollo Empresarial y de Competitividad. El Gabinete sería el ámbito de coordinación de todos los organismos del gobierno nacional que, directa o indirectamente, tengan que ver con la competitividad sistémica de la economía argentina.

El proyecto propone un nivel de coordinación política y otro nivel de coordinación técnica. A través del gabinete se busca dar coherencia a los esfuerzos de distintas áreas de gobierno en los temas de desarrollo empresarial y de competitividad y apuntar hacia una política unificada.

## **4.3 El Instituto Federal de Desarrollo Empresarial y de Competitividad (IFDE)**

El IFDE sería la piedra angular del sistema propuesto, se trata de un organismo de segundo piso, es decir, cuya misión sería la de crear y fortalecer un sistema de instituciones nacionales, provinciales, municipales y sectoriales de desarrollo empresarial y de competitividad, más que la de operar directamente sobre las empresas.

En la conducción política del IFDE se expresaría la asociación público y privada, con participación en la representación pública, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. En el proyecto, el sector privado tendría mayoría de los votos y participarían los representantes de las instituciones provinciales de desarrollo correspondientes a las provincias que adhirieran a la ley.

La propuesta prevé que el IFDE tendrá una planta de personal gerencial y técnico que será seleccionado a través de concursos públicos. Las relaciones entre el Instituto y su personal se regirán por la ley de Contrato de Trabajo, no siendo aplicable el régimen jurídico básico de la función pública.

La operación del IFDE podría realizarse a través de los siguientes organismos:

- La Administración Federal de Servicios Técnicos.
- La Administración Federal de Servicios Financieros
- La Oficina de Inteligencia Competitiva
- El Tribunal Arbitral de Unificación.

En todos los casos, estos organismos cumplen una función de segundo piso respecto de los organismos provinciales, municipales y sectoriales que serían los que operarían en relación con el desarrollo empresarial, la competitividad y la creación y el fortalecimiento de las PyME.

### **La Administración Federal de Servicios Técnicos**

El objetivo de esta área del IFDE se define en los criterios mencionados en los "Principios Institucionales" ya que se plantea su función como "constructor de organizaciones de servicios técnicos" sin referencias a la prestación directa de servicios a las PyME.

La Administración Federal de Servicios Técnicos tendrá el objetivo de promover la creación y el perfeccionamiento de instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional, provincial y municipal cuya misión sea la de brindar servicios técnicos de capacitación, consultoría, asistencia comercial y promoción de la asociatividad destinados a la creación, el fortalecimiento y la competitividad de los emprendedores y de sus empresas y a la promoción del rol de estos en la sociedad.

El criterio mencionado toma forma en las referencias a la operatoria de la organización:

- La promoción de la creación de institutos provinciales de servicios técnicos para el desarrollo empresarial y de redes de agencias de desarrollo empresarial de base local.
- La coordinación del accionar de los institutos provinciales a través de reuniones periódicas.
- La promoción de una oferta privada e institucional de servicios técnicos para los emprendedores y sus empresas.
- El desarrollo de metodologías de servicios para el desarrollo empresarial y de metodologías y de estándares para que los institutos provinciales y las agencias locales promuevan su demanda entre los emprendedores y sus empresas.
- La fijación de estándares en las metodologías de servicios y en los procedimientos de control de calidad, en su impacto en la competitividad de las empresas y en el crecimiento del empleo.
- El control de la cantidad y de la calidad de los servicios suministrados a los emprendedores y sus empresas, a través de los institutos provinciales y de las agencias locales, y de su impacto en la competitividad de las empresas y en el crecimiento del empleo.
- La capacitación de los funcionarios de los institutos provinciales en la gestión de dichas instituciones y de las agencias locales de desarrollo empresarial, en las metodologías de servicios para el desarrollo empresarial y en las metodologías de control de dichos servicios.
- La fijación de estándares de calidad para la gestión de los organismos provinciales y de las agencias locales de desarrollo empresarial
- La promoción de la recreación del ambiente empresarial y la jerarquización, revalorización y aceptación del rol de los emprendedores y de sus empresas en la sociedad.
- La capacitación de los institutos provinciales en las tareas de recreación del ambiente empresarial, de jerarquización, de revalorización y de aceptación del rol de los emprendedores en la sociedad.
- La aplicación del presupuesto que se determine a los institutos provinciales que presten servicios técnicos que cumplan con las condiciones de la presente ley.

- La verificación de la aplicación, por parte de las instituciones provinciales, de los fondos que aporte el IFDE y la integración de la contrapartida local.
- La promoción de métodos alternativos de resolución de controversias de interés para los emprendedores y sus empresas.
- La capacitación de los institutos provinciales en las tareas de puesta en funcionamiento y de difusión de los métodos alternativos de resolución de controversias, en aquellos conflictos donde los emprendedores y/o sus empresas sean parte.
- La administración de programas especiales, llevados a cabo con fondos del IFDE o provenientes de otros organismos nacionales o internacionales, destinados al financiamiento de servicios técnicos para los emprendedores y sus empresas.

La asistencia del IFDE en la creación de instituciones provinciales de servicios técnicos para las PyME estaría condicionada a que las provincias respeten los criterios institucionales del sistema.

### **La Administración Federal de Servicios Financieros**

En la Administración Federal de Servicios Financieros se expresa un criterio similar al de la Administración Federal de Servicios Técnicos, siendo diferente el problema de la construcción de instituciones de financiamiento que el de la construcción de instituciones de prestación de servicios técnicos.

