



Distribución Limitada
LC/BUE/L.168
Mayo 2000

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**ANALISIS DE LA EXPERIENCIA
DEL INSTITUTO DE DESARROLLO
EMPRESARIO BONAERENSE
- IDEB-**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 85

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Prólogo..... | 1 |
| Introducción..... | 2 |
| 1. La creación del IDEB. Algunos rasgos básicos de su estrategia y de su funcionamiento.. | 5 |
| 2. Los Programas, los Centros y los Proveedores de Servicios | 21 |
| 2.1 Los Programas Implementados..... | 25 |
| a) Programa de Calidad | 26 |
| b) Programa de Comercio Exterior..... | 27 |
| c) Programa de Capacitación | 27 |
| d) Programa de Gestión Empresarial | 28 |
| e) Programa de Innovación Tecnológica | 29 |
| f) Programa de Medio Ambiente | 29 |
| g) Programa de Comercio Interior..... | 30 |
| h) Programa de Gestión Turística | 30 |
| i) Programa de Comercio Minorista | 31 |
| j) Programa de Proyectos Asociativos..... | 32 |
| k) Programa PyME-TIC | 32 |
| l) Programa de Parques Industriales y Tecnológicos | 32 |
| 2.2 Principales comentarios sobre la operatoria de los Programas | 33 |
| 2.3 Los Centros locales IDEB | 36 |
| 2.4 Los Prestadores de Servicios | 39 |
| 3. Análisis del desempeño del IDEB, principales problemas y desafíos futuros..... | 40 |
| Punto de partida..... | 41 |
| Articulación de instrumentos, complementariedad y búsqueda de nuevos socios estratégicos..... | 42 |
| Visibilidad y accesibilidad | 43 |
| Desarrollo de productos y servicios. Adecuación a la demanda..... | 44 |
| Calificación de los servicios y estándares de calidad IDEB | 46 |

| | |
|---|----|
| Incentivos, cobertura masiva y selectividad empresarial | 47 |
| Aprendizaje institucional | 49 |
| 4. Reflexiones Finales | 49 |

Prólogo

Introducción

El propósito de este documento es analizar la experiencia del sistema de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) puesto en marcha por el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) a partir de 1996. A pesar de que sólo han transcurrido tres años desde su creación, se propuso y se desarrolló este trabajo a fin de obtener elementos que permitan analizar la experiencia, recopilar lecciones de las actividades efectuadas y esbozar algunas recomendaciones que permitan mejorar el desempeño de la Institución. A estos fines, la investigación incluyó: i) examinar los objetivos institucionales del IDEB; ii) analizar la estrategia operativa y el diseño institucional que concibió el IDEB como la forma de cumplimentar eficientemente sus objetivos; iii) individualizar cuáles han sido los principales logros alcanzados; iv) identificar los principales problemas que fueron apareciendo en este período en relación con la provisión de servicios PyMEs; v) examinar los desafíos futuros que emergen de la propia dinámica de la institución y de la situación de las PyMEs en la Provincia de Buenos Aires; y vi) discutir algunas de las características y modalidades de funcionamiento a la luz de otras experiencias de sistemas de apoyo.

La importancia de examinar con cierto detalle esta experiencia deviene del hecho que la naturaleza y las características del sistema de apoyo puesto en marcha por el IDEB se diferencian claramente de las metodologías de soporte técnico utilizadas tradicionalmente en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial. La propuesta del IDEB impulsa un esquema institucional de apoyo masivo y descentralizado, con un considerable involucramiento y participación de representantes institucionales del sector empresarial privado y de las universidades locales y un sistema de incentivos y subsidios canalizados a través de diferentes programas. Dada la significativa dimensión de la estructura empresarial de la Provincia de Buenos Aires y los aspectos geográficos y territoriales que constituyen la base del sistema de apoyo IDEB, los resultados de esta experiencia innovadora, junto con los análisis y las evaluaciones de otras experiencias que

se han implementado en los últimos años, sentarán, sin duda, las bases de un nuevo punto de partida en el diseño y en la implementación de la política industrial para las PyMEs en Argentina.

Históricamente, la estrategia de política PyME en materia de apoyo no-financiero, implementada en Argentina tuvo un carácter altamente centralizado; en forma esquemática, estaba fuertemente gestada y orientada desde la oferta (“*supply side*”) y fue principalmente operada desde instituciones oficiales, con escasa o casi nula participación del sector privado. Se asumía que las instituciones ejecutoras, en general instituciones públicas, conocían las necesidades de las empresas y podían diseñar y poner en marcha los instrumentos necesarios. Gran parte de los servicios eran gratuitos para los usuarios y no daban lugar a la constitución de instituciones locales de servicio. Diversos estudios, realizados a nivel de empresas, ponen de manifiesto la debilidad de este tipo de esquema de sistema de apoyo, resaltando la limitada visibilidad de los instrumentos por parte de las firmas PyMEs, las limitaciones de acceso a los servicios ofrecidos, las incongruencias entre los servicios ofertados y los requerimientos de las empresas, los problemas de adaptación y aprendizaje por parte de las firmas sobre el funcionamiento de los sistemas de apoyo, y la ausencia de evaluación de la relación costo-beneficio, entre otros.

Durante la década del noventa, en el marco de los cambios macroeconómicos productivos, se produjo una transformación de la conceptualización de la estrategia y la política industrial en el país y del papel del Estado en el apoyo a los sectores productivos; en este sentido, se produjo una reversión, tanto de la política pública hacia el sector de PyMEs como de las metodologías de instrumentación. En los casos más extremos, se implementaron programas donde todo el eje de actuación recayó sobre el sector privado y sobre la propia focalización que la demanda de las empresas generaba sobre el sistema de apoyo, aunque estos programas contaban con financiamiento público. En otras propuestas se buscó una solución intermedia, donde se intentó la creación de espacios para la cooperación conjunta del sector público y del sector empresarial, se instrumentaron

programas duales de oferta y de demanda, se apuntó a la construcción de un “capital social” para fortalecer el proceso competitivo de las empresas y se prestó especial atención a la conformación institucional de un sistema de apoyo de base local, planteando como eje clave de la modalidad operativa la incorporación de sectores empresariales en la conducción estratégica de dichas instituciones. Dentro de esta última perspectiva es donde debería ubicarse la estrategia impulsada por el IDEB y son justamente sus características diferenciadoras e innovadoras las que son examinadas en este documento, tanto en su concepción como en su puesta en marcha efectiva.

Esta investigación fue realizada por la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, a través de entrevistas llevadas a cabo con directivos, gerentes y funcionarios del IDEB, con Jefes Operativos y miembros de las comisiones directivas de los Centros, con proveedores de servicios y con empresas atendidas por el sistema IDEB. El equipo de trabajo¹ conformado por Francisco Gatto, Carlo Ferraro, Rodrigo Carmona y Sebastián Sztulwark agradece la cooperación brindada por todos los entrevistados y por los Centros de Tigre y Tandil que brindaron un apoyo especial para las tareas de trabajo de campo, en las que colaboraron también los Centros IDEB de Azul, Balcarce y Mar del Plata.

Este documento incluye cuatro secciones; la primera está dedicada a examinar la creación del IDEB y algunos de los rasgos básicos de su estrategia y su funcionamiento; la segunda sección analiza brevemente la lógica y la operatoria de los programas, los centros locales IDEB y la relación con los proveedores de servicio. En la tercera parte se tratan algunos aspectos del IDEB apuntando a algunos de sus principales problemas de funcionamiento y desafíos estratégicos futuros. Finalmente, se sintetizan algunas reflexiones orientadas a proponer algunas alternativas para fortalecer el desenvolvimiento institucional.

¹ Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

1. La creación del IDEB. Algunos rasgos básicos de su estrategia y de su funcionamiento

El contexto de transformación económico-estructural y la redefinición del papel del Estado en la economía argentina a comienzos de los noventa determinaron un nuevo escenario, tanto para los negocios, inversiones e iniciativas industriales como para el desarrollo de políticas de apoyo a las empresas. La crisis hiperinflacionaria de fines de los ochenta y los requerimientos de reformas sustantivas en diversas áreas económicas (privatización de servicios públicos) convocaron la máxima atención de la política económica. En el ámbito nacional, se priorizó desde un primer momento la necesidad de crear y de consolidar las condiciones para asegurar un proceso convergente de estabilización macroeconómica, ubicando en un plano secundario las cuestiones de índole sectoriales y microeconómicas (por ejemplo, la difusión del cambio tecnológico, la modernización e informatización de la gestión de las empresas) o mesoeconómicas (construcción de “capital social” articulando factores y elementos que impulsen la generación y consolidación de ventajas de competitividad sistémica).

En la concepción de la política económica se asumió que gran parte de las cuestiones y obstáculos de desarrollo sectoriales y microeconómicos tenderían a solucionarse o a encauzarse a partir de los nuevos rasgos de funcionamiento de la economía global. La mayor competencia generada por la apertura, la estabilidad de precios, las reformas a los mercados de factores y la eliminación de situaciones de monopolio y control de mercado, los horizontes más claros de crecimiento económico y desarrollo de nuevos mercados y demandas, las nuevas inversiones generadas por un proceso de abaratamiento de la importación de equipos y bienes de capital, etc. generarían un cambio en las expectativas empresariales que –de forma más o menos automática y unidireccional- en el marco de un mejor funcionamiento de los mercados, y apoyadas a través de instrumentos horizontales de política global, resolverían los desafíos y problemas de índole microeconómico. Esta

concepción implicó por “default” un vacío estratégico de la política pública hacia las PyMEs, si bien, dada la presión corporativa del sector, desde la esfera nacional se intentaron poner en marcha algunos instrumentos puntuales hacia las pequeñas y medianas empresas y, promediando la década, se registraron avances institucionales y se implementaron diversos programas de estimulación a la demanda de servicios empresariales con el apoyo de organismos internacionales de financiamiento.

La estrategia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, desde comienzos de la década del noventa, partió de una concepción más “activa” del rol del estado provincial en el plano del desarrollo productivo. Sus ideas se relacionaban con un rol diferente del papel interventor y abarcativo que había desempeñado el sector público en las décadas pasadas, pero reconociendo la necesidad de una participación eficiente en el apoyo de los distintos agentes de la producción. El propósito general de las políticas públicas implementadas a nivel provincial se centraba en la conformación de un marco de asistencia a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) mediante el suministro de una variada gama de instrumentos técnicos y financieros, y en la revalorización de los municipios y agrupamientos territoriales (“corredores”) como instancias promotoras del desarrollo productivo y social en la Provincia. Esta concepción de mayor involucramiento de la política pública provincial en el proceso de desarrollo económico, industrial y comercial – presente especialmente en el pensamiento del Sr. Gobernador-, tuvo mayor consenso político y empresarial con posterioridad a la crisis mexicana de 1995, cuando por primera vez en esa década, la actividad económica entró en una fase recesiva, con un significativo impacto económico y laboral en la Provincia de Buenos Aires.

Algunos antecedentes políticos a la creación del IDEB

"Estamos avanzando en los procesos de **reestructuración del Estado, la desregulación de la economía y de privatización de empresas y servicios públicos**. A partir de esta nueva realidad, se abre la oportunidad de desatar una **verdadera explosión de iniciativas privadas y particulares**. De **recrear una mística productiva**... Sé que tan grande objetivo no se logra tan sólo con voluntarismo. Pero los gobernantes decididos a alcanzarlo tienen en sus manos herramientas para crear las condiciones propicias. Esta será la **misión** que tendrá el *Ministerio de Producción* que acabamos de crear... Generar los mecanismos para que los hombres de empresa encuentren en el Estado apoyo y no trabas; soluciones y no problemas; facilidades y no dificultades. Es hora, entonces de que la iniciativa privada ponga en juego toda su capacidad creativa y su espíritu de riesgo". (Mensaje de Asunción como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, 11/12/91)

"Más de setenta **municipios** ya han firmado convenios de adhesión a la **Ley de Promoción Industrial** y han creado **organismos dedicados a la promoción de la producción**. En cada uno de estos municipios le damos posibilidad a los **nuevos emprendimientos** industriales que no pagarán, como ustedes saben, impuestos provinciales por cinco años.... He sido el primero [el Señor Gobernador] en afirmar que el **Estado empresario ha muerto**. Pero eso no significa de ninguna manera que hayamos matado al **Estado que trabaja codo a codo con los agentes de la producción**. Por el contrario, en aquellos casos en que por las condiciones particulares de la región donde se asientan, los productores no pueden alcanzar la competitividad que la economía de hoy requiere, el Estado apelará a mecanismos de promoción.... ". (Mensaje de Apertura del 120º Período de Sesiones Ordinarias, 4/5/1992)

