



**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 empresas¹.

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.

¹ 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 estabilización². 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

² 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”.