La propuesta postula para el IFDE funciones de construcción y de control de las instituciones existentes, del Fondo Nacional de Desarrollo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FONAPYME), del Fondo de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FONAPYME), las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) y la tarea de promover el mercado de capital de riesgo.

Tanto para la Administración Federal de Servicios Técnicos, como para la Administración Federal de Servicios Financieros, podría incluirse la figura de un Consejo Consultivo.

En el caso de la Administración Federal de Servicios Financieros, partici-

parían de dicho consejo representantes del Banco Central, del Banco Nación y de la banca privada. De esta forma se crea un marco de acuerdo y concertación de políticas de financiamiento para las PyME.

### **La Oficina de Inteligencia Competitiva**

La Argentina carece de una infraestructura de estudios sobre los problemas de la competitividad, del desarrollo y de la dinámica empresarial conectadas con el proceso de decisiones públicas.

La propuesta incluye un ámbito de promoción de la investigación temática y de vinculación entre dicha investigación y la gestión de las políticas de desarrollo. La idea de la propuesta no es la de desarrollar en el ámbito público capacidades de investigación, sino la de preservar capacidades de evaluación para seleccionar las mejores opciones de política sobre la base de estudios sistemáticos.

La función de la Oficina de Inteligencia Competitiva sería la de derivar recursos hacia universidades e instituciones de investigación encargadas de los estudios. De esa forma, se busca que muchas instituciones de la sociedad estudien y debatan sobre base sistemática los problemas del desarrollo competitivo de nuestras empresas.

La Oficina de Inteligencia Competitiva debería promover la creación de instituciones similares en el orden provincial, con criterios de adicionalidad similares a los propuestos en otras partes del proyecto.

## **4.4 El Tribunal Arbitral de Unificación**

Una de las misiones del IFDE es construir un sistema especializado de resolución de controversias entre las PyME y entre las PyME y las grandes empresas que voluntariamente adhieran.

Estudios de investigación realizados revelan que la inseguridad jurídica y las carencias del Poder Judicial de la Argentina constituyen una limitación para el desarrollo competitivo de las pequeñas y medianas empresas argentinas.

El Tribunal Arbitral de Unificación tendría el objetivo de dar coherencia al sistema especializado de arbitrajes PyME, ya que permitiría la unificación de la jurisprudencia de distintos árbitros y una estandarización que dé coherencia y jerarquía al sistema arbitral especializado.

Deberían definirse los procedimientos para la selección de los árbitros del Tribunal, de modo de asegurar la jerarquía y la solvencia profesional de éstos.

#### **4.5 La Comisión Bicameral de Desarrollo Empresarial y de Competitividad**

Esta Comisión funcionaría como soporte legislativo de las políticas de desarrollo empresarial y de competitividad y tendría participación en el nombramiento del responsable de la Oficina de Desregulación para la competitividad.

#### **4.6 La Oficina de Desregulación para la Competitividad**

La idea de la Oficina de Desregulación para la Competitividad se inspira en la experiencia del sistema de Ombudsman para las PyME de la SBA de Estados Unidos.

Es habitual en el discurso público sobre las políticas PyME la mención de las trabas regulatorias impuestas al desarrollo empresarial. Esa preocupación lleva a que, a menudo, se propongan medidas desregulatorias o regulatorias de apoyo.

El problema que se plantea es que las sociedades modernas viven en un permanente proceso de regulación y de desregulación y las PyME carecen de ámbitos permanentes de apelación y de estudio de la regulación para que ésta sea amigable para su desarrollo.

Diversos intereses participan de los procesos regulatorios y, por su tamaño, las PyME tienen escasa participación. De esta forma, aún cuando ciertos impulsos regulatorios o desregulatorios ayudan al desarrollo empresarial, como las PyME están ajenas al proceso general de regulación existe el peligro de que tarde o temprano sus derechos se vean limitados.

La Oficina de Desregulación para la Competitividad apuntaría a resolver esta carencia. Al mismo tiempo, la Oficina sería un instrumento de control del IFDE y de las políticas de desarrollo empresarial en toda la administración pública nacional.

En la medida en que funcione en forma articulada con el poder legislativo, a través de la Comisión Bicameral, con el IFDE y, particularmente con la Oficina de Inteligencia competitiva, puede cumplir una función de promoción permanente de legislación para el desarrollo económico.

## **4.7 Criterios de adhesión de las provincias**

En la propuesta se limita la función de las instituciones nacionales y se obliga a éstas a funcionar a través del aporte de recursos financieros y técnicos a organizaciones provinciales de desarrollo empresarial y de competitividad. En este contexto, debería convocarse a las provincias a crear dichas organizaciones.

En la medida en que las provincias desarrollen su propia institucionalidad para el desarrollo empresarial y de la competitividad, deberían crearse espacios de coordinación federal en el ámbito del IFDE, que permitan coordinar las funciones y la actividad de las instituciones provinciales de desarrollo empresarial.

En las figuras organizativas propuestas, se incluye la función de promoción al desarrollo institucional provincial y a la creación de instancias de coordinación del nivel nacional y del nivel provincial.

## 5. Algunas reflexiones adicionales sobre la propuesta

La propuesta precedente, como ya fue mencionado, es un ejemplo de aplicación de los principios que se postulan en la sección de “Principios Institucionales”. Es posible concebir otras propuestas institucionales utilizando los mismos principios.

En su redacción se incluyen detalles organizativos. Ese tipo de detalles no son habituales en el marco normativo e institucional argentino. Las leyes en nuestro país son, habitualmente, menos detalladas y dejan un amplio margen de acción al Poder Ejecutivo por vía reglamentaria.