"Quiero destacar que en muy poco tiempo se ha producido un verdadero fenómeno vinculado al **cambio de mentalidad** y que los **municipios** han asumido un **nuevo rol**; el de

promotores de la creación de riquezas. Han surgido en numerosas comunas "**viveros de empresas**", "**empresa mujer**", "**primera empresa**", etc. Son todos **micro-emprendimientos alentados por la labor municipal y apoyados por la Provincia**". (Mensaje de Apertura del 121° Período de Sesiones Ordinarias, 3/3/1993) "Pero si queremos reimplantar esta cultura de la producción en la sociedad, debemos **crear las condiciones adecuadas** para que florezcan miles de **emprendimientos productivos**, yendo en auxilio de los hombres de la producción y el trabajo. Tal es el sentido de todas las medidas y acciones emprendidas desde el inicio de nuestro gobierno". (Mensaje de Apertura del 122° Período de Sesiones Ordinarias, 2/3/1994)

"El **Programa de Microemprendimientos**, cuya eficacia a la hora de generar empleo ha sido probada, recibirá un **mayor impulso organizativo y crediticio**, en especial en aquellos rubros que tienen demanda nacional e internacional garantizada...Las Incubadoras de Empresas Productivas y las de Base tecnológica, emprendimientos conjuntos con los municipios y las universidades con asiento en la Provincia, son herramientas de innovación que comenzarán a dar sus frutos este año. Quiero anunciar, también, la *próxima creación* del **Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB)**, cuyo proyecto de ley será remitido en los próximos días a esta Legislatura, que contempla la participación activa de las cámaras empresariales PyMEs". (Mensaje de Apertura del 124° Período de Sesiones Ordinarias, 1/3/1996)

".... Sé que necesitamos un **programa de rehabilitación para las pequeñas y medianas empresas** que han sufrido en los últimos años el embate de los ajustes financieros, muchas de las cuales tienen posibilidades de reponerse si desde el **Estado** se les brinda **apoyo e impulso**. Le he pedido al Presidente del IDEB que trabajemos en esta idea: la de que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires está dispuesto a invertir en esta materia porque consideramos que es un acto de justicia para muchos empresarios que estuvieron peleando

en épocas muy difíciles y que hoy está en peligro de desaparecer ". (Discurso en el lanzamiento del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) 23/10/1996)

"Con espíritu de fomento a las nuevas vocaciones empresariales, en coordinación con el Ministerio de la Producción y Empleo, el Banco Provincia continuó brindando créditos a nuevos **microemprendimientos** que se asentaron en 101 municipios. El *Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense*, por su parte, apoya con información y capacitación especializada toda iniciativa de **creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas** que son nuestras **mayores generadoras** de fuente de **trabajo genuino**... Las **políticas activas** y de **interacción entre el Estado y el sector privado**, son el camino más adecuado hacia el crecimiento con desarrollo humano sustentable". (Mensaje de Apertura del 126° Período de Sesiones Ordinarias, 1/3/1998)

"Nosotros creemos en la necesidad de un **Estado activo** y bien provisto de instrumentos para promover el desarrollo productivo. Por eso, desde el inicio de nuestra gestión, dimos un fuerte **impulso** al **Ministerio de la Producción y el Empleo**, que llevó adelante una política de concientización y de **apoyo** a la **pequeña y mediana empresa**. Así, impulsamos en cada municipio organismos específicos dedicados a la promoción del trabajo y de la producción. La fecunda labor realizada se concretó en los trece corredores productivos: cuarenta y tres parques y sectores industriales planificados y dos zonas francas, llamadas a ser grandes centros privilegiados para el comercio exterior... Creamos *el Instituto de Desarrollo Empresarial (IDEB)*, organismo promotor de oportunidades que hoy cuenta con **treinta y cinco oficinas** en toda la Provincia...Quiero desatacar que en nuestra concepción, la **empresa** constituye el **centro de toda política genuina de crecimiento con equidad**. Y no es casual que en los países más avanzados del mundo la natalidad empresarial sea la variable a la que los Estados prestan constante atención". (Mensaje de Apertura del 127° Período de Sesiones Ordinarias, 3/3/1999)

A partir de 1996, como muestra el recuadro, se observa en la estrategia provincial hacia los sectores productivos medios y pequeños una profundización del esfuerzo, especialmente en relación al apoyo técnico, capacitación y asistencia financiera, que se materializó, entre otras iniciativas, en la creación del **Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense**. Esta decisión implicó darle un nuevo rumbo y orientación a la política PyME provincial ya que el modelo institucional adoptado permitió el desarrollo de una estrategia de apoyo empresarial de tipo multi-institucional, de naturaleza política diferente a las experiencias anteriores, que procuró el involucramiento de distintos tipos de agentes (empresas, consultores técnicos de universidades, gerentes de los centros locales) y de representaciones gremiales-empresariales y políticas. Si bien el IDEB es una institución pública, su carácter de entidad autárquica, descentralizada operativamente y mixta le confiere una capacidad operativa especial que la diferencia claramente de un organismo oficial “de línea”; a la vez que le asegura una permanencia, dinámica y capacidad de evolución acorde con los fines perseguidos de fortalecimiento del sector empresarial provincial.

En otras palabras, la problemática competitiva de las PyMEs comenzó a estar presente, de manera estructural, en las estrategias industriales provinciales; la dinámica productiva de las empresas requiere crecientemente de nuevas competencias internas y externas que les permitan construir ventajas competitivas de forma dinámica, para lo cual es imprescindible contar, en el entorno cercano, con una amplia gama de apoyos técnicos e institucionales. En este sentido, una institución de apoyo a PyMEs, tipo IDEB, aunque pública en su origen y financiamiento, tiene una amplia ventaja operativa frente a organismos públicos tradicionales pertenecientes a las estructuras de ministerios o secretarías.

Así, surge el IDEB como una institución que diseña, implementa y promueve nuevos servicios técnicos e iniciativas de capacitación empresarial, públicas y privadas, provinciales y locales, tendientes al fortalecimiento competitivo y a la creación de las micro, pequeñas y medianas empresas radicadas en la Provincia de Buenos Aires desde una

posición institucional parcialmente autónoma, con participación empresarial y priorizando un esquema de intervención descentralizado territorialmente y en unidades territoriales relativamente independientes. Estos elementos fundacionales implicaron diseñar un sistema de apoyo de características peculiares que asegure una amplia cobertura de agentes PyME, programas de trabajo simples y masivos y una estructura desconcentrada de oferta, con base en un grupo de nuevas instituciones locales integradas por municipios, universidades y cámaras empresariales. Debe tenerse presente que el sector de PyMEs hacia donde apunta la acción del IDEB ha funcionado tradicionalmente con un alto grado de aislamiento; se trata de empresas poco proclives a la utilización de servicios externos de capacitación y consultoría y que han desarrollado una serie de prejuicios negativos sobre los sistemas de apoyo públicos (ineficientes, lentos, caros, inaccesibles, burocráticos, etc.).

El esquema operativo del IDEB puede sintetizarse de la siguiente manera: es una institución de apoyo técnico a PyMEs de *segundo piso*, que opera sus programas de trabajo a través de dos subconjuntos institucionales, prácticamente inexistente con anterioridad en la Provincia en cuanto a la función que llevarían a cabo dentro del sistema IDEB. Por una parte, unidades descentralizadas de independencia relativa: *Centros locales IDEB*, puntos focales de demanda y oferta de servicios y de vinculación e incorporación directa al sistema de servicios de apoyo de las instituciones empresariales, agentes económicos y representantes políticos locales. Los *Centros* constituyen instituciones de desarrollo empresarial de base asociativa local, que promueven los programas del sistema y que operan como catalizadores y promotores de iniciativas propias en torno a la temática del desarrollo productivo y de negocios. Por el otro lado, el subconjunto de *prestadores y proveedores* de servicios, organismos e instituciones ajenas al IDEB, provenientes inicialmente del ámbito universitario o científico-técnico, al cual se fueron agregando posteriormente consultores privados independientes.

El IDEB conforma, así, un esquema institucional de “cuasi-red” de distintos agentes e instituciones (Centros locales IDEB, municipios y gobiernos locales, entidades empresarias,

prestadores universitarios de servicios técnicos, centros de investigación y otras instituciones comprometidas con el desarrollo empresario de la Provincia) liderada y coordinada por un órgano central (IDEB Central) que durante las etapas iniciales de lanzamiento y puesta en marcha del sistema debe operar además como organizador y promotor de la red y de las actividades y programas de apoyo empresarial². Este esquema logra una eficiente articulación y sinérgico ensamblaje en base a ciertos elementos básicos fundacionales: funcionamiento descentralizado, participación de la comunidad empresarial y política, consenso institucional en el plano local y promoción de las relaciones asociativas y de cooperación entre las instituciones locales.

La propuesta IDEB no sólo difiere muy claramente de otros esquemas de soporte técnico aplicados en Argentina y que operan con una modalidad inversa (son centralizados y auto-proveen sus propios servicios) sino que, implícitamente, significó un esfuerzo de creación, diseño y desarrollo muy considerable en cuatro frentes simultáneos: a) desarrollo de la ingeniería institucional para la conformación de los Centros y apoyo para su armado y constitución; b) desarrollo propio y/o adaptación de programas de trabajo para conformar una batería de servicios que pudieran ser ofertados rápidamente por el sistema de forma operativamente descentralizada, pero que fuesen provistos bajo estándares y diseños comunes; c) incorporación de nuevos proveedores –universidades y centros tecnológicos– con bajo nivel de experiencia previa en la provisión de servicios en contextos de mercado y para agentes privados y d) sensibilización y movilización de la demanda empresarial, que, como se señaló anteriormente, era renuente a materializar sus demandas y requerimientos técnicos, llegándose al extremo de que, en muchos casos, éstos eran desconocidos por las firmas o planteados a un nivel superficial o coyuntural.

² Durante estos años de lanzamiento y consolidación de la propuesta IDEB como sistema de apoyo a PyMEs, el IDEB central debió ocupar simultáneamente varios espacios que muy posiblemente en el futuro deban ser transferidos al tejido institucional establecido, a la misma dinámica de cada Centro y a las iniciativas impulsadas por las empresas en cuanto a sus requerimientos de asistencia y modalidad operativa de la misma.

Para cada uno de estos cuatro frentes de trabajo, el IDEB desarrolló una subestrategia específica, tanto para lo que podría considerarse la etapa inicial como para las fases subsiguientes de consolidación. Por ejemplo, en el armado de los Centros locales IDEB, la Institución se involucró directamente en la sensibilización de los principales actores y representaciones sociales y políticas (cámaras empresariales y municipios), buscó establecer los mecanismos de consenso y articulación³ y definió un sistema de apoyo financiero para propiciar la creación de los Centros y asegurar sus primeros años de vida. Téngase presente, que el IDEB puso como condición para el establecimiento de cada uno de los Centros en las localidades interesadas, la participación activa del conjunto de asociaciones, cámaras empresariales locales y gobierno local tratando de asegurar la máxima cobertura y representación empresarial y política⁴.

En relación con la naturaleza y el desarrollo de sus servicios técnicos, el IDEB en su etapa inicial incorporó programas ya existentes pero de alcance territorial limitado, diseñó programas propios y tomó referencia de programas operados en otras instituciones de características semejantes. Durante la etapa inicial de lanzamiento, el IDEB asumió una estrategia “ofertista”, lanzó al mercado programas masivos que, si bien contaban con el aval de expertos y eran requeridos por las PyMEs, no respondían a demandas explicitadas por las empresas⁵. Posteriormente, el IDEB fue introduciendo criterios de “demanda” en el

³ La construcción progresiva del tejido institucional del sistema de apoyo a PyMEs constituye una temática no sólo poco explorada por la bibliografía en política industrial PyME hasta hace pocos años, sino que requiere de acciones de índole multidisciplinaria y política, fuertemente contexto-específicas, que implican negociaciones interinstitucionales, búsquedas de acuerdos, actitudes y aptitudes personales de dirigentes pro-cooperación, visión estratégica de mediano plazo, etc.

⁴ La estrategia asumida por el IDEB fue exigente en cuanto al grado de participación institucional pero flexible en relación con la forma específica que asumía la dirección y la Comisión Directiva de cada Centro. En este sentido, el IDEB respetó la forma particular que se dio en cada Centro y apoyó la diversidad de modalidades organizativas.

