Financiamiento Para el Desarrollo Local: Políticas Públicas de Fomento al Emprendedurismo

Funding for Local Development: Public Policies to Promote Entrepreneurship

María Eugenia Borghi

Secretaría de Emprendedores y PyMEs -Ministerio de Producción de la Nación
Universidad de Belgrano, Argentina
borghime@yahoo.com; mborghi@produccion.gob.ar

Resumen

El trabajo tiene el objetivo de dar a conocer la necesidad de financiar el desarrollo económico local con la implementación de políticas públicas de fomento al emprendedurismo. En el diseño de este tipo de políticas públicas de fomento, es fundamental eliminar las “barreras a la entrada” de los emprendedores o empresas jóvenes para acceder al financiamiento de sus emprendimientos. Esto también contribuye a la creación de emprendimientos sustentables, con el deseo de disminuir la tasa de mortalidad de los mismos y de empresas jóvenes. Además, deben ser complementadas por un acompañamiento y fuerte gestión por parte del implementador de la política pública en cuestión. Se presentará un análisis teórico del tema y se describirá una política pública de fomento al emprendedurismo que se aplica en Argentina, “Programa de apoyo a la competitividad para MIPyME–Componente 3: Apoyo a nuevas empresas/emprendedores”, perteneciente al Ministerio de Producción de la Nación.

Palabras claves: ventajas competitivas, superación de “barreras de ingreso”, sustentabilidad, emprendedores, requisitos de capital.

Abstract

This paper aims to raise awareness of the need to fund local economic development with the implementation of public policies to promote entrepreneurship. In designing this type of public policies to promote, it is essential to eliminate the "Barriers to Entry" of entrepreneurs and young companies to access financing for their businesses. This also contributes to the creation of sustainable entrepreneurship with the desire to reduce the mortality rate of these / young companies. They must also be complemented by a strong support and management by the implementer of public policy in question. A theoretical analysis of the subject will be presented and a public policy to encourage entrepreneurship applied in Argentina will be described, which is the Program support competitiveness for MSMEs -Component 3, Support for new businesses and entrepreneurs, belonging to the National Ministry of Production.

Keywords : Competitive advantages, Overcoming “barriers to entry”, Sustainability, Entrepreneurs, Capital Requirements.

Clasificación JEL: G28, H77, L10, L26, M13; O11, O21, y R58.

Introducción

Dentro del marco de la globalización, específicamente del sistema financiero mundial, con los nuevos paradigmas económicos como la innovación, la volatilidad de los mercados, los cambios de las estructuras productivas, las nuevas tecnologías de la comunicación, la economía del conocimiento, la variación en los ejes del poder mundial y las expresiones de vulnerabilidad de América Latina, se hace el análisis de la necesidad de financiar el desarrollo económico local con la implementación de políticas públicas de fomento al emprendedurismo.

Primeramente, se desarrolla un marco teórico de democracia y ciudadanía, explicando algunas diferencias de la ciudadanía con respecto a su interacción con la política pública.

En la segunda sección se presentan los elementos de las políticas públicas, su objeto, características y sus formas de aplicación y existencia.

En la tercera parte se explican los elementos del desarrollo económico local (en lo adelante, DEL), sus conceptos y/o elementos y la necesidad de su práctica para afrontar las nuevas estructuras de mercado y competitividad en la globalización. También se analizan la reducción de la pobreza, la inclusión social y el desarrollo de las economías regionales con un desarrollo de ciudadanía, así como la innovación en los territorios para mejorar sus ventajas competitivas.

En la cuarta sección, se recuerda el análisis de la “estrategia competitiva” de Porter, en los determinantes estructurales de la fuerza de la competencia en un sector económico.

Y por último, se describe la política pública de fomento al emprendedurismo, cuya unidad ejecutora es el Ministerio de Producción de la Nación Argentina, llamada “Programa de Apoyo a la Competitividad de MiPyME – Componente 3: Apoyo a nuevas empresas”.

Democracia y ciudadanía

Cuando se hace un análisis serio sobre desarrollo económico, hay que pensar también en la influencia de la democracia y en la libertad (Sen, 2000). En un contexto globalizado, no se puede dejar de hacer comentarios teóricos sobre “democracia y ciudadanía” (Bustelo, 1998). En este caso, es discernir sobre sus valores últimos: es sencillamente ponerse básicamente de acuerdo sobre si la producción de riqueza es un medio y no el fin del desarrollo económico o, en otras palabras, si el destino final del proceso de acumulación material son los individuos y no la riqueza en sí misma.