Una propuesta de ordenamiento institucional debe tener un grado de detalle tal que limite la capacidad de acción del Poder Ejecutivo en la reglamentación. La filosofía que se sostiene es similar a la de las leyes que definen la independencia de los bancos centrales. En este caso, se busca dificultar eventuales transgresiones a los derechos de las PyME y a la *accountability* del sistema propuesto.

Las PyME carecen de capacidad de influir en el sistema de decisiones del país. Para que las políticas de desarrollo empresarial tengan viabilidad es necesario fortalecer esa capacidad de incidencia. Para eso, hace falta un sistema de organizaciones y de normas específicas con escasa discrecionalidad que permitan, por vía institucional afirmar ese poder de influencia en las políticas públicas.

El problema que se plantea es que, sin una normativa detallada, la creación de autoridad y la acumulación de poder en un sistema de apoyo puede significar un aumento de la arbitrariedad en el proceso de decisiones y una alta inestabilidad. Ambas cosas limitan la capacidad de presión de los intereses de las PyME en el sistema institucional ya que esa capacidad queda depositada en la persona que circunstancialmente dirige la organización. Para evitarlo, se propone construir marcos detallados que limiten la autoridad, pro-

muevan separación y equilibrio entre distintos poderes, descentralización, representación institucional y mecanismos de participación y de control.

Las funciones que se consideraron necesarias para fortalecer el desarrollo empresarial se proponen como partes de un sólo proyecto de ley. También pueden ser construidas con distintos marcos legales, a condición de que el articulado de estos asegure una buena coordinación de los distintos organismos.

En la experiencia de EEUU, la SBA unifica la gestión de servicios técnicos y de servicios financieros. En Europa, esas funciones están divididas en organizaciones distintas.

Para el caso argentino no consideramos recomendable dividir las funciones de Servicios Técnicos con Servicios Financieros, ya que su unificación en una sola organización permite una mejor coordinación y complementación en un país con severas distorsiones en el mercado de crédito.

## **5.1 El problema de los recursos, los fondos específicos y el criterio de unidad de caja**

Los organismos de gestión de las políticas presupuestarias y fiscales, así como las instituciones multilaterales de crédito sostienen un criterio de "unidad de caja". Según este principio, todos los ingresos fiscales tienen que unificarse en un solo organismo recaudador y la ley de presupuesto, luego del debate parlamentario, debe repartir esos recursos.

El criterio de "unidad de caja" es contrario al concepto de "fondos específicos", con mecanismos recaudatorios y de apropiación, específicos para determinados organismos y funciones del aparato estatal.

Los que sostienen el criterio de "unidad de caja" afirman que los "fondos específicos" restan racionalidad a la política presupuestaria y fiscal, facilitando el descontrol de las cuentas fiscales.

Nos permitimos polemizar el criterio de “unidad de caja” con los siguientes comentarios:

- Organismos como el propuesto requieren de una planificación plurianual y de una razonable seguridad para el financiamiento de sus programas. El criterio de “unidad de caja” resta confiabilidad a la necesaria estabilidad presupuestaria.
- En una institución nueva, con los criterios de participación de los empresarios como los definidos en la primera sección del presente, se puede establecer un concepto propio del derecho sajón de “imposición con participación” que, además de constituir un elemento adicional de *accountability*, permite acercar al contribuyente a los servicios públicos de los que goza.
- La Argentina compite con Brasil y otros países del mundo. Inevitablemente, un organismo como el IFDE competirá con el SEBRAE y otros organismos similares, que cuentan con la ventaja de disponer de “fondos específicos” para su gestión y la correspondiente ventaja en el planeamiento y en la gestión de sus servicios.
- Por su debilidad relativa y la consiguiente debilidad para la acción colectiva, las PyME no pueden influir en las decisiones presupuestarias. En esas condiciones difícilmente puedan presionar año a año para el financiamiento de un sistema normativo e institucional como el propuesto.
- Si se define un mecanismo de financiamiento con “fondos específicos”, y la estructura de apoyo a las PyME es exitosa, es de esperar que se fortalezca la capacidad de acción colectiva de estas empresas. Una mayor participación de las pequeñas empresas en el marco institucional democratiza las instituciones del país.

## 5.2 Organizaciones existentes (Fundación Exportar, INTI y otros centros tecnológicos)

En la propuesta adjunta no se mencionan específicamente organizaciones existentes como la Fundación Exportar, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otros centros tecnológicos como la Dirección de Asesoramiento Tecnológico (DAT),

de la provincia de Santa Fe y *Córdoba Ciencia*, de la provincia de Córdoba.

Sin embargo, el marco institucional propuesto otorga un lugar relevante a estas instituciones en la medida en que sean eslabones útiles del tramado de organizaciones que se busca crear y potenciar, sin que existan duplicaciones innecesarias.

La Fundación Exportar tiene tres vectores operativos:

1. Los operadores de comercio exterior de base local que cuentan con la terminal de información y servicios de Exportar.
2. Los profesionales que trabajan en Buenos Aires y organizan la información y los servicios de comercio exterior que se derivan al nivel local.
3. Los agregados comerciales que realizan la labor de promoción comercial en el exterior.

En el tramado propuesto, las organizaciones locales se harían cargo de los servicios locales de comercio exterior y usarían las facilidades de información y de servicios que existen en el nivel nacional y en el provincial. En la actualidad, en aquellos lugares en que existen servicios de comercio exterior se opera de esa forma.