⁵ Si bien, posteriormente, se describen los programas y se consideran los posibles grupos de agentes objetivos (“target groups”), en el pensamiento inicial del IDEB los programas iban modificando su punto de origen en virtud de la complejidad de los temas abordados, del rol pro-activo o pasivo que el IDEB definió para sí mismo en ese campo temático y del impacto que se esperaba de ellos. En cierto sentido, el IDEB intentó tener una estrategia “de oferta” para los programas más masivos y de neto corte horizontal (sensibilización y capacitación) donde se adjudicó un rol protagónico activo de convocar y sumar amplios grupos de empresas que no accedían a dichos servicios y que, en muchos casos, ni siquiera manifestaban una demanda. Por otro

desarrollo de nuevos programas y servicios, abriendo, por otro lado, la posibilidad de que los Centros locales tomaran las demandas de las empresas como puntos de partida para el desarrollo de propuestas locales. En este sentido debe rescatarse la influencia del esquema SEBRAE de Brasil⁶ en la gestación del IDEB. Asimismo, el IDEB estableció un sistema de subsidios a los costos reales de los diferentes programas, buscando estimular la entrada de firmas al sistema, así como la utilización de los programas de más alto impacto que, por sus características y duración, implicaban erogaciones supuestamente altas para las empresas. La diversidad de grupos de empresas y las diferencias en los servicios técnicos necesarios (y sus costos por empresa) junto con la disponibilidad presupuestaria del IDEB obligó a modificar en varias oportunidades la estrategia de incentivos institucionales hacia las firmas. Si bien el IDEB estableció como criterio rector que las empresas debían abonar al menos una parte de los costos de los servicios recibidos, la proporción de dicha co-financiación fue modificándose en el tiempo, observándose, ex-post, el predominio de incentivos al ingreso en el sistema, a la captación de nuevas empresas y a los programas de sensibilización. En este sentido, parecería que el IDEB fue acentuando sus metas de apoyo horizontal y masivo en perjuicio de los programas más exclusivos y de menor impacto cuantitativo sobre el conjunto empresarial bonaerense.

lado, desarrolló programas más abiertos a las necesidades y requerimientos particulares de las empresas en cuestiones de mayor complejidad y para firmas de mayor dimensión económica (programa de calidad). Visto desde la experiencia de otras instituciones extranjeras (principalmente europeas) este doble ámbito de actuación (horizontales-simples-masivos y sectoriales-complejos-individuales) genera tensiones estratégicas y operativas de difícil resolución, ya que la Institución enfrenta la competencia de dos universos diferenciados de clientes, que no necesariamente constituyen un continuo progresivo de firmas. Las diferencias empresariales, económicas y de gestión entre una empresa dedicada al comercio minorista en una localidad intermedia de la Provincia de Buenos Aires y una empresa industrial autopartista orientada a la exportación son tan amplias, que la prestación adecuada de servicios técnicos de apoyo requiere de especializaciones rigurosas y recursos humanos considerables.

⁶ Los antecedentes del SEBRAE de Brasil jugaron un rol importantísimo en la definición inicial de la idea del IDEB, en la concepción de qué servicios deberían ofertarse, cómo, y cuáles podían ser los alcances descentralizados de la Institución en términos del número de pequeños empresarios que podían recibir los beneficios del sistema. El Gobernador de la Provincia tuvo contactos directos con autoridades del SEBRAE de distintos estados de Brasil e impulsó un diseño que tomase muy en cuenta la experiencia desarrollada, especialmente las ideas de involucramiento del sector privado y de descentralización a nivel regional. La fuerte referencia del SEBRAE -tanto a nivel político como técnico- se hizo evidente en un acuerdo firmado entre ambas instituciones al año de la creación del IDEB.

La incorporación de proveedores institucionales universitarios constituyó un desafío mayor, en varios planos. Por una parte, las instituciones universitarias por lo general tenían vínculos débiles con los sectores productivos locales y, por lo tanto, si bien contaban con capacidades técnicas y recursos humanos distinguidos, no disponían de una práctica de cooperación con empresas que les permitiese desarrollar un aprendizaje (interno) específico y un buen “*expertise*” en la provisión de servicios. Ciertamente, no todas las universidades de la Provincia de Buenos Aires estaban en la misma situación, aspecto que se evidenció claramente con la instrumentación de los programas y con las diversas dificultades que las distintas casas de estudio tuvieron para incorporar estas actividades dentro de sus actividades habituales de extensión. Desde otra perspectiva, la pre-selección de los proveedores por parte del IDEB (el sistema de apoyo), le adjudicó un rol pasivo –en este campo- a los usuarios, a las empresas, que no podían seleccionar a su proveedor libremente en el mercado de servicios y, por lo tanto, no participaron en la evaluación de las capacidades de las universidades. El IDEB estableció un Foro especial (FUBED) como mecanismo de enlace, coordinación e información entre universidades, más allá de las acciones específicas que se desarrollaban en cada uno de los programas de trabajo.

Por último, el cuarto frente de trabajo inicial del IDEB se vinculó con la incorporación de PyMEs al sistema. Como se señaló anteriormente, las Micro, Pequeñas Medianas empresas (MyPyMEs) no son demandantes usuales de servicios externos, tanto de capacitación como de consultoría⁷. Varias son las razones que explican este comportamiento, siendo frecuente el argumento de que los servicios provistos tanto desde el sector público como privado son ineficientes y poco útiles, superficiales, inadecuados a los requerimientos de las firmas, de escasa vinculación en la problemática específica de la empresa y costosos.

⁷ Véase FUNDES (1999) *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo Competitivo de las PyMEs argentinas*. Miño y Dávila S.R.L.

Las investigaciones realizadas al respecto también señalan que muchos de los problemas de la no utilización de servicios radican en las propias PyMEs que no estiman beneficioso los servicios externos, tienen poca confianza en las propuestas y consejos de profesionales no pertenecientes a la propia empresa, carecen muchas veces de capacidades (recursos humanos) para la utilización de servicios, etc.

En este contexto, el IDEB debió iniciar sus actividades de servicios, asumiendo como meta inicial la provisión de servicios a empresas que normalmente no recurrían a los oferentes disponibles en el mercado (institucionales –INTI- o privados). En pocas palabras, si bien existía una demanda potencial de servicios por parte de las firmas –y los expertos en el sector señalaban reiteradamente que para que las empresas lograsen un salto cualitativo significativo en su desempeño era indispensable contar (entre otras cosas) con el apoyo de consultoría externa, el IDEB debió trabajar en el desarrollo y explicitación de dicha demanda, para que finalmente se materialice en un requerimiento de servicios. En esta tarea convergieron tanto el IDEB central como los Centros locales, operativizándose a través de un conjunto de iniciativas de sensibilización, información, convocatoria y comunicación abierta, y a partir de iniciativas propias locales (programas de sensibilización y comunicación pública). Como se verá más adelante, el objetivo de amplia cobertura de agentes, “masividad”, no sólo implicó privilegiar actividades que pudieran “albergar y atender” a grupos numerosos de firmas y empresarios, muchos de los cuales se acercarían por primera vez a un sistema institucional de apoyo técnico sino que, además, determinó implícitamente el tipo de resultados que el IDEB entendía constituían un buen indicador de su desempeño y acción.

El sistema IDEB incluyó en su diseño y concepción tres elementos fundacionales:

- a) Descentralización operativa de la prestación de servicios
- b) Asociatividad y cooperación interinstitucional
- c) Adicionalidad y complementariedad

El primer punto, la *descentralización*, se relaciona por una parte con la prestación y extensión de los servicios a través de los Centros Locales y, por otra, con el apoyo al desarrollo del tejido institucional de base local y cobertura provincial. Este segundo elemento también tuvo dos manifestaciones estratégicas. Por un lado, establecer canales y mecanismos de encuentro y colaboración entre instituciones del sector público y privado que permitan progresivamente construir un marco de cooperación, dicho en otras palabras, el sistema apoya la convergencia y sinergia de esfuerzos, dándole a cada Centro la independencia suficiente para establecer su propia articulación interinstitucional. Por otro lado, los programas IDEB fueron incorporando progresivamente la idea de asociatividad a nivel de firmas y empresas. Si bien los programas de apoyo originalmente fueron pensados como instrumentos individuales para cada una de las empresas y no se establecieron exigencias claras en materia de asociatividad, progresivamente fueron incorporándose pautas para buscar espacios de colaboración y asociatividad entre firmas.

En relación con la *adicionalidad*, la idea fuerza del IDEB fue la de sumar diferentes esfuerzos de acción y presupuestarios en pos de generar un sistema local de apoyo sinérgico, con fuertes complementariedades y con escala operativa suficiente, que tuviera elementos convergentes, con aportes de diferentes instituciones participantes. La idea de *adicionalidad* y *complementariedad* también es relativamente nueva en las modalidades operativas de prestación de servicios y apoyos a PyMEs en Argentina, ya que históricamente las diversas instituciones públicas que daban apoyo técnico a estas empresas tuvieron mucho celo, profesional y político, para compartir actividades. Esta situación generó un esquema de alta superposición, duplicidad, falta de coordinación; situación que, en última instancia, redundaba en perjuicio de las empresas PyMEs que visualizaban una oferta superficial y muy atomizada, la cual implica erogaciones públicas con baja eficiencia en su aplicación. La incorporación de las universidades y otros centros académicos y de algunos organismos públicos especializados como prestadores procuró justamente establecer mecanismos de complementariedad.

Sin embargo, la propuesta de adicionalidad fue difícil de implementar, tanto en el plano de la cooperación interinstitucional provincial como en el plano presupuestario y de financiamiento del sistema. En este último caso, obsérvese que la mayoría de los Centros IDEB contó sólo con el aporte financiero del IDEB. El Gobierno Nacional que, hacia fines de la década, volcó al mercado de servicios no financieros importantes recursos provenientes de préstamos internacionales, tampoco buscó impulsar un criterio de adicionalidad en su acción. Por último, en el caso particular del IDEB, la idea de adicionalidad no significó la mera sumatoria de instituciones y esfuerzos financieros sino que incluyó implícitamente una idea contrapuesta de competencia; es decir, la adicionalidad debería significar un progreso más que proporcional para los participantes.

Los condicionantes iniciales en la gestación del IDEB (aprobación política, ley y estatuto rector), el financiamiento –que proviene, casi exclusivamente, del sector público provincial-, la estrategia operativa diseñada para la provisión de servicios y los resultados esperados de la propia acción del IDEB determinaron fuertemente algunos aspectos de la organización y gestión interna de la Institución que, a pesar de su autonomía relativa del sector público provincial, no pudo –por impedimentos normativos administrativos provinciales- desarrollar un esquema de gestión propia, que se correspondiera más fielmente con los fines perseguidos y con las modalidades operativas que tienen lugar en los ámbitos privados.

Por una parte, la conducción del IDEB (su Directorio) tiene una estructura mixta, público-privada, que asegura la participación y la representación de ambos sectores, empresarial y político. La gestión operativa y técnica del IDEB, su razón de ser, opera en gran medida bajo una modalidad cuasi-privada, ágil, poco burocratizada, innovadora, habiendo incorporado mecanismos internos de coordinación, cooperación y competencia entre los profesionales del personal técnico que se asemejan a esquemas del sector privado, de empresas o instituciones financieras de mediano o gran porte. La gestión administrativa, sin embargo, conserva aún más la lógica del sector público tradicional debido a las

reglamentaciones provinciales que regulan el uso de fondos públicos, creándose muchas veces problemas de sincronía entre las tres instancias (decisión, implementación técnica e instrumentación administrativa). En cualquier caso, debe tenerse presente que el IDEB es una institución con apenas tres años de existencia, que tuvo una expansión y un crecimiento operativo muy acelerado y que, por lo tanto, aún se requieren de sucesivos ajustes y reestructuraciones para hallar su esquema organizativo interno de “régimen”.

En ese sentido, un tema crítico es el de los recursos humanos, tanto en lo referido al personal técnico del IDEB central como al conjunto de la red IDEB. En un esquema de trabajo progresivamente descentralizado y participativo, la calidad de los recursos humanos en todos los planos se vuelve fundamental, ya que debe interpretar y operativizar responsablemente diferentes acciones que requieren fuerte coordinación. Si el esquema IDEB tendiese a carecer de estas capacidades y competencias a lo largo de toda la red, el modelo operativo tenderá a centralizarse y verticalizarse, perdiendo los Centros su autonomía relativa estratégica para incorporar los elementos y demandas locales “contexto específico”. En este sentido, una responsabilidad muy especial le cabe a las representaciones y dirigentes empresariales que deberían concebir al centro IDEB local como una instancia clave para el desarrollo productivo y fortalecimiento de la competitividad local. El Centro resume, en cierta medida, el capital social disponible y aplicable al desenvolvimiento de los negocios. La problemática de los recursos humanos tendrá una gravitación creciente en el futuro, a medida que el sistema se expanda abarcando diferentes cuestiones que van desde la necesidad de establecer programas permanentes de capacitación y entrenamiento del personal técnico, especialmente en los Centros IDEB, hasta cuestiones vinculadas con las remuneraciones, marco legal y los contratos del personal profesional. El IDEB cuenta con un número importante de empleados y profesionales, entre planta permanente y rotativa y prestadores de servicios distribuidos en los distintos Centros y en la estructura central. El sistema se armó originariamente a partir de un grupo de menos de 40 personas, alrededor de 15 como núcleo básico, que son las que se involucraron en la concepción del IDEB, establecieron sus rasgos fundacionales,

definieron las prácticas operativas, construyeron la mecánica de Centros y Programas y fueron otorgándole la sinergia y la coherencia interna institucional que le permitió instalarse en el espacio público de la Provincia de Buenos Aires.