Unas preguntas a responder son: ¿Se puede construir la economía sin sociedad o aún en contra de ella? ¿Qué pasa con la igualdad como oportunidad de acceso a los frutos del crecimiento y el progreso técnico? ¿Qué ocurre con la posibilidad de construir una sociedad social y económicamente inclusiva, donde todos queden adentro? Siguiendo este planteamiento y de acuerdo con Marshall (1975), se puede pensar la política pública (Oszlak y O'Donnell, (1981) y especialmente la política social, como el desarrollo de un proceso de expansión de la ciudadanía, en el cual, partiendo de derechos civiles (libertad; libertad de pensar y hablar, de contratar; derecho a la propiedad, a la justicia, etcétera), se han incorporado los derechos políticos (participación en la vida política, poder elegir y ser elegido) y, finalmente, los derechos sociales (desde el derecho a

tener un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el de compartir la herencia social y vivir la vida de una persona civilizada, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad donde se vive). De acuerdo con Marshall (1975), la ciudadanía es un estatus alcanzado por todos los miembros plenos de una comunidad, lo que les garantiza igualdad de derechos y obligaciones. Si se analiza dentro de América Latina, podríase reflexionar que hay dos maneras básicas de pensar políticas de ciudadanía. Una de las políticas es la Marshalliana o la llamada Ciudadanía Emancipada (CE), y otra que se presenta como rival y opuesta, la Ciudadanía Asistida (CA). Una breve síntesis del modelo CA o capitalista es aquel donde el arquetipo de modelo es el “hombre económico”, el cual maximizando su beneficio personal, automáticamente beneficia al conjunto social (lo que se le suele llamar Teoría del Derrame). En cuanto a las políticas sociales, la forma de las distintas transferencias de ingresos solo se realiza con la asistencia a los sectores vulnerables o pobres, originando a menudo el clientelismo electoral y paternalismo social. Su lógica es hegemónica en la formulación de políticas públicas; por eso siempre hay que “escuchar” a los mercados. No existe en la CA la posibilidad de la existencia de políticas públicas.

El modelo CE es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Las personas son actores (Albuquerque, 2015) en su doble dimensión individual y societaria. La emancipación es individual, ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación no se cuenta de uno a uno; ello implica una comunidad de argumentos y una responsabilidad por el conjunto; por eso se trata de una emancipación democrática. La CE se construye democráticamente como un proceso de expansión de una conversación compartida sobre cómo incluir a mujeres y hombres en la igualdad, en un “nosotros” que los emancipe de las distintas formas de exclusión económica, social y política. En la CA el mercado y la economía están sujetos a la regulación democrática, de modo que la gobernabilidad se ejerce como el control democrático de los mercados. Por su parte, en la CE se ejerce la gobernanza. Se define así un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil en todos sus niveles, es decir, a nivel local, regional, nacional e internacional (RIMISP, 2013). Esto significa hacer avanzar o desarrollar la ciudadanía social, es decir, los derechos sociales. En la tradición marshalliana, los derechos de los miembros de una comunidad radican en la simple razón de pertenencia a la misma. Los derechos sociales son un reconocimiento a una capacidad que actores-sujetos pueden ejercitar. Tanto la CA como CE, son modelos y no existen en su estado puro. Es en la CE, Ciudadanía Emancipada, donde existen y se formulan las políticas públicas.

Definiendo la democracia como una clase de sociedad donde existe un conjunto de relaciones de reciprocidad entre los miembros que la componen; al posicionarse en el ámbito político donde se define la política social de expansión de la ciudadanía, ¿de qué tipo de democracia se habla? De acuerdo con la conceptualización de Macpherson (1973), se trataría la democracia participativa, modelo aún en evolución y que resulta de una combinación de democracia directa y delegativa. Eso significa continuar trabajando diariamente para lograr una democracia activa y no formal, es decir, comenzar por lo obvio, como es mejorar y perfeccionar las instituciones establecidas, el funcionamiento independiente de los poderes, particularmente del poder judicial; la participación de los ciudadanos en los órganos legislativos y la generación de nuevas formas institucionales de deliberación de la sociedad civil; la creación de nuevos mecanismos de equilibrio y control de las decisiones del poder ejecutivo; crear mecanismos que garanticen un adecuado y transparente financiamiento de los partidos políticos, así como también de las campañas electorales y elaborar normas para controlar la probidad, frugalidad y ética pública, etc.

(Crespi, Fernández Arias y Stein, 2014). Los dos rasgos básicos para ello son: primero, la función del sistema educativo en la promoción de la democracia y la cultura ciudadana; segundo, la democratización de la economía. Esto último significa conseguir mayores niveles de igualdad, participación e inclusión social mediante procesos democráticos y en el ámbito de sus instrumentos posibles. Un modelo de democracia participativa (Albuquerque, 2015) es el espacio más apto para ejercer los derechos sociales y expandir la ciudadanía.