El ámbito de desarrollo de servicios de comercio exterior en Buenos Aires, está hoy en día debilitado por problemas presupuestarios. En el diseño propuesto serían las organizaciones provinciales de desarrollo empresarial, a través de su área de servicios no financieros, las que organizarían los servicios de información (misiones, asistencia a ferias y exposiciones, etc.) clásicos de comercio exterior.

Según el criterio de cada provincia, esta función podría estar en una organización separada, como *Pro Mendoza* (en la provincia de Mendoza), o dentro de una organización más amplia de apoyo a las PyME como el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) en la Provincia de Buenos Aires o CREAR en Río Negro.

En el ámbito nacional, el IFDE tomaría las funciones en el área de Comercio Exterior que hoy en día toma Exportar. El IFDE (a través de su organismo de servicios no financieros) debería especializarse en aquellas actividades donde se requiere organizar una presencia nacional, en la capacitación de los organismos provinciales, en el control de la calidad, la transparencia y el impacto de los servicios y en el desarrollo de propuestas que potencien al sistema de promoción del comercio exterior integralmente.

La función de promoción comercial que realizan los agregados comerciales no cambiaría y su dependencia funcional podría estar en la Cancillería o en el IFDE, en forma indistinta.

Los centros del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y otros organismos de ciencia y técnica vivieron un proceso de reorganización que los volcó hacia el mercado de servicios tecnológicos para las empresas, con criterios crecientemente comerciales.

No es necesario cambiar ese enfoque de funcionamiento. El IFDE podría potenciar su labor en la medida en que en sus programas de asociatividad apunte a la conformación de *clusters* de empresas y de otras organizaciones, entre las cuales los centros tecnológicos tienen un rol relevante y en que estimule en las empresas la demanda de servicios tecnológicos con programas específicos.

El desarrollo de un sistema de organizaciones con un vector local prioritario permitirá al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) avanzar hacia su descentralización y hacia la creación de nuevos centros tecnológicos, según los requerimientos de las cadenas productivas locales.

## 6. Temas de una agenda institucional

Los principios legales propuestos tratan de generar una masa de recursos, organizaciones y articulaciones que se especialicen en los temas del

desarrollo económico. No trata de encontrar todas las propuestas institucionales para el desarrollo empresarial.

Sus objetivos son:

- Crear un sistema básico de servicios para el desarrollo empresarial.
- Crear el sistema de incentivos que asegure que los temas del desarrollo encuentren un ámbito de elaboración y gestión.
- Crear un ámbito permanente de creación y de fortalecimiento de regulaciones, de políticas de desarrollo y de competitividad.
- Garantizar la retroalimentación de ese sistema con la realidad para asegurar el aprendizaje institucional.
- Desarrollar la capacidad de gestión y de negociación de los intereses de las PyME con otros intereses que articulan la definición de las políticas públicas.

Concebido así, se puede esperar que el funcionamiento virtuoso del sistema genere, en forma regular, propuestas que mejoren la competitividad de las PyME. Más allá de este diseño básico, nos permitimos proponer algunos temas de la agenda de construcción institucional del desarrollo empresarial que, el marco propuesto u otros marcos que se construyan deberán atender.

## **6.1 Separación entre la gestión del desarrollo productivo y los temas monetarios, fiscales y presupuestarios**

La Argentina es uno de los pocos países del mundo en el que, los temas del desarrollo, es decir los temas productivos, comerciales, tecnológicos y de desarrollo regional y empresarial carecen de organismos de primer nivel jerárquico en la estructura del gobierno nacional. Estos temas se unifican habitualmente con los temas presupuestarios, fiscales, cambiarios, financieros y monetarios en el Ministerio de Economía.

Esta organización del sector público nacional relega los problemas del de-

sarrollo económico a un lugar subordinado, ya que por su naturaleza tienen ritmos más lentos que los del sector financiero, fiscal y presupuestario. Esta desatención se ve agravada por los problemas fiscales que afectan a la Argentina.

La gestión del desarrollo económico requiere de un órgano administrativo permanente, con un nivel igual al del órgano de gestión de los problemas presupuestarios, fiscales, cambiarios, financieros y monetarios.

## 6.2 Los problemas de financiamiento

### 6.2.1 Consideraciones macroeconómicas

La propuesta del presente incluye un área específica en el IFDE cuya misión es la organización de servicios financieros para los empresarios PyME.

La hipótesis implícita es que el sistema financiero convencional no es suficiente para asegurar el financiamiento de las empresas de menor tamaño. Este punto de vista es compartido por los países de la OCDE y, particularmente por los Estados Unidos que, a través de la SBA, organizó un tramado de organizaciones y de normas que aseguran un adecuado flujo de recursos financieros para el desarrollo empresarial.

Se presenta, más adelante, un listado de instrumentos para el financiamiento de las PyME, ya que se trata de desarrollar un paquete amplio de soluciones teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y de empresas que requieren financiamiento.

Sin embargo, es indudable que el equilibrio macroeconómico y la existencia de un eficiente sistema financiero es un elemento crítico para el desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas.

El caso es que la Argentina transita más de veinticinco años de altas tasas de inflación, vivió incidentes hiperinflacionarios y, en dos oportuni-

des recientes, se lesionaron los derechos de propiedad de los ahorristas en el sistema bancario. Esta inestabilidad obliga al desarrollo de mecanismos de financiación no bancarios pero, a su vez, sugiere algunas consideraciones sobre aspectos macroeconómicos y financieros.