Muy ligado con el punto anterior se vincula el tema del apalancamiento y la estructura de financiamiento de la institución. Hasta el momento, la institución se financia sólo con fondos públicos y con la venta de servicios. En cuanto al financiamiento de los Centros, el IDEB central otorga una subvención para el mantenimiento de cada Centro, capacita y entrena al Jefe Operativo y financia/subsidia ciertos programas. Para su funcionamiento, el IDEB contó con un presupuesto anual de 12 millones de pesos; si bien este presupuesto aprobado por la legislatura bonaerense se mantuvo constante en términos absolutos para los años 1997, 1998 y 1999, y no pudo ser incrementado en relación con el aumento del número de Centros y actividades, en el último año hubo recortes presupuestarios que hicieron que los desembolsos hayan sido menores, planteando un problema de sustentabilidad económico-financiera de mediano plazo. En términos generales, se destina un cuarto del presupuesto para el funcionamiento de los diferentes Centros; otro 25% para el funcionamiento del IDEB central y el resto se orienta a los diversos programas y subsidios y a las actividades de difusión del propio IDEB.

En relación al apalancamiento de fondos, las alternativas más claras son las siguientes:

- a) Utilización de fondos públicos nacionales orientados hacia consultoría y capacitación PyME (Pymexporta, Consejerías Tecnológicas, PRE);
- b) búsqueda de socios adherentes para los Centros locales, que contribuyan con su financiamiento operativo; y
- c) búsqueda de fondos de la cooperación internacional para instrumentar programas de financiamiento compartido.

2. Los Programas, los Centros y los Proveedores de Servicios

El IDEB brinda una variada gama de programas que intentan abarcar un amplio conjunto de aspectos de la gestión empresarial. Estos programas constituyen –según la óptica de la institución- el instrumento a través del cual se estructuran y formalizan los servicios de asistencia técnica encaminados a impulsar la competitividad de las firmas.

El IDEB definió tres grandes componentes⁸ que ordenaban el accionar de los programas en:

- **Capacitación y Consultoría.** Los programas están orientados a atender los procesos de transformación internos de las empresas. Se trata de un conjunto de acciones y propuestas de trabajo que pretenden asistir a las firmas, fundamentalmente a través de asesoramientos directos e indirectos, entrenamientos, talleres, seminarios y charlas motivacionales y de información y asistencia técnica específica en calidad y tecnología. Dentro de este componente se ubican las actividades de sensibilización y desarrollo de la demanda, comentadas anteriormente.
- **Promoción Comercial.** Estos programas procuran asistir a las firmas para facilitar y mejorar su acceso a información comercial, oportunidades de negocios y nuevas opciones comerciales. Algunos de estos programas buscan incentivar las relaciones comerciales de los empresarios entre sí o con grandes empresas, tanto en el país como en el exterior. En comercio interior, se promueve la exploración de nuevas posibilidades de negocios en la Provincia y en el país; en tanto en comercio exterior, se procura la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, apoyando los procesos de información de mercado y diseño de negocios de exportaciones.

⁸ Este informe se basa en la información recopilada durante el trabajo de campo realizado a fines de 1999, por lo que no incluye información y cambios producidos con posterioridad.

- **Asociatividad.** Estos programas intentan impulsar la formación de consorcios y de otros esquemas de asociatividad para cumplimentar de manera más eficiente actividades de gestión o procesos productivos. A través de la asistencia técnica, se promocionan las iniciativas de cooperación interempresarial, como salto de calidad estratégico que potencia las posibilidades de las MiPyMEs.

En lo que se refiere al desarrollo de los servicios, el IDEB priorizó tres principios que pueden sintetizarse en:

Utilidad directa. Los programas pretenden tener un impacto directo y práctico en la gestión de las empresas, optimizando la gestión empresarial de las MiPyMEs. Un elemento clave que debería primar en los programas diseñados consiste en la rápida transferencia y apropiación por parte del beneficiario de los resultados de la acción, especialmente en las áreas de capacitación y consultoría. Una crítica generalizada de los empresarios a los servicios de capacitación y consultoría desarrollados históricamente en Argentina es la difícil incorporación y adaptación de dichos conocimientos a la actividad empresarial cotidiana. En gran medida, esta falla de los sistemas de apoyo reside en la metodología y pedagogía utilizada, que en muchos casos ha sido similar a la aplicada para empresas de mayor dimensión y para personal asalariado. La capacitación empresarial requiere de la utilización de técnicas de educación de adultos que refieran muy rápidamente a objetivos atendibles por parte del capacitado. En igual sentido, muchas actividades de consultoría quedan materializadas en documentos e informes que, si bien son técnicamente correctos, dificultan la interacción real con el empresario, que requiere re-interpretar las recomendaciones y propuestas. El IDEB ha intentado avanzar en este sentido, desarrollando metodologías de trabajo y materiales de capacitación que faciliten la participación empresarial y la adquisición de conocimientos.

Carácter sistémico y evolutivo. El conjunto de actividades previstas en los programas debería conformar una estructura sistémica de acciones que articule una pirámide de servicios, desde los más simples y generales a los más complejos y específicos. La incorporación masiva de empresas a los servicios IDEB permite que un número importante de firmas avance hacia programas más sofisticados que posibiliten encarar con eficacia los desafíos competitivos de los mercados más exigentes. Si bien explícitamente el IDEB no predefinió un sendero de desarrollo empresarial, en el *mix* de actividades subyace la idea de que las empresas, una vez incorporadas al sistema, permanecen en él y que van demandando servicios de complejidad creciente. En los hechos esto no se verificó; por una parte las empresas entran y salen del sistema, no se integran definitivamente; por otra parte, el proceso de capacitación y consultoría es visualizado por las firmas como un conjunto de acciones puntuales, relativamente disociadas las unas con las otras. La característica misma del sistema facilita este tipo de comportamiento, ya que las empresas no se integran a los Centros locales respectivos sino solamente a través de la utilización de los servicios específicos. Probablemente, la experiencia de agencias y centros empresariales de otros países –especialmente europeos- pueden ofrecer un aporte interesante y sugerente a esta problemática. Por ejemplo, podría pensarse algún tipo de relación estable entre Centros y empresas, a partir de actividades permanentes (disponibilidad de e-mail e internet, asesoramiento legal, etc.); esto permitiría que en torno a los centros se desarrolle un “club” o grupo de empresas miembros del Centro que se articulen directamente con la dirección y establezcan un vínculo de mayor estabilidad en el tiempo. En algunas experiencias extranjeras la utilización de servicios y programas requiere de una previa incorporación al Centro (“hacerse socio”) lo cual permite generar un doble vínculo con la empresa: a) vía los programas y b) vía el Centro. La articulación sistémica y la retención de las empresas en el sistema estaría más relacionada con el desarrollo institucional del Centro que con el menú de programas y actividades propuestas desde el IDEB Central. Incidentalmente, la pertenencia como miembro de las empresas al sistema podría ofrecer no sólo una instancia directa entre oferta de servicios y demandantes (con las mejoras que esto aportaría tanto en el diseño de programas como en la evaluación de los mismos) sino que podría ofrecer

también una fuente adicional de financiamiento, que si bien originalmente podría ser de menor cuantía, en el futuro (y con la incorporación de firmas de mayor magnitud) podría constituir una contribución importante, adicional al presupuesto regular.

Descentralización operativa. Los servicios se brindan de forma descentralizada operativa y técnicamente. Los prestadores operan con metodologías de trabajo desarrolladas y transferidas por el IDEB y actúan convocados por los Centros IDEB. Este es uno de los aspectos claramente diferenciadores del IDEB respecto de otros casos de sistemas de apoyo. En la concepción primaria del IDEB, la idea prevaleciente era la conformación de una “red institucional de Centros”, que luego del impulso del IDEB Central actuaría bajo la lógica “*network*”. Desde esta perspectiva, la idea original iba mucho más allá de la descentralización operativa, forma en que finalmente se materializó esta idea, ya que las redes se corresponden con una organización horizontal, de instituciones semejantes, donde los objetivos grupales son consensuados a nivel del conjunto de las instituciones, en tanto cada una de ellas mantiene grados de libertad e independencia sobre sus metas particulares. El trabajo en red presupone una vocación muy amplia de colaboración, construcción colectiva y solidaria y la definición de objetivos estratégicos compartidos. El nivel de desarrollo de esta idea ha sido parcial, pero muy probablemente luego de esta etapa inicial de conformación y consolidación de los Centros se pueda avanzar hacia un esquema de mayor articulación, horizontalidad y complementariedad. Para ello, los Centros deben avanzar en su independencia presupuestaria, deben contar con un fuerte apoyo empresarial local, fortalecer sus recursos humanos y afianzar su propia red institucional de servicios técnicos.

Desde su gestación, los programas que centran la atención del equipo técnico del IDEB giraban alrededor de cuatro áreas temáticas que respondían, en parte, a la oferta existente en ciertas instituciones del ámbito provincial o al interés detectado en estudios previos sobre necesidades insatisfechas de empresas PyMEs. El IDEB no realizó un estudio específico sobre los requerimientos de las firmas, sino que optó, inicialmente, por definir su

propuesta a partir de la información disponible y de los profesionales convocados para las primeras etapas del lanzamiento del IDEB.

2.1 Los Programas Implementados

Los cuatro programas iniciales fueron i) Calidad (a partir de la experiencia de la Unión Industrial de Tigre que lo venía aplicando con la Universidad Tecnológica Nacional, Sede Pacheco, Tigre); ii) Desarrollo de Negocios con un fuerte componente de comercio exterior (diseñado a partir de la experiencia del Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior de Lomas de Zamora, IMPTCE); iii) Diagnóstico asistido (basado en la experiencia de los programas de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía de la Nación) y; iv) Capacitación. A estos programas se sumó, posteriormente el de Tecnología. El programa de Diagnóstico luego se amplió a Gestión Empresarial. Posteriormente, se incorporaron los programas de Turismo, Comercio Minorista, Comercio Interior, Asociatividad y Medio Ambiente.

En general, los programas se fueron modificando siguiendo una evolución no planificada y, en algunos casos, asumiendo características que guardan relación directa con los rasgos y la experiencia previa de los equipos técnicos que los coordinaban. La trayectoria de la institución tendió a reforzar, por cuestiones de índole política y por los condicionamientos de la coyuntura, una asistencia de tipo masiva a través de la oferta de servicios estandarizados. Esta alternativa determinó que se priorizaran aspectos que reforzaban la legitimación de la institución sobre otras cuestiones. De esta manera, el IDEB consiguió afianzarse institucionalmente, consolidar sus Centros, alcanzar un segmento importantísimo de las MiPyMEs de la Provincia de Buenos Aires y mantener su presupuesto en un contexto de restricción. En contraposición, el sistema auto-excluyó

implícitamente a las empresas PyMEs de mayor dimensión con demandas técnicas muy particulares o complejas.⁹

a) Programa de Calidad

El programa apunta a fortalecer la competitividad de las empresas a través del mejoramiento de la calidad productiva y contempla la provisión de asistencia técnica e información a partir de las siguientes actividades:

- ✓ *Iniciación a la calidad*
- ✓ *Mejora continua*
- ✓ *ISO 9000*
- ✓ *Calidad para la industria alimenticia*
- ✓ *Calidad para microempresarios*

Según datos del IDEB (de marzo de 1999), y como muestra del buen desempeño del programa, se señala que el Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires premió a 278 PyMEs en reconocimiento a la calidad de sus productos y procesos. Del total de empresas premiadas, 15 formaron parte del primer grupo de 52 PyMEs que cumplieron con el Programa de Calidad del IDEB. Estas 15 empresas lograron obtener, además, el certificado de calidad ISO 9000.

⁹ La autofocalización del sistema hacia empresas de menor envergadura y menores capacidades técnicas y empresariales se corresponde con los objetivos institucionales y con las necesidades políticas provinciales en un determinado momento histórico. Sin embargo, la experiencia internacional indicaría que un sesgo muy marcado hacia este tipo de empresas no sólo excluye a otros agentes económicos (empresas medianas) sino que esta exclusión puede significar una debilidad técnica estructural del sistema en la medida que éste (el sistema) no puede aprender y relacionarse con los emprendimientos y agentes económicos de mayor envergadura, mayor desarrollo relativo, mayores exigencias tecnológicas, etc. La meta de atender preponderantemente a las empresas de menores recursos y capacidades relativas no debe ser interpretado como la necesidad de exclusión de otros agentes, ya que la información, conocimientos y experiencias que podría generarse a partir del vínculo más complejo con agentes más exigentes debería redundar en un amplio beneficio para todo el sistema, incluso se constituiría en uno de los motores de “frontera” del sistema.

b) Programa de Comercio Exterior

Este programa originariamente estuvo contemplado como un Programa de Desarrollo de Negocios y constituyó el núcleo de los programas iniciales del IDEB. Su contenido fue evolucionando hacia temas de comercio exterior y, en la actualidad, el programa busca detectar, desarrollar y fortalecer la capacidad exportadora de las MiPyMEs bonaerenses, a través de un esquema que procura aunar acciones provinciales y nacionales.

