



**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 monopolísticas 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.