A continuación, se presenta una agenda de temas y principios para el diseño de una política macroeconómica y financiera de largo plazo, que pueda ser útil para el diseño de políticas de desarrollo, una vez que la actual situación de emergencia encuentre un camino de estabilización<sup>2</sup>. Estos temas incluyen aspectos institucionales internacionales y podrían estar incluidos en la agenda de trabajo de los organismos financieros multilaterales en su relación con la Argentina.

1. La hipótesis de trabajo de los organismos financieros internacionales afirma el criterio de que la estabilidad es condición previa a la existencia de crédito y financiamiento para el desarrollo empresarial. Porter y otros autores, más orientados a una visión microeconómica ven el desarrollo empresarial y el de ventajas competitivas como condición de largo plazo para la estabilidad macroeconómica. Será importante una reevaluación crítica de la relación entre la macro y la microeconómica para el diseño de marcos macroeconómicos que tengan en cuenta los problemas de la dinámica empresarial e institucional en la construcción de ventajas competitivas. Una reevaluación crítica como la mencionada, puede sugerir una revisión de los actuales consensos sobre el tema de los "fondos específicos" para el financiamiento de las instituciones de desarrollo y sobre la importancia de las de instituciones heterodoxas de financiamiento que se complementan con el sistema bancario.
2. La Argentina, tiene una alta vulnerabilidad externa, tanto en relación con los flujos financieros internacionales como en relación con los precios de los productos agropecuarios. Esa vulnerabilidad

---

<sup>2</sup> Este trabajo fue elaborado en enero de 2002, pocos días después de la declaración de interrupción de los pagos de los servicios de la deuda externa y de la salida del régimen de tipo de cambio fijo vigente desde 1991.

se expresa a través de ciclos de ingreso y egreso de capital que restan estabilidad a los precios relativos, generando períodos de revaluación y devaluación del tipo de cambio real. La inestabilidad limita las posibilidades de crecimiento e internacionalización de las PyME. Es necesario diseñar políticas anticíclicas eficaces. En un país de escasa capacidad para la fijación de políticas monetarias y cambiarias autónomas, solamente en los momentos de auge se pueden fijar políticas anticíclicas. Como dichas políticas, inevitablemente pondrían un límite al crecimiento en el corto plazo se hacen difíciles los consensos políticos necesarios para su adopción. Esta realidad obliga a una reflexión sobre marcos institucionales específicos que dificulten las actitudes pro cíclicas durante los períodos de auge y que otorguen instrumentos para futuras políticas anticíclicas durante la reversión de los ciclos.

3. Las PyME argentinas están escasamente endeudadas. En su sendero evolutivo vivieron períodos de auge y de recesión asociados a ciclos de ingreso y egreso de capitales con alta volatilidad en las tasas de interés. Aquellas empresas que en período de tasas bajas crecieron con endeudamiento, sufrieron fuertes quebrantos al revertirse el ciclo. Son concebibles marcos institucionales para atenuar esos efectos a través de sistemas de seguro de cambio y de seguro de tasas de interés. Este tipo de operaciones existe en mercados financieros más sofisticados, para el mercado argentino será necesaria la gestión del estado en su organización e implementación.
4. Los sistemas financieros se asientan sobre la confianza. Dos veces, en los últimos tiempos, disposiciones de las autoridades públicas lesionaron los derechos de propiedad de los deudores y acreedores del sistema financiero. Los argentinos no confían en el sistema financiero del país y, para que recuperen la confianza, puede ser útil el diseño de un marco institucional con cooperación internacional que imponga límites a futuras lesiones a los derechos de propiedad.

### 6.2.2 *Venture capital*

En la Argentina existe una escasa presencia de fondos de capital de riesgo para el financiamiento de empresas pequeñas y medianas. Se creó un fondo público, el Fondo Nacional de Desarrollo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FONAPYME), destinado a cubrir dicha falencia.

Se proponen, a continuación, algunos criterios normativos para generar incentivos para el desarrollo de un mercado de capital de riesgo usando los fondos del Fondo Nacional de Desarrollo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FONAPYME) u otros fondos públicos.

No se intenta desarrollar un marco normativo detallado, sino proponer un esquema que sirva de ejemplo de aplicación de algunos de los principios institucionales presentados en el ítem 1 del presente.

- Constituir un fondo público para el aliento a la industria del capital de riesgo
- Convocar a las provincias a que adhieran a dicho instrumento licitando fondos de contraparte.
- Cada provincia o grupo de provincias se hace cargo de la gestión de su fondo que incluye recursos nacionales y provinciales.
- Se hace un llamado a empresas internacionales de capital de riesgo a que liciten fondos propios para ganar el derecho de recibir porciones de los recursos públicos de las provincias, o grupo de provincias.
- Las empresas de capital de riesgo contarían con fondos propios y fondos públicos con el compromiso de aplicarlos al financiamiento de proyectos en la o las provincias que licitaron los recursos públicos.
- En los llamados a licitación se incluyen criterios dirigidos a que se estimule el desarrollo empresarial competitivo:
  - Se establece la condición de que las empresas inviertan en la promoción del *entrepreneurship*.
  - Se establece la condición de que las empresas inviertan en financiamiento semilla.
  - Se establecen premios y castigos asociados con criterios tales co-

mo la demora en la aplicación de los fondos, los porcentajes de emprendedores jóvenes, u otros, acordes con la política que se defina.