Entre las actividades que contempla el programa se pueden citar:

- ✓ *EXPORNET (base de datos)*
- ✓ *Estudios comerciales*
- ✓ *Apoyo a la primera exportación (CAPEX)*
- ✓ *Ronda de negocios*

c) Programa de Capacitación

Este es uno de los programas más importantes en el sistema IDEB tanto porque las demandas de las empresas son enormes y de entidad muy compleja, como porque es uno de los programas que ha ofrecido mayores servicios y ha sido masivamente atendido por las empresas provinciales (más de la mitad de las asistencias a empresas de todo el sistema IDEB provienen de actividades de capacitación). *Capacitación* pertenece al grupo de programas originarios que se implementaron desde el inicio de las actividades y su propósito fue transferir conocimientos concretos a los empresarios locales en torno a la gestión de la empresa, desarrollo de capacidades competitivas, etc. Por las características mismas del programa, se trató de apoyar al empresario MiPyME en el desarrollo de

habilidades y competencias orientadas a fortalecer la gestión de su empresa. Entre fines de 1996 y agosto de 1999, este programa brindó alrededor de 29.000 asistencias, aunque no existen elementos de seguimiento que permitan evaluar su impacto en las conductas y comportamiento de las empresas.

Las principales líneas de trabajos incluyen cursos y talleres, como ser:

- ✓ *Cursos de capacitación por sectores productivos*
- ✓ *Cursos de gestión*
- ✓ *Talleres de gestión empresaria*
- ✓ *Talleres para grupos afines*

d) *Programa de Gestión Empresaria*¹⁰

Este programa originariamente fue concebido como de autodiagnóstico, aunque fue evolucionando hasta incorporar diferentes temas de gestión empresaria y asesoramiento post-diagnóstico. En la actualidad, el programa busca brindar al empresario un análisis sobre la situación interna de su empresa, la identificación de los principales obstáculos de la gestión y propone recomendaciones para mejorar los procesos de toma de decisión, incrementar la eficiencia operativa, agregar valor profesional en gestión a la experiencia empresaria y facilitar su vinculación con entidades bancarias y financieras.

¹⁰ A partir de 1999, el Programa de Gestión Empresaria implementó un instrumento para potenciar y fortalecer la interacción entre los Centros IDEB, los prestadores de Servicios de los Programas de base universitaria y las empresas: los Clubes de Competitividad, que luego se ampliaron al resto del sistema IDEB. La creación de estos Clubes en el ámbito de los centros IDEB tiene como objetivos: a) favorecer la difusión y promoción de los servicios; b) facilitar el intercambio de conocimientos, experiencias profesionales y de negocios realizadas por otros centros y otras empresas; c) promover la interacción entre prestadores y empresarios; d) permitir contar con un enfoque complementario e interdisciplinario y; e) posibilitar la eventual venta cruzada de servicios, una mayor coordinación local entre Centros y prestadores y un seguimiento permanente de las empresas.

- ✓ *Diagnóstico de gestión*
- ✓ *Asistencia a la gestión*
- ✓ *Diagnóstico financiero*
- ✓ *Plan de negocios y documentación crediticia*

e) *Programa de Innovación Tecnológica*

Este programa procuró orientar al empresario en la obtención de información y de asesoramiento para incorporar nuevas tecnologías, adaptar equipos, procesos y técnicas productivas. Los diagnósticos realizados sobre PyMEs industriales señalan reiteradamente las dificultades de las empresas de menores dimensiones para mantenerse actualizadas tecnológicamente, especialmente por las dificultades de acceso a la información detallada sobre funcionamiento de equipos y su flexibilidad para adaptarse a las condiciones particulares de las firmas. El programa se centra en la ejecución de consejerías y asistencia técnica, que incluyen desde la orientación telefónica, visitas posteriores a la planta industrial, asistencia específica para la búsqueda de soluciones tecnológicas. El programa fue concebido como de etapas secuenciales; se iniciaba con la consulta telefónica y posteriormente se avanzaba hacia las etapas de consultoría técnica.

f) *Programa de Medio Ambiente*

Una de las demandas planteadas reiteradamente por las empresas se vincula con la problemática ambiental, manejo de residuos sólidos y líquidos, contaminación y adecuación a las normativas provinciales y municipales. Este programa asesora y asiste a los empresarios MiPyMEs para que sus empresas realicen las acciones que les permitan cumplir con la legislación provincial vigente y puedan obtener el Certificado de Aptitud Ambiental.

El programa realiza las siguientes actividades:

- ✓ *Evaluación del impacto ambiental*
- ✓ *Taller de categorización*

g) *Programa de Comercio Interior*

Este programa promueve la inserción de las MiPyMEs en el mercado bonaerense y nacional a través de mecanismos que facilitan la identificación de clientes potenciales y el ajuste del perfil productivo en relación con las necesidades del mercado. Este programa se origina a partir de las evidencias recogidas sobre las dificultades de marketing y comercialización que enfrentan las firmas PyMEs y las pequeñas empresas comerciales que han visto reducido progresivamente su mercado y su espacio de negocios. El aumento de la competencia interna y la presencia de potenciales proveedores ha impactado a las PyMEs, quienes están obligadas a tener una conducta más abierta de mercado y explorar nuevos canales de distribución y acceso a mercados.

Este programa incluye las siguientes actividades:

- ✓ *Rueda de negocios*
- ✓ *Giras comerciales*

h) *Programa de Gestión Turística*

Este programa procura facilitar el uso de herramientas de gestión y diseño de estrategias asociativas para empresas del sector turístico de la provincia.

Fundamentalmente las actividades del programa giran en torno a:

✓ *Talleres de comercialización asistida*

i) *Programa de Comercio Minorista*

Este programa asiste a los comercios minoristas en la adopción de políticas comerciales que, mediante la mejora de su organización y competitividad, les permitan un reposicionamiento del sector.

Las actividades del programa se pueden sintetizar en:

✓ *Redes de comercio*

✓ *Pooles de compra*

✓ *Franquicias comerciales y oportunidades de negocios*

En la Provincia ya funcionan diez redes de comercio minorista -con más de 10.000 adherentes- y 19 pooles de compra. Además se constituyó la Megared, que reúne a las diez redes mencionadas con el objeto de aumentar su capacidad operativa y los beneficios en la comercialización. En este orden, se puso en marcha la primera Base de Datos Integral de Franquicias Comerciales y Oportunidades de Negocios, de acceso gratuito.

j) Programa de Proyectos Asociativos

Este programa apoya la conformación asociativa de grupos de MiPyMEs y presta asistencia técnica para la formulación y el desarrollo de proyectos grupales de comercialización y compra de insumos en mercados, internos y externos.

Las actividades del programa se centran en el denominado:

- ✓ *Proyecto asociativo:* Presta asistencia técnica en el diseño de estrategias comunes y facilita el acceso a programas y planes de apoyo dirigidos a promocionar las iniciativas de asociación empresarial.

k) Programa PyME-TIC

El objetivo central de este nuevo programa, lanzado en marzo de 1999, es mejorar la competitividad de las PyMEs a través de la incorporación e innovación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El programa, formulado en forma conjunta por el IDEB y la Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO) de España, busca dinamizar el proceso natural de adopción de estas tecnologías. La conformación de la Fundación PyME-TIC, con autonomía jurídica y operativa para ejecutar el programa, será el soporte institucional del desarrollo del mercado de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

l) Programa de Parques Industriales y Tecnológicos

El objetivo de este programa (también reciente ya que fue lanzado en 1999) es renovar y diversificar las actividades productivas a través de un mayor uso del progreso

tecnológico y de diversas acciones coordinadas a través de las instituciones que llevan adelante parques científicos, incubadoras, y polos tecnológicos. Para ello se busca potenciar y difundir las actividades de los Parques Tecnológicos de la Provincia de Buenos Aires y se ha constituido una Federación que los reagrupa. Se ha recibido cooperación externa y se han realizado visitas de capacitación a instituciones semejantes en España.

2.2 Principales comentarios sobre la operatoria de los Programas

Como puede advertirse, el conjunto de programas del IDEB no está dirigido a un “agente económico” predefinido, sino que se orienta a un conjunto amplio de demandas y de empresas, de diferente perfil y grado de empresariedad. En ese sentido, el *mix* de oferta del IDEB atiende tanto cuestiones masivas, estandarizadas y genéricas (como la introducción del empresario a nuevas conductas empresariales y a nuevas técnicas de gestión), como aspectos productivos específicos (por ejemplo, el aseguramiento de la calidad o la utilización de bases de datos de comercio exterior). Por otra parte, la oferta del sistema IDEB se complementa con las actividades propias que realiza cada Centro IDEB que, por las características locales debería atender con mayor profundidad temáticas muy propias de cada comunidad empresarial.

Si el sistema funcionase de acuerdo con lo previsto –situación difícil de pretender tomando en cuenta el corto plazo de vida del IDEB y la poca experiencia de las empresas en materializar sus requerimientos técnicos en el mercado de servicios no financieros-, la estrategia institucional lograría combinar *un sistema de doble orientación* de servicios, parcialmente basado en las demandas empresariales sectoriales o específicas (que estarían cubiertas por algunos programas IDEB, por las actividades propias de los Centros y por la oferta de las instituciones locales que los conforman) y en un conjunto de actividades de amplio espectro que atenderían los aspectos más generales y básicos del desarrollo empresarial y del mejoramiento de la competitividad. En los hechos, el sistema funcionó,

hasta el presente, claramente movilizado desde la oferta, aunque algunos Centros lograron impulsar exitosamente actividades que recogieran los requerimientos empresariales locales¹¹.

La oferta de programas del IDEB conlleva explícitamente una estrategia de cobertura, que no sólo se manifiesta en la temática de los diferentes programas sino también en la asignación de recursos para incentivos y subsidios a los usuarios. La evolución de éstos, no tanto en monto absoluto como por su asignación por programa, indica que, en los últimos años, *el IDEB ha privilegiado su atención a las empresas de menores dimensiones relativas* dentro del universo PyMEs, ampliando su cobertura a micro y muy pequeños emprendimientos. Así, por ejemplo, se redujeron los subsidios de los programas de calidad y se ampliaron las actividades vinculadas con el comercio minorista e interior que, junto con las de capacitación, son las actividades más frecuentadas por las empresas de menores dimensiones. Este conjunto de empresas estuvo, por lo general, más alejado del mercado de capacitación y consultoría, y enfrenta desde 1996 una continua crisis de mercado y desafíos de sobrevivencia. En este sentido, *la política de subsidios no ha sido neutral*, no generando incentivos y señales claras a los usuarios PyMEs sobre un mayor compromiso empresarial a mediano plazo. Probablemente haya influido en esta conducta del IDEB tanto la situación económica y política provincial como el hecho de encontrarse institucionalmente en una etapa de crecimiento y consolidación.

La información disponible en el IDEB acerca de la utilización de los diferentes Programas indicaría que entre 1997 y 1999 asistieron a las actividades y/o tomaron los servicios cerca de 50.000 MiPyMEs de la Provincia de Buenos Aires. Los mayores casos de

¹¹ Los Centros locales desarrollaron actividades muy variadas, desde conferencias y cursos hasta actividades vinculadas con la especialización productiva local. Así, por ejemplo, se destacan actividades como el Foro Organizacional por la Gestión y la Calidad, organizado por el Centro IDEB de Tandil, Olavarría y 9 de Julio; el Proyecto Hortícola de Florencia Varela; la cooperación institucional para la creación del Parque Industrial de Quilmes y el Predio Ferial; Proyecto de Plan Estratégico de Trenque Lauquen; los proyectos asociativos entre empresarios de Bolívar, Las Flores y Azul; el Plan de Negocios para Microempresas de Bolívar; el

asistencia se concentraron en las actividades de Capacitación, que dan cuenta de más del 50% del total y en Comercio Minorista que explica un 20% del total de asistencia y servicios prestados. De acuerdo con la categorización de impacto que utiliza el IDEB, la mayor parte de las actividades desarrolladas se ubican en clasificación de *bajo impacto*, más del 80% de los casos. Dentro de las actividades de capacitación, los cursos de mayor asistencia fueron las “charlas motivacionales”, actividades de 3 horas de duración y por lo general, gratuitas. En el programa de Comercio Minorista se destaca, por el número de asistencia, las redes de comercio, que posteriormente dieron lugar a la formación de la Red de Redes. El programa de mayor impacto en las empresas debido a las transformaciones que implicó en la firma MiPyME fue el programa de calidad, destacándose que más de 15 empresas asistidas lograron obtener su certificación ISO 9000 y más de 300 empresas se embarcaron en una asistencia técnica de más de 12 meses de duración¹².

El IDEB ha utilizado diferentes metodologías para el seguimiento de sus actividades y para analizar el interés despertado en los usuarios y el impacto en las empresas. En este sentido, se realiza un conjunto de actividades de seguimiento a través de la construcción de cinco indicadores: 1) Satisfacción e impacto en las MiPyMEs; 2) Productividad y eficiencia interna; 3) Productividad y eficiencia de los Centros IDEB y los prestadores; 4) Capacitación y competencia de los recursos humanos y; 5) Utilización de recursos financieros. En algunos casos se han realizado encuestas telefónicas, pero no se han desarrollado estudios de impacto en los negocios de las empresas, excepto en los casos donde la actividad misma se materializaba en una acción de negocios.

Dado el poco tiempo transcurrido desde la iniciación de las actividades del IDEB es un tanto prematuro realizar una evaluación del impacto de los programas en función del beneficio directo o indirecto para las firmas y empresarios ya que muchas actividades

armado de un laboratorio de certificación de productos eléctricos en Tigre; Jornadas de Marketing y Comercio Internacional en San Nicolás, etc.

¹² Datos proporcionados por el IDEB.

requieren de mayor tiempo y de un período de maduración largo. Una tarea de seguimiento y evaluación permanente se ha instrumentado de forma personal a partir de la interacción de los directivos del IDEB con los Centros y a través de las reuniones periódicas de evaluación de los Gerentes de Programa. En general, los resultados de las encuestas llevadas a cabo sobre los servicios indican un grado de satisfacción de los usuarios medio-alto, especialmente cuando se evalúa la temática desarrollada. El nivel de satisfacción se reduce cuando se considera el desempeño de los proveedores. Si bien algunas empresas han tomado más de un servicio o programa, ésta parece no ser una conducta generalizada; aunque un altísimo porcentaje de las empresas consultadas indicó que volverían a tomar algún otro servicio.

2.3 Los Centros locales IDEB

A partir de la definición estratégica de llegar a las empresas a través de instancias descentralizadas en el territorio, el IDEB impulsó la creación de Centros especializados a nivel local que operasen como instancias locales de trabajo y representación institucional empresarial y político-municipal. Estos Centros no sólo deberían constituir una ventanilla de venta de los servicios provistos por el sistema IDEB, sino también constituirse en un punto de referencia empresarial, ámbito de propuestas y discusión de la problemática empresarial local y generadores de iniciativas propias que den respuestas a temas y problemas específicos que no pueden ser contemplados desde una instancia centralizada.

A mediados de 1997 se habían constituidos 28 Centros locales (9 de Julio, Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Balcarce, Baradero, Berazategui, Bolívar, Bragado, Campana, Chacabuco, Dolores, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. Pueyrredón, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Mercedes, Moreno, Morón, Olavarría, Pergamino, Quilmes, Salto, San Nicolás, Tandil, Tigre) que comprendían cerca del 50% de la población bonaerense y aproximadamente el 45% del PIB provincial. Posteriormente, durante 1998 y

1999, se abrieron siete nuevos centros (Bahía Blanca, La Matanza, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, San Martín, Saladillo, San Miguel) y dos agencias (Coronel Suárez y Saladillo).

El desempeño de los Centros en los tres años de funcionamiento de la Institución tuvo una fuerte heterogeneidad, que se refleja en las asistencias por Centros y por tipo de programas utilizados. Este comportamiento estuvo asociado, en gran medida, a algunos condicionantes como la estructura empresaria local, la fortaleza del sistema institucional en el ámbito local, el involucramiento de los actores en el sistema, el interés y participación de la Comisión Directiva de cada Centro, y el grado de desarrollo económico, el perfil productivo local, el nivel de desarrollo de la oferta y la demanda de servicios.

Desde esta perspectiva, una primera distinción relevante es la ubicación geográfica del Centro. En general, los Centros ubicados en el conurbano bonaerense tienen características diferenciadas de los del interior de la Provincia. Mientras los primeros se caracterizan por empresas de mayores dimensiones relativas, el principal problema es la “llegada” a las empresas y la participación de los empresarios en las actividades del Centro. Las empresas radicadas en los distintos partidos del conurbano tienen menor identificación territorial, tienen mayor acceso a servicios de capacitación y consultoría y participan en menor grado de las instituciones empresariales locales, prefiriendo vincularse con gremiales empresariales de índole sectorial. Las empresas del interior de la Provincia tienen, por el contrario, una muy clara identidad territorial y reconocen a las instancias locales públicas y privadas como interlocutores válidos de su problemática productiva.

En los Centros del interior de la Provincia, la participación y el involucramiento empresarial difieren según los Centros y, por lo general, los problemas más importantes se relacionan con el tamaño del mercado, el menor grado de desarrollo productivo, el perfil predominantemente agroindustrial. Estas diferencias entre los agentes productivos que autofocalizan sus demandas en los Centros IDEB se observa nítidamente cuando se consideran los servicios solicitados y las asistencias recibidas. Téngase presente que la

mayor parte de las actividades de alto impacto han tenido lugar en la zona del Gran Buenos Aires.

A su vez, entre los Centros del interior se verifica una diferencia importante entre las ciudades grandes y medianas (como Mar del Plata o Tandil) y los Centros instalados en poblaciones menores a los 60 mil habitantes (como Salto, Balcarce o Dolores). En estos últimos casos, al limitado tamaño del mercado se le suma una restricción adicional: la falta de recursos humanos calificados para el diseño e implementación de acciones de iniciativa propia. En estos casos, la dependencia de los servicios estandarizados provistos por el IDEB es mucho más fuerte que en las ciudades de tamaño intermedio.

Los mecanismos de comunicación más frecuentes entre los Centros locales con el IDEB Central, se realizan a dos niveles: a) nivel político, entre autoridades del IDEB y de los diferentes Centros¹³ y b) nivel técnico a través de las reuniones mensuales que suelen tener los Jefes Operativos o sus asistentes con los distintos responsables de cada programa, en los que se intenta motivar a los Centros para que mejoren la oferta de servicios e intercambiar experiencias y coordinar actividades entre los distintos Centros.

La eficiencia operativa de los Centros depende en gran medida de los recursos humanos que hayan podido ensamblarse, tanto de manera directa (participación de los dirigentes de las instituciones empresariales), como en torno a las actividades del IDEB (personal profesional de las universidades prestadoras). En cualquier caso, la experiencia de estos últimos años indica que una gran responsabilidad recae sobre el Jefe Operativo, quien se ha convertido en la figura clave en el funcionamiento de la institución en el ámbito local. En este sentido, no todos los Jefes Operativos tienen la misma experiencia y competencia, ni han recibido capacitación y formación especial para llevar a cabo tareas muy particulares de su gestión, como pueden ser las de motivación empresarial, catalización de demandas,

¹³ Durante un período existió un responsable del enlace entre Centros y el IDEB, pero posteriormente se estableció otro mecanismo de funcionamiento.

ágil desarrollo de respuestas, capacidad innovativa e iniciativa personal, espíritu emprendedor, capacidad de diálogo y vinculación permanente con las empresas y con los dirigentes locales, etc. Además del Jefe Operativo, la estructura básica de funcionamiento de cada Centro está compuesta por dos asistentes que, básicamente, se ocupan de los aspectos administrativos y, entre ellos, de los requerimientos de los Jefes de Programa y del IDEB.

Desde la apertura del IDEB, ningún Centro se cerró, si bien se detuvo por problemas de financiamiento el crecimiento de nuevos Centros y se cambió de modalidad de actuación, incorporándose la figura de la Agencia, que son pequeñas unidades apadrinadas por Centros próximos geográficamente y de mayor dimensión.

2.4 Los Prestadores de Servicios

Como parte de la estrategia fundacional, el IDEB incorporó en un rol central y protagónico a las universidades y a otras entidades educativas o científico-técnicas como prestadores de servicios. En relación con los servicios prestados se debe destacar la participación de las universidades nacionales de Lomas de Zamora, de Quilmes, de Mar del Plata, de La Plata, del Centro (Tandil), de Morón, U.T.N. Regional Delta, de Gral. San Martín, de Lanús, de Luján, U.T.N. Regional Haedo, U.T.N. Regional Avellaneda, U.T.N. Regional San Nicolás, U.T.N. Regional Pacheco, U.T.N. La Plata, del Sur (Bahía Blanca) y U.T.N. Regional Buenos Aires

La incorporación de las universidades como prestadores de servicios técnicos constituyó un desafío y una innovación muy significativa en el ámbito de la prestación de servicios en Argentina, si bien muchas de estas universidades venían desarrollando, desde hacía muchos años, una actividad de apoyo al conjunto empresarial local. Por lo general, la estructura universitaria tuvo serias dificultades para atender con eficiencia y agilidad las

demandas que le generó el sector privado, en parte porque estas tareas parecerían no corresponderse con los objetivos centrales de las universidades y, en parte, porque los profesionales que prestan directamente los servicios no cuentan, en muchos casos, con la experiencia suficiente y el apoyo institucional necesario.

A lo largo de los tres años de funcionamiento del IDEB, las universidades sumaron experiencias y potenciaron capacidades a la par que el entramado institucional del sistema comenzaba a madurar, facilitando el desempeño de profesionales universitarios e incorporando proveedores individuales. En esa dirección se enmarca el tipo de relación de los prestadores con los Jefes de Programa, quienes durante ese período fueron mejorando el tipo de vinculación, para avanzar hacia una oferta de servicios menos estandarizada y más asociada a las necesidades de las empresas en el ámbito local.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos generados por el propio IDEB, las universidades no lograron consolidar un vínculo más estrecho ni con los Centros – obviamente con algunas excepciones- ni entre sí, con lo cual, el flujo de información dentro del sistema quedó restringido por una participación con involucramiento incompleto. Por un lado, se observa una escasa interacción entre los prestadores, tanto en el intercambio de experiencias como en la coordinación, dificultando una mayor complementación entre los servicios. Por otro lado, en la relación universidades-Centros IDEB fueron más importantes los aspectos administrativos que la discusión y la elaboración de nuevas propuestas conjuntas que permitieran articular los requerimientos que recibían los Centros con los conocimientos y las capacidades de los prestadores universitarios.

3. Análisis del desempeño del IDEB, principales problemas y desafíos futuros

Esta sección tiene como propósito examinar críticamente algunos aspectos del funcionamiento del IDEB y plantear algunas observaciones en torno a su desarrollo futuro.

Punto de partida

La propuesta, la definición de la estrategia y las actividades del IDEB se analizaron y pusieron en marcha en un contexto complejo y difícil, tanto desde el lado empresarial, como desde la visión generalizada sobre cuál debería ser el rol del Estado en la promoción de las actividades empresariales y cuál el carácter de dichas intervenciones e instrumentos públicos. En Argentina no existía una experiencia previa de la envergadura, escala y dimensión que tomó el IDEB en estos tres años, si bien se conocían las experiencias de otros países, especialmente europeos y de Chile y Brasil. Tanto para la dirigencia del sector empresarial, que debió involucrarse de manera directa en diferentes instancias de gobierno y dirección de la Institución, como para el sector público provincial, acostumbrado a definir y ejecutar su política de manera relativamente unilateral, la estrategia fundacional del IDEB sobrepasaba los comportamientos institucionales históricos, abriendo un nuevo espacio de participación público-privada, creando la oportunidad para la innovación en materia de instrumentos y mecanismos de implementación y posibilitando un esquema descentralizado de funcionamiento que aseguraría la proximidad geográfica de las actividades del IDEB con los destinatarios MiPyMEs. A lo largo de estos años, y a pesar de los muchos problemas operativos que tuvieron lugar, el IDEB comprobó la viabilidad de su esquema de trabajo y logró construir, en el ámbito provincial, un tejido institucional de soporte técnico con participación empresarial y prestadores independientes.

Los objetivos del IDEB se centran en apoyar el desarrollo de ventajas competitivas en las empresas MiPyMEs de la Provincia de Buenos Aires a partir de la puesta en marcha de una serie de actividades que refuerzan las competencias y capacidades técnicas y gerenciales de las empresas y/o que buscan aunar esfuerzos asociativos en pos de mejorar el desempeño del conjunto de empresas. En este sentido, el área de actuación del IDEB es restrictiva al ámbito microeconómico y gerencial de las empresas y al desarrollo de

capacidades técnicas en el entorno mesoeconómico, no incluyendo la asistencia financiera ni cuestiones de dimensión macroeconómica. Por lo tanto, su contribución al desarrollo empresarial bonaerense debe examinarse en correspondencia con su área de actuación.

Articulación de instrumentos, complementariedad y búsqueda de nuevos socios estratégicos

Por motivos de diversa índole (políticos, jurisdiccionales, presupuestarios, de estrategia operativa, etc.) se observó a lo largo de estos años un bajo nivel de complementariedad y adicionalidad entre las diferentes instituciones públicas provinciales y nacionales que orientaban su labor al desarrollo de mejoras en la competitividad de las empresas. Esta situación implicó no sólo una atomización de esfuerzos públicos con pérdidas de eficiencia y redundancia de instrumentos sino que, visto desde la perspectiva del cliente de la política, para las MiPyMEs, significa una plataforma desarticulada y parcial de su problemática competitiva: la empresa nunca es vista de forma integral, sino seccionada por áreas temáticas diferentes y por diferentes instituciones.