- Se organizan instituciones de control del sistema.
- Se organizan marcos de intercambio entre las provincias, la Nación y las empresas para promover un cambio de experiencias que ayude a la consolidación de la actividad.

Por esta vía se crearía un nuevo sector, la industria del *venture capital* cuyo interés es el del desarrollo empresarial nacional. Su *performance* empresarial estará asociada al éxito de las empresas, por lo que se convertirá en un socio institucional de dicho desarrollo. Su capacidad de incidencia en las políticas públicas pasa a ser funcional a los intereses del desarrollo económico.

### 6.2.3 Otros instrumentos financieros

Las expresiones “desarrollo empresarial” o “PyME” definen diversidad de segmentos de empresas con necesidades financieras y técnicas distintas. La resolución de los problemas de financiamiento empresarial requiere de una oferta diversa de instrumentos, que incluyen, entre otros:

- El microcrédito
- Los créditos personales
- Los créditos de devolución eventual
- Las garantías de crédito
- El financiamiento de facturas conformadas y pagarés
- Los subsidios de tasa
- El financiamiento semilla
- El capital de riesgo
- Seguros de cambio
- Seguros de estabilidad de las tasas de interés
- Mecanismos que faciliten el acceso al mercado de capitales

En la Argentina se desarrollaron algunas experiencias en relación con algunos de estos instrumentos. La resolución del tema requiere construir una compleja trama de regulaciones y organizaciones, públicas y priva-

das. El tema deberá incluirse en futuros trabajos sobre las instituciones para el desarrollo empresarial.

### **6.3 Universidad y *empresarialidad***

En las otras secciones del presente trabajo se insiste en la importancia de las universidades para el desarrollo empresarial moderno.

En la Argentina el sistema que regula el funcionamiento de las universidades no genera incentivos para que estas jueguen un rol de estímulo al desarrollo empresarial, como el que cumplen un gran número de universidades en el mundo.

Existen trabajos de investigación que comparan los mecanismos regulatorios y de gestión de las universidades argentinas respecto de las de otros países. No existen estudios en la Argentina referidos al tema específico de los marcos regulatorios aptos para generar incentivos al desarrollo emprendedor en las universidades.

En futuras propuestas sobre los temas normativos e institucionales esta cuestión deberá ser incorporada a la agenda de trabajo.

### **6.4 Los problemas fiscales, las PyME y los impuestos**

Como en el caso del tema Universidad y desarrollo empresarial, será necesario profundizar sobre el impacto de las políticas fiscales en la situación de las PyME.

Más allá de algunas distorsiones evidentes, como las retenciones de IVA que deben realizar las grandes empresas a sus proveedores PyME que penaliza a la conformación de encadenamientos productivos, faltan estudios integrales sobre el tema. Las futuras investigaciones deberán incluir comparaciones con experiencias de otros países del mundo en la materia.

## 6.5 Reflexiones sobre el tema de las compras públicas

### 6.5.1 Las asimetrías en licitaciones y concursos de precios

La ley PyME vigente establece un criterio de discriminación positiva a favor de las PyME al otorgar un derecho de preferencia del 5% a las firmas de menor tamaño para que en las licitaciones públicas y concursos de precios igualen la mejor oferta.

El criterio adoptado por la ley no parece el adecuado para mejorar el precio y la calidad de las compras públicas, ni para mejorar la presencia de las PyME.

En la legislación de los Estados Unidos (y en la propuesta que se hace en el presente trabajo), se utiliza el criterio de disponer que en las compras públicas exista un porcentaje de la adquisición total donde solamente compitan empresas de menor tamaño.

El criterio de la legislación de ese país se sustenta en los siguientes argumentos:

- El momento en que el sesgo de una licitación pública se orienta hacia los grandes oferentes es en el momento en que se redacta el pliego del concurso o licitación. Una porción donde solo compiten las PyME obliga a que, por lo menos en esa porción, existan condiciones amigables para las empresas de menor tamaño.
- De esa forma, se controla más adecuadamente la transparencia y honestidad de la licitación ya que, a menudo, en la porción de la compra en que compiten solamente las PyME, se alcanza mejor calidad y precios.
- Más empresas desarrollan la capacidad de participar de las licitaciones y concursos públicos lo que permite, en el largo plazo, una mejor y más barata provisión y el crecimiento de la base empresarial.
- Es más fácil el control del cumplimiento de la norma usando el criterio de los Estados Unidos, ya que todas las compras públicas deben separar un porcentaje para el concurso de las pequeña empresas al momento del llamado a concurso de precios. Es más fácil el control

público en el momento del llamado a la licitación que al momento de la comparación de precios.

### **6.5.2 Las asimetrías en materia de marcas y tecnologías**

La decisión de las compras públicas se ve influida por el prestigio de las marcas. Empresas locales de menor tamaño, a menudo tienen un nivel de calidad y una tecnología igual o superior a la de marcas de prestigio internacional.

Al momento de la compra, sin embargo, los funcionarios optan por la elección de marcas que parecen limitar el riesgo de calidad o tecnología. Este problema expresa una asimetría, particularmente en los sectores de software y de sofisticación tecnológica.

El acceso de firmas y marcas locales a las compras públicas en sectores intensivos en conocimiento puede abrir a empresas PyME el camino hacia mercados privados e internacionales.

Una forma para atenuar esta asimetría es la de conformar institutos de certificación de estándares de tecnologías y calidad. Una norma sobre compras públicas debería obligar a que los pliegos de los concursos de precios y de las licitaciones internacionales sometan a los oferentes a dichos estándares públicos, en lugar de referir implícitamente o explícitamente a las marcas de las grandes empresas.

## **6.6 El problema de los mercados monopólicos**

La Argentina vivió un veloz proceso de privatización sin que haya existido normativa, experiencia y capacidad previa para la regulación de los mercados monopólicos. En algunos casos, el Banco Mundial asistió a la normativa del proceso privatizador, y se construyeron marcos razonablemente eficientes. En otros, la normativa es más débil y permite abusos monopólicos.

En todos los casos se establecieron intereses concentrados con gran capacidad de fijación de precios y de incidencia en la definición de las políticas públicas.

Las PyME son tomadoras de precios y de condiciones en la relación con los intereses concentrados, lo que dificulta su competitividad internacional y la consolidación de cadenas productivas a partir de la capacidad de compra de las grandes empresas.

Más allá de que marcos organizativos como los mencionados en la propuesta están diseñados para mejorar la capacidad de gestión y de presión de los intereses de las PyME, se proponen para el debate dos líneas de construcción institucional que apuntan a la relación de los intereses atomizados (como los de las PyME) con los grandes intereses concentrados.

### 6.6.1 La acción de clase

La relación de intereses atomizados con intereses concentrados presenta un caso típico que dificulta la acción colectiva.

Si existe un pequeño número de interesados en una acción colectiva y, para llevar adelante dicha acción, cada uno de ellos debe invertir recursos inferiores a los que ganaría como resultado de la acción, la acción se lleva adelante aunque sea pagada por uno solo de los actores. Si el número de los interesados es muy grande y el costo de la acción es superior al beneficio que cada uno de los actores recibiría, difícilmente se organice la acción colectiva.

En los Estados Unidos existe la figura de la “acción de clase” que asegura a un número suficiente de interesados un beneficio por su acción sustancialmente superior a su costo. Esto viabiliza el desarrollo de organizaciones de consumidores y de estudios jurídicos que organizan la acción de los intereses atomizados para su presentación ante la justicia. Estas organizaciones y estudios ganan capacidad de presión y ponen un límite a la arbitrariedad de los intereses más concentrados.

En países como la Argentina, con escasa capacidad del estado para la

puesta en vigencia de controles antimonopólicos y la gran capacidad de los intereses concentrados para la captura del estado, la solución de aumentar el poder de los intereses más débiles a través de mecanismos regulatorios se justifica, más aún, que en países como los Estados Unidos con un Estado y un poder judicial más eficaz.

La construcción de una legislación de este tipo tiene otros efectos colaterales beneficiosos:

1. Beneficia a las grandes empresas en sus negocios de largo plazo porque, en la medida en que las instituciones funcionen, limita la arbitrariedad del estado en la fijación administrativa de precios y condiciones pues aunque estas empresas, en el corto plazo tienen gran capacidad de presión, en el largo plazo, su propia acción pone límites al crecimiento económico.
2. Reduce la necesidad de controles públicos, pues permite el libre juego de los intereses confrontados.
3. Reduce la arbitrariedad en la fijación de condiciones y de precios por el solo efecto de la normativa.
4. Obliga a las PyME al desarrollo de estándares amigables para los consumidores en el mercado local, con lo cual mejora las posibilidades de competitividad en mercados donde dichos estándares son habituales.

### **6.6.2 Acuerdos internacionales sobre límites al doble estándar de las empresas transnacionales**

Los países desarrollados incluyen en la agenda de la Organización Mundial de del Comercio (OMC) el tema de las inversiones de las empresas transnacionales. El objetivo de esta inclusión es el de alcanzar marcos regulatorios amigables para las inversiones de las empresas transnacionales y mecanismos supranacionales para la solución de controversias similares a los que existen para los conflictos comerciales.

Esta posición de los países desarrollados abre la posibilidad de iniciar el

debate sobre el doble estándar de muchas empresas transnacionales para sus operaciones en los países de origen respecto del que aplican en países como la Argentina. Los principales temas en los que se aprecia una diferencia entre las políticas que se aplican en los países de origen respecto de las que se aplican en los países desarrollados son:

- Relaciones laborales
- Medio Ambiente
- Políticas respecto a los consumidores
- Competencia
- Corrupción

Las diferencias en el primer tema se justifican desde el punto de vista de los principios fundacionales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de del Comercio (OMC) ya que afirman el principio de las “ventajas comparativas”. Países con salarios menores deberían ser receptores naturales de las inversiones transnacionales que buscan reducir el costo laboral.

En relación con el tema Medio Ambiente, las demandas ambientalistas de los países desarrollados ponen límites al doble estándar y, habitualmente, las empresas transnacionales respetan un solo código de conducta.

Los otros tres temas mencionados tienen que ver con los marcos institucionales de una política PyME porque estas empresas son víctimas de la carencia de normas de protección adecuadas a los consumidores y de normas antimonopólicas.

Los temas están planteados en la presente ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial de del Comercio (OMC), en la negociación del Mercosur con la Unión Europea y en la negociación del Mercosur con el Nafta. Si no se incluyen estas consideraciones en la agenda multilateral, una vez establecido el marco regulatorio internacional, países como el nuestro deberán respetar regulaciones que responden a intereses de los países de origen de las inversiones sin que se consideren los intereses de los países receptores.

Los países en desarrollo carecen de marcos institucionales adecuados en materia de regulación antimonopólica y de defensa de los derechos de los consumidores.