El mix de oferta de instrumentos propios del IDEB pretendió subsanar, en parte, este problema al incluir actividades tan diversas como capacitación general y motivacional, autodiagnóstico, comercio minorista, comercio exterior, calidad y medio ambiente. Sin embargo, la implementación de estos programas y la operatoria específica de cada uno de ellos –incluso cierto nivel de competencia entre programas- no logró plasmarse en una oferta integral que tuviera como unidad de trabajo a la empresa y su empresario en lugar de temáticas particulares de la gestión empresarial. Muy probablemente, esta situación resulta del arrastre de metodologías diseñadas para empresas de mayor dimensión al segmento MiPyMEs donde se puede concebir un esquema de capacitación y de apoyo seccionado.

Por otra parte, el IDEB tuvo también dificultades para aunar esfuerzos con otras instituciones nacionales y provinciales y para encontrar una articulación más clara entre sus

servicios no financieros y la ofertas de financiamiento de la banca pública y privada. En este caso la responsabilidad principal no es del IDEB; las instituciones diseñan sus estrategias con muy bajo nivel de articulación y sinergia. En parte, esta situación deviene de la propia historia de la política PyME en Argentina, pero también se corresponde con la limitada discriminación positiva que hacen las instituciones respecto de sus grupos objetivos. Es muy clara la experiencia internacional en este sentido, las instituciones de amplia cobertura de agentes tienden a perder especificidad en sus productos y sólo pueden atender eficientemente las temáticas más globales y generales del desarrollo empresarial.

El futuro del IDEB requerirá, muy probablemente, de la construcción de alianzas con otras instituciones orientadas hacia el sector de MiPyMEs, tanto financieras como prestadoras de servicios técnicos y comerciales. El IDEB ha logrado en estos años establecer un primer tejido institucional de apoyo empresarial que constituye una red clave para el trabajo con pequeñas y medianas empresas, sobre el cual se pueden volcar diferentes iniciativas; muchas de las cuales exceden las propias capacidades del IDEB y son necesarias para el desenvolvimiento competitivo de las empresas. En este sentido, y siendo la cuestión del financiamiento un tema crítico en el desempeño de las empresas, la búsqueda de programas asociados (*“partnership programs”*) con otras instituciones redundará en un beneficio muy considerable para todos los involucrados, tanto empresas MiPyMEs, como bancos y el propio IDEB.

Visibilidad y accesibilidad

El esquema descentralizado de funcionamiento propuesto por el IDEB ha permitido superar, al menos parcialmente, un problema crónico de aislamiento empresario en relación al sistema de políticas e instrumentos de acción. Si bien aún persisten muchos obstáculos en la difusión de la información y en la sensibilización del usuario, la presencia activa de los Centros IDEB en cerca de 40 municipalidades y localidades de la Provincia de Buenos Aires ha permitido crear un nuevo camino de vinculación entre las empresas y el sistema de

apoyo bonaerense, a la vez que ha establecido una instancia local de interacción entre instituciones participantes de cada uno de los Centros, por ejemplo: empresas y universidades locales. El desempeño de los Centros ha sido desigual, no sólo porque el nivel de demanda de las empresas ha sido diferente sino porque han logrado muy diverso grado de “enraizamiento” en el contexto local. Este es un punto clave del sistema IDEB y de su desarrollo futuro, en la medida que estos Centros creados, originalmente desde la decisión política del IDEB, aunque con amplia participación local, deben lograr insertarse muy activamente en el tejido institucional local, captar adecuadamente las demandas de las empresas radicadas, anticipar las situaciones futuras y convertirse en un “animador” del desarrollo productivo local. Esta no es una responsabilidad del gerente técnico, sino de la dirigencia empresarial que debe conceptualizar al centro como uno de los nodos de sus ventajas competitivas sistémicas. En los próximos años deberá realizarse un esfuerzo adicional para sensibilizar e incorporar mayores grupos de firmas y empresarios, e interesar a empresas de liderazgo local y de mayor envergadura a participar en diferentes programas de trabajo, dando lugar a la formación de un verdadero espacio de aprendizaje colectivo.

Desarrollo de productos y servicios. Adecuación a la demanda

El IDEB comenzó sus actividades con un conjunto predeterminado de programas, algunos de los cuales estaban previamente probados en otras instituciones, que fueron seleccionados sobre la base de diferentes criterios institucionales (por ejemplo: rápida implementación, cobertura masiva, disponibilidad de recursos humanos, etc.) pero con limitada participación activa de la demanda MiPyME. Existía un pre-diagnóstico de la situación de las MiPyMEs en la Provincia de Buenos Aires, que se correspondía con la evaluación de dicho sector a nivel nacional, y sobre esa base y la disponibilidad de programas pre-testeados se organizó la oferta inicial de servicios. Los Centros funcionaron inicialmente como un “punto de venta” más que como “una antena de demanda” y la información de los requerimientos empresariales fue nutriendo los programas de manera informal, un tanto aleatoria y coyuntural.

Un argumento válido que se puede utilizar para justificar esta conducta es que el sector empresarial tenía, y aun tiene, dificultades severas para poder diagnosticar sus necesidades, priorizarlas fuera del contexto coyuntural, y materializarlas, teniendo una disposición a pagar por los servicios que solicita. La opinión empresarial ha tenido un fuerte sesgo hacia los problemas de corto plazo y una percepción muy individual y casuística. Esta situación se corresponde especialmente con los sectores empresariales de menores dimensiones (microempresas), donde la experiencia y el aprendizaje acumulado de sus dueños y empresarios es limitado.

Sin embargo, en el futuro el IDEB deberá crear mecanismos para detectar más claramente las potenciales demandas y anticipar los requerimientos de las empresas, de manera tal de proponer al universo empresarial un respuesta proactiva y no exclusivamente remedial. Metodológicamente, estas actividades pueden tomar diversas formas, pero en todos los casos requieren de una activa participación de los Centros locales, que son las instancias más próximas a las firmas, con quienes las empresas desarrollan los vínculos de confianza y quienes pueden ejercer una mayor influencia sobre la conducta estratégica, propositiva y productiva de las firmas. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los Centros locales como unidades de inteligencia de mercado para el sistema IDEB es un desafío institucional complejo, porque no sólo depende de las competencias de los profesionales de actuación directa en los Centros (el Jefe Operativo y sus colaboradores) sino de la conducta innovativa de la dirigencia empresarial que participa en la conducción de cada Centro. Como se señala posteriormente, el IDEB deberá asumir el compromiso de calificación permanente de los recursos humanos involucrados en el sistema como garantía clave para el mejor desempeño de sus propios objetivos, que incluye también a sus instancias de dirigencia local.

Calificación de los servicios y estándares de calidad IDEB

El IDEB es un sistema que opera descentralizadamente, utilizando un amplio conjunto de prestadores de servicios públicos (universidades) y privados (consultores). Si bien en el comienzo los diferentes programas, servicios y productos que el IDEB puso a disposición de las empresas fueron gestados o adaptados por el propio IDEB. En el futuro es previsible imaginar dos escenarios contemporáneos; por una parte, el IDEB Central asumirá más claramente funciones de desarrollo de instrumentos, ubicándose en un plano de institución de segundo piso. Por otra parte, los centros IDEB avanzarán más aceleradamente en el diseño e implementación de sus propios programas que atenderán especialmente a los requerimientos locales. Tanto el resguardo de la propiedad intelectual como la “calidad de los productos” se volverá un aspecto clave y de suma importancia para mantener el posicionamiento técnico de la Institución, su imagen y su eficiencia. A este respecto, el IDEB deberá encarar también una acción vinculada con la “calidad del proceso” de actuación del programa o servicio; esto involucra tanto a los proveedores institucionales como a los consultores individuales privados. El seguimiento, capacitación y evaluación de los prestadores de servicios deberá concitar una atención especial. El actual sistema de pago no contempla premios por calidad de los servicios prestados, lo que constituye un cierto desincentivo para que los prestadores inviertan recursos en el mejoramiento de sus capacidades y competencias. Los prestadores de servicios en Argentina tiene un bajo nivel de experiencia y aprendizaje acerca de las metodologías de trabajo con empresarios pequeños y medianos y, como se señaló anteriormente, se tiende a reproducir esquemas de trabajo diseñados para empresas de mayor envergadura. El IDEB tiene aquí un doble compromiso con sus usuarios MiPyMEs: avanzar en el desarrollo de nuevas metodologías de trabajo (“pedagogía para empresarios pequeños”) que integren aspectos claves de la competencia empresaria, como son los aspectos asociativos, la conformación de cadenas productivas, el desarrollo de capacidades sistémicas y la búsqueda de complementariedades y aprendizajes colectivos.

Incentivos, cobertura masiva y selectividad empresarial

Gran parte de las instituciones y de los programas de soporte técnico experimentan una fuerte tensión entre el grado de cobertura que quieren dar a sus actividades (número de firmas involucradas), la permanencia de las empresas dentro del sistema de soporte, los incentivos y subsidios dispuestos para las empresas, tanto para entrar al sistema como para permanecer en el mismo, los recursos presupuestarios disponibles y la eficacia en el uso de los mismos. El IDEB no escapa a esta situación, lo cual obliga a la Institución a realizar un ejercicio severo de priorización en función de sus objetivos básicos y de las necesidades de las empresas.

El IDEB privilegió la entrada masiva de agentes al sistema, no sólo porque esto legitimaba su actuación como institución pública, sino porque las empresas que acceden normalmente a estos esquemas de apoyo técnico son muy pocas, normalmente son las mismas firmas, conformando un círculo cerrado de prestadores y usuarios que tiene limitada incidencia macroeconómica y bajo efecto demostración en estructura productiva. Este sesgo hacia la incorporación de nuevos agentes en el sistema requiere de dos contrapesos claros para que no se convierta en un mecanismo de alta rotación puntual: i) establecer actividades y programas que faciliten la permanencia dentro del sistema, atendiendo nuevas demandas y profundizando la asistencia técnica y; ii) mejorar permanente la calidad de los servicios ofertados, haciéndolos más productivos desde la perspectiva empresarial, mayores resultados por el mismo valor de gasto.

De estos dos temas se hicieron algunos comentarios en los párrafos anteriores que se podrían sintetizar en establecer mecanismos de autovinculación sucesiva entre programas, accesos a financiamientos externos y estándares de exigencias a los prestadores del sistema como modalidad diferenciadora en el mercado de servicios. Al respecto, vale la

pena hacer una aclaración de fondo: no necesariamente masividad o amplia cobertura debe ser sinónimo de programas de baja calidad; por el contrario, las empresas más necesitadas de programas eficientes son justamente las firmas más pequeñas, más débiles, con menores recursos disponibles y con capacidades propias limitadas. En este sentido, los incentivos y premios deberían constituir un camino de doble vía, que incida tanto en la conducta de las empresas como en la de los prestadores de servicios, cuya calidad y disposición al mejoramiento de la productividad y competitividad de las MiPyMEs usuarias debe ser estimulada. Dicho en otras palabras, el sistema de incentivos, premios y castigos del IDEB debe operar en los tres subconjuntos institucionales a partir de los cuales opera el sistema Centros, MiPyMEs y Prestadores. Actualmente el sistema de incentivos no pareciera tener una estrategia clara que contemple el juego entrelazado de los tres subconjuntos.

La revisión del sistema de incentivos está claramente asociada con el esquema de financiamiento de la Institución, con el nivel de cofinanciamiento privado y de otras instituciones a sus actividades y con el grado de descentralización presupuestaria. Hasta el presente, el sistema recae principalmente en los recursos públicos provinciales, si bien la gran mayoría de las actividades de los programas requieren un pago adicional por parte del usuario MiPyME, y la asignación presupuestaria está relativamente centralizada. Probablemente en el futuro debería contemplarse la inclusión de asignaciones por resultado, que motivase una vinculación más asociativa entre Centro y prestadores, a la vez que permitiese diferenciar positivamente a quienes operan con mayores rendimientos y productividad. Necesariamente, la implementación de este tipo de esquema requiere de la instrumentación de un mecanismo compensatorio que asegure la no exclusión de las áreas geográficas o de las empresas con mayores dificultades o debilidades competitivas. El argumento que se desea plantear es que cierta parte de la gestión del sistema (provisión de servicios) necesita de la correspondencia entre las responsabilidades y el financiamiento entre los distintos subconjuntos institucionales participantes, facilitándose una instancia de riesgo compartido.

Aprendizaje institucional

La experiencia del IDEB constituye un laboratorio inédito para desarrollar y ampliar las capacidades técnicas del conjunto de instituciones que están involucradas en el sistema, desde el propio IDEB hasta las cámaras y asociaciones empresariales, gobiernos municipales, instituciones locales de la sociedad civil, organismos de asistencia técnica y universidades. La literatura técnica internacional que analiza las experiencias más exitosas sobre desarrollo empresarial regional enfatiza crecientemente la importancia del aprendizaje colectivo institucional como elemento distintivo entre regiones e instituciones de diferente desempeño. En ese sentido, la tarea desarrollada por el IDEB a través de la conformación de los Centros y el perfil pluri-institucional de los mismos constituye un aporte inicial sustantivo al desarrollo local.

Ahora bien, la conformación de nuevos conocimientos colectivos no es un resultado espontáneo ni casual, requiere de una vocación y decisión institucional a desarrollar aprendizajes compartidos, basados en la confianza recíproca y en acuerdos operativos de mediano plazo. La puesta en marcha y consolidación de este proceso no sólo nutrirá muy positivamente la acción de los propios Centros, en tanto su actuación estará claramente legitimada y avalada por la sociedad local, sino que la materialización de dichos conocimientos colectivos redundarán claramente en la conformación de activos y ventajas competitivas sistémicas de base regional que se traducirán en un mejoramiento competitivo generalizado.

4. Reflexiones Finales

Estos primeros años del IDEB han puesto claramente de manifiesto varios aspectos vinculados con la orientación estratégica de la política PyME. Por un lado, la convocatoria lograda por el IDEB evidencia la urgente necesidad, por parte de las empresas PyMEs, de disponer de un eficiente servicio de soporte técnico que las apoye en la mejora de su

desempeño económico, de su competitividad y que rompa con el aislamiento de las empresas respecto a su entorno de negocios. La experiencia internacional de los países industrializados europeos, asiáticos y americanos es concluyente al respecto y en todos los casos existe un tejido institucional especializado que brinda un conjunto de servicios de excelencia, complementando la oferta de mercado. Este tejido mixto (institucional y de mercado) constituye una ventaja competitiva significativa para las empresas. En un escenario de negocios crecientemente internacionalizado, de muy rápida evolución tecnológica y presión competitiva, las PyMEs requieren de aportes y recursos externos humanos calificados ya que no cuentan con las capacidades y competencias internas suficientes para atender las exigencias del desenvolvimiento de sus negocios.

Por otro lado, la estrategia operativa diseñada y puesta en marcha por el IDEB, estructurada sobre la base de un conjunto de centros locales multi-institucionales (cámaras empresariales, gobiernos locales, centros tecnológicos, universidades e instituciones de la sociedad civil), ha facilitado la incorporación de empresas al sistema y ha abierto la alternativa para atender las particularidades de la estructura productiva local en el marco de una estrategia de desarrollo provincial. En este sentido, el entramado institucional de base local que el IDEB pudo construir en estos tres años constituye un logro sin precedentes nacionales en el ámbito del apoyo a la producción manufacturera y de servicios. Si bien la experiencia del IDEB no es la única que ha tenido una orientación que enfatice la construcción institucional de soporte, la proximidad territorial con las empresas PyMEs y la adecuación de los servicios a las demandas empresariales, la magnitud y trascendencia de los programas puestos en marcha por el IDEB han generado un aprendizaje específico sobre la modalidad de actuación para el apoyo a las PyMEs que incidirá definitivamente sobre la implementación de las políticas futuras, tanto nacionales como provinciales. Este subproducto debe ser rescatado como una contribución importante del IDEB al mejoramiento de las opciones para la actuación desde el sector público.

Estos años de trabajo han dejado una serie de lecciones, recomendaciones y sugerencias. En primer lugar, todas las instituciones de apoyo a PyMEs sin una orientación sectorial particular -IDEB incluido- deben tender, sin embargo, a un cierto grado de especialización, tanto temática como del tipo de agentes económicos atendidos. El IDEB osciló durante estos años en ambos aspectos; en un determinado período su propia dinámica y expansión motivó una fuerte ampliación de las temáticas abordadas, que fueron independizándose entre sí; por otro lado, también producto de su propio crecimiento y de las demandas políticas e institucionales que recaían sobre el Instituto, amplió la gama de agentes “objetivos”, abarcando a ciertos sectores de microempresarios. En el marco de recursos limitados, una sobre-expansión en ambas direcciones genera normalmente problemas de coherencia y consistencia técnica, pérdida de sinergías internas y problemas de posicionamiento institucional.

Esta situación –que ha sido común a muchas experiencias institucionales- ha generado dos tipos básicos de respuestas: a) mayor focalización en áreas temáticas críticas¹⁴ y priorización de agentes objetivos o b) desarrollo de una estructura interna de amplia cobertura pero con departamentos especializados y relativamente independientes, que opera como “un piso institucional intermedio”. En el primer caso, la institución privilegia el esfuerzo de profundización, planteándose metas más complejas y exigentes y buscando resultados mucho más efectivos en las empresas atendidas. En el segundo caso, la institución redefine sus misiones y genera una solución institucional interna que le permite atender la diversidad de temáticas y agentes con un nivel adecuado y la mayor eficacia posible. Es claro que entre ambas alternativas hay planteado un problema entre cobertura horizontal y especialización, que tiene a su vez repercusiones sobre el perfil del personal técnico y de tipo presupuestarias.

¹⁴ Las áreas críticas de trabajo dependen de la lectura que se realice de las restricciones y debilidades que enfrenta el conjunto de las empresas y de la orientación estratégica básica que guía la acción de la Institución. A lo largo del tiempo estas prioridades van modificándose, especialmente cuando uno de los subproductos de la política institucional consiste en el desarrollo de ambientes de mercado para atender las demandas diferenciadas de las empresas.

Un segundo aspecto que surge de la experiencia realizada, y que también es claramente convalidado por la experiencia institucional internacional, es que un Instituto de apoyo a PyMEs, tipo el IDEB, debe trabajar en tres planos de necesidades de las empresas. Por una parte debe atender las demandas percibidas y reales de sus firmas usuarias, para lo cual es necesario orientar claramente las actividades *desde* la demanda de las empresas¹⁵. Esto requiere la realización de estudios de inteligencia y el diseño de metodologías de trabajo para captar los requerimientos de las PyMEs e instrumentar las acciones correspondientes respetando las características específicas de las empresas. Una parte de los fracasos en la transferencia de conocimientos técnicos desde las instituciones de apoyo deviene de la metodología utilizada, que no es compatible con las modalidades de aprendizaje de empresas pequeñas y medianas. En segundo lugar, las instituciones de apoyo deben anticipar las necesidades futuras de las empresas, utilizando mecanismos de prospección de requerimientos, participando en redes calificadas nacionales e internacionales de instituciones semejantes o de expertos. Finalmente, estas instituciones deben asumir un rol activo en el proceso de desarrollo e innovación de las firmas usuarias del sistema, lo cual amerita la inclusión de actividades “de punta” que brinden a las empresas un contexto e infraestructura en el cual avanzar en sus propuestas de innovación.¹⁶

La efectividad de las acciones emprendidas se manifiestan básicamente en la mejora del desempeño productivo y económico de las empresas usuarias. Ciertamente, la dinámica de las PyMEs se ve afectada por un amplio conjunto de factores, dentro de los cuales se encuentran las acciones desarrolladas por las instituciones de apoyo, que por otro lado

¹⁵ Muchas veces se confunde *desde la demanda* con una orientación *a la demanda*. El acento que se quiere poner de manifiesto aquí es que una “buena práctica institucional” sería definir y diseñar las actividades de apoyo técnico desde las necesidades, desde los requerimientos de las empresas.

¹⁶ Dadas las características operativas del IDEB, esto significa tanto atender las demandas de infraestructuras (laboratorios) de alguna de sus universidades prestadoras de servicios, como apoyar la conformación y consolidación de parques científicos y tecnológicos que faciliten a las empresas “moverse” en un escenario de innovación casi permanente.

pueden tener una maduración prolongada en el tiempo. De todas maneras, una práctica común entre las instituciones internacionales de mayor prestigio en el apoyo a PyMEs consiste en el seguimiento de los resultados obtenidos por sus empresas clientes y en la evaluación del compromiso que las empresas asumen como contrapartida por las acciones llevadas a cabo por la institución de apoyo. En este sentido, los Centros IDEB deberían disponer de mayor información sobre las PyMEs que han utilizado los servicios y sobre los progresos que vayan alcanzando. El IDEB ha utilizado algunas metodologías de corto plazo de medición de “satisfacción de clientes”, aquí se sugiere una política de medición de resultados y de desempeño del grupo de empresas objetivo, especialmente como un elemento de evaluación y de aprendizaje interno institucional.

En ese mismo sentido y a fin de ampliar el nivel de confianza y seguridad de las empresas usuarias, un proceso de aseguramiento de calidad de los programas, certificación de servicios y un sistema de evaluación externa serán elementos para diferenciar positivamente los productos del IDEB. Estas actividades permitirán, asimismo, al IDEB solicitar la propiedad intelectual de sus actuales programas y ceder los derechos sobre los mismos a instituciones de otras provincias o incluso al exterior.

Una característica distintiva del esquema IDEB ha sido “la adicionalidad institucional”, tanto a nivel de la conformación de los Centros locales (instituciones empresarias, gobiernos locales) como en el plano de los prestadores de servicios, donde se han convocado a las Universidades y centros técnicos. Este rasgo ha sido ampliamente beneficioso para el sistema IDEB, pero podría potenciarse aún más en la medida en que dicha participación institucional fuese acompañada de un esfuerzo de involucramiento activo de los profesionales o dirigentes de dichas organizaciones, es decir, de un mayor protagonismo de las instancias locales. Muy probablemente, el período analizado en este informe haya sido insuficiente para verificar hasta qué grado este involucramiento se cristalizó efectivamente; sin embargo, parecería necesario buscar mecanismos de trabajo para fomentar dicha participación, incluso en el plano de capacitación de dirigentes. En el

mediano plazo, la dinámica de los Centros locales debería estar fuertemente ligada a los intereses estratégicos locales y a los compromisos institucionales compartidos, asegurando cierto nivel de autonomía financiera de funcionamiento y mayores grados de libertad para la dirección técnica y política de cada Centro. Esto requerirá que la dirigencia local asuma efectivamente dicha responsabilidad y coordine las acciones del Centro desde una perspectiva estratégica local y del sistema IDEB.

Un aspecto de los sistemas de apoyo técnico que encuentra muchas dificultades de operativizarse eficientemente – y el caso del IDEB no es una excepción- se vincula con la articulación (formal o informal) con el sistema de financiamiento a las empresas. Mas aún, ambos sistemas pueden beneficiarse mutuamente –y, por ende, beneficiar a las PyMEs- en la medida en que exista una vinculación virtuosa entre ambos, especialmente porque una coordinación y complementación podría significar un aprovechamiento de economías externas y la consiguiente reducción en los costos de transacción para las empresas y para el sistema de financiamiento. El IDEB tiene, en este sentido, una oportunidad especial para establecer algún mecanismo “puente” entre el sistema de apoyo financiero y no financiero en tanto la Provincia dispone no sólo de un Banco público provincial sino que además ha gestado instrumentos específicos para atender las demandas de crédito y garantía de las PyMEs bonaerenses.

Por último, el sistema IDEB se financia fundamentalmente con fondos públicos y, si bien existe cierto cofinanciamiento de las empresas usuarias, éste es bajo y sus posibilidades de incremento están asociadas con un desplazamiento del grupo de empresas usuarias hacia tramos de mayor tamaño. Un tema que requiere de una atención especial y una estrategia deliberada es la política de incentivos y subsidios a las empresas usuarias. Hasta el presente, este mecanismo se ha utilizado desde dos perspectivas diferentes: por un lado facilitar la entrada de empresas al sistema, haciendo prácticamente gratuita una serie de actividades de capacitación y motivación; por otro lado, se ha implementado el sistema de subsidio para disminuir el costo directo a las empresas que requieren los servicios más

costosos (programa de calidad). Los incentivos operan puntualmente y no encadenan las actividades de las empresas usuarias a lo largo del sistema IDEB, con lo cual no operan efectivamente para consolidar la permanencia de las firmas en el sistema.

El financiamiento obtenido de gobiernos locales ha estado limitado a unos contados casos y ha sido mínimo el financiamiento de fuentes privadas institucionales (cámaras). Como ha sido el caso de otras instituciones semejantes, al IDEB y a su conjunto de Centros se le abren tres o cuatro opciones para ampliar su sustentabilidad a mediano plazo: por una parte, favorecer el apalancamiento de otros recursos públicos (nacionales y provinciales) que se interrelacionen con el menú de programas IDEB, ya que de lo contrario desvirtuarían la estrategia institucional del propio IDEB; en segunda instancia, el IDEB podría desarrollar una estrategia para captar recursos no-condicionados de instituciones internacionales y nacionales, públicas y privadas; en tercer lugar, los Centros IDEB podrían incluir una oferta de servicios inmediatos (desde infraestructuras físicas para reuniones, instalaciones para la presentación de productos, servicios informáticos y de comunicaciones, servicios de asesoramiento y de edición para folletos y catálogos, servicios legales, etc.) para aquellas empresas que quisieran pertenecer a un “club de firmas usuarias” y, en cuarto lugar, el IDEB podría ofrecer sus servicios institucionales a otros organismos semejantes. La sustentabilidad del IDEB es una cuestión que deberá analizarse tanto desde la perspectiva técnica como política provincial y requerirá de una estrategia específica que contemple la expansión y la especialización institucional.