Como las empresas transnacionales se benefician con estos vacíos regulatorios, las PyME de los países en desarrollo ven reducidas sus posibilidades de competir con empresas similares de países desarrollados que se abastecen con precios menores, por contar con regulaciones que ponen límite a las prácticas monopólicas.

Un caso particularmente grave es el de los temas de corrupción. La capacidad económica de las empresas transnacionales les permite la captura del Estado de los países receptores de las inversiones, viabilizando regulaciones amigables o abusos en la fijación de precios, que luego afectan la estructura de costos de las empresas PyME.

Las líneas de reflexión sobre el tema pueden incluir:

- La asistencia de los países desarrollados en la fijación de regulaciones adecuadas para controlar los abusos.
- Unificación de la regulación antimonopólica y de defensa de los consumidores con la Unión Europea y Estados Unidos.
- Marcos internacionales para el control de los abusos.
- Restar legitimidad a los reclamos de las empresas transnacionales cuando existan casos de doble estándar.
- Habilitar, en casos excepcionales, los tribunales de los países de origen de la inversión para reclamos de particulares de los países en desarrollo, afectados por prácticas inadecuadas de las empresas transnacionales.
- Condicionar la aplicación de las regulaciones requeridas por los países desarrollados a que exista un marco institucional internacional que responda a los problemas mencionados.

## 6.7 El problema de la debilidad de la representación de los intereses de los sectores productivos

En la Argentina, las organizaciones que representan los intereses funcionales de los sectores productivos y particularmente, los del sector industrial PyME son débiles. Carecen de equipos de profesionales aptos para el diseño de políticas y para la negociación en el sistema institucional, no son eficientes en la articulación ni en la conciliación de los distintos intereses en juego dentro del sector empresarial.

No es un aspecto menor de esta debilidad la carencia de recursos económicos. Las grandes empresas tienen canales directos para la negociación de las políticas públicas, por lo cual, la debilidad en la representación del sector afecta principalmente a las PyME.

Si bien el marco legal propuesto en el presente, supone una solución institucional para la articulación de los intereses de las PyME, al proponer una fuerte participación de los representantes empresariales en la gestión requiere de instituciones empresarias fuertes.

Una solución regulatoria de largo plazo para el fortalecimiento de las instituciones de representación empresarial debería incluir, entre otras disposiciones, un mecanismo de financiamiento y formas de elección de las organizaciones del gobierno que mejoren el sistema de representación y aseguren la legitimidad de las autoridades.

## 6.8 Reflexiones sobre el *institutional setting* internacional

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional avanza en procesos de construcción institucional al nivel mundial. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la posterior Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI, el Banco Mundial (BM) y los sistemas ban-

carios regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los tratados de no proliferación nuclear, los acuerdos sobre emisiones de gases, la Unión Europea, el Mercosur y el Nafta son expresiones de ese proceso.

Las normativas y las organizaciones internacionales se establecen para enfrentar los problemas comunes de un gran número de países y por la necesidad de establecer patrones de conducta para un número creciente de actores que despliegan estrategias globales. Habitualmente, las organizaciones internacionales definen estándares que condicionan su cooperación con los países en desarrollo. La construcción de la normativa y de la orgánica internacional está en permanente evolución y negociación.

En relación con América Latina, en el orden económico y financiero durante la década del noventa se organizó la labor del FMI y de los organismos multilaterales de crédito, a partir del Consenso de Washington que, con diversas variantes, se aplicó en los países de la región.

Luego de la difusión de las, así llamadas, reformas de mercado, las instituciones internacionales avanzaron con lo que se llamó "reformas de segunda generación" que apuntan a reformas en el poder judicial, en el sistema educativo, en la estructura de gestión pública y en el diseño de algunos procesos de privatización.

En las propuestas de reforma para América Latina, prácticamente no existió mención a la necesidad de construir instituciones y organizaciones de desarrollo empresarial similares a las que existen en los países de la Organización para la cooperación y el desarrollo Económico (OCDE).

Se estableció un contraste entre los países de América Latina y los de la Unión Europea. En el ámbito de la Unión Europea se pusieron en marcha diversos programas destinados al desarrollo empresarial y al desarrollo regional. En todos ellos se crearon o fortalecieron marcos normativos y organizativos, que permitieron el desarrollo institucional de los países y regiones más débiles y el aprendizaje institucional de sistemas de gestión *accountables* integrados a los marcos institucionales comunitarios.

Los nuevos miembros de la comunidad, además de ajustar su gestión económica, la disciplina fiscal y monetaria propia de la Unión, incorporan recursos y marcos normativos para la gestión de las políticas de desarrollo. Países como Grecia o los expaíses socialistas y regiones como el sur de Italia, con culturas institucionales menos eficientes para el desarrollo económico reciben, a través de la cooperación comunitaria la asistencia financiera e institucional necesaria para avanzar.

Más allá del debate sobre la calidad de los marcos institucionales europeos respecto de los norteamericanos, es útil tomar la experiencia de la Unión Europea en la construcción institucional de la gestión del desarrollo económico en países relativamente más débiles desde la cooperación internacional de la Comisión Europea.

La incorporación del tema en la agenda internacional puede permitir volver a enfocar las "reformas de segunda generación" hacia el desarrollo empresarial, tecnológico y regional, a través de fondos específicos condicionados al diseño de instituciones de gestión *accountables*.

El éxito de la gestión del desarrollo económico genera actores sociales independientes del Estado y de las empresas transnacionales que, además de presionar por la continuidad de las instituciones de desarrollo, se interesen por el resto de las reformas que hoy son definidas como de "segunda generación".