Desarrollo de ciudadanía y políticas públicas

Cuando se hace referencia al tema de políticas públicas, tanto estas como la política dependen del poder social. Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos o de interés del gobierno (Fernández y García Puente, 2013). Ellas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Asimismo, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Se asemeja a la CA de la que ya se escribió en el punto anterior. Si se piensa la pregunta ¿qué es una buena política? La política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad, el sector privado y el empresarial. La política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados. Pero la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones (Cheresky, 2012). La participación es un modo privilegiado en el cual los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan, puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto electoral y otro. La participación ciudadana puede mejorar la gestión pública de diversos modos:

Puede incrementarse la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados.

Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales.

Mejor uso de los recursos.

La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda.

Permite movilizar recursos locales.

Puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

La participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la accountability de los gobernantes y políticos. Esto significa y hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; que exista un mayor control de la sociedad sobre los actos de gobierno. En la sociedad civil va creciendo la participación de

entidades que realizan planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación, pero es un tema que está en franco desarrollo ante las oportunidades tecnológicas existentes. Los stakeholders (Lahera, 2004), quienes son las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación, deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. También pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas, las políticas de Estado, son realmente políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, es decir, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no solo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada, debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. La democracia, sin ninguna duda, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable, específicamente lo segundo, ya que, por definición, este sistema permite cambiar a los gobernantes por medio de los partidos políticos y la elección del candidato a través del voto soberano y popular (Fernández y García Puente, 2013). Todo lo anteriormente escrito tiene un contexto de aplicación, y es la Constitución de la Nación Argentina.

Dentro del esquema de políticas públicas de una república federal (Constitución Nacional Argentina, 1994) como es la Nación Argentina en sus principios constitutivos, se encuentran las políticas de fomento al desarrollo. Estas deben propender a la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad o miembros de la misma. Por otro lado, en el enfoque de desarrollo económico local (DEL) que se explicará más adelante (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2013), lo público y lo privado deben movilizarse para responder a las estrategias definidas de forma consensuada en la planificación territorial (Di Pietro, 2014). El papel de los poderes públicos y de los agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a todos los ciudadanos.

Los objetivos de las políticas de desarrollo económico local deben derivarse de las estrategias establecidas en cada uno de los diferentes territorios, las cuales precisan de la adecuada coherencia con las restantes políticas a nivel de Estado (Albuquerque, 2015). No hay recetas únicas en este terreno, pero entre estos objetivos se pueden citar los orientados a estimular y detectar iniciativas productivas; facilitar el acceso concertado a los servicios de desarrollo empresarial; establecer mecanismos de financiación de nuevas empresas, fomento al emprendedurismo, una oferta de crédito apropiada para MiPyMEs, e incentivar la cooperación interempresarial en el territorio (Albuquerque y Pérez Rozzi, 2013).

La política de desarrollo local tiene como objeto el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno y sustentable (Boisier, 2015) en el territorio. En otras palabras, las políticas DEL implican una coherencia mucho mayor con los procesos de descentralización y difusión territorial del crecimiento económico. Mediante este tipo de políticas, se contempla el desarrollo económico como un proceso donde no están ausentes ni el

medioambiente ni los actores sociales y su movilización en el territorio, con sus consensos, disensos y conflictos. El desarrollo no es más el resultado que se alcanza mediante la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino la constatación de los diferentes esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios y medioambiente concretos, con el objetivo de lograr la sustentabilidad (Boisier, 2015).

Desarrollo económico local: definición y elementos

Para entender qué es el DEL (Albuquerque, 2015), hay que redefinir conceptos de la realidad que nos rodea, que conforman los elementos DEL (Di Pietro, 2014):

El "territorio", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, la bioregionalidad (Boisier, 2015), los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, interesa resaltar en el enfoque DEL el concepto de "territorio" como actor de desarrollo. Al referirse a un territorio, se incluye naturalmente tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es solo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan solo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la comunidad organiza la producción. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las empresas privadas es función "sistémica" de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como las educativas y de capacitación de los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación. De ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos territoriales como "animadores" en la construcción de ese "entorno" de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. Esto quiere decir que el Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir decisivamente en la programación del desarrollo económico, aunque, sin duda, son diferentes los contenidos, los instrumentos, los actores y los enfoques de dicho proceso de planificación del desarrollo. Esta intervención debe ser estratégica y participativa, y estar encaminada esencialmente a crear los lugares de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común, que es el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado y medioambientalmente sustentable. Las "economías de variedad" son el paradigma de la producción flexible o "postfordista" y subrayan el interés de la producción diversificada y de calidad, según los diferentes segmentos (o "nichos") de mercado identificados en una demanda diversificada y en constante cambio.

Pero la heterogeneidad en la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial conducen también a variaciones importantes en el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, la ingeniería financiera, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos. En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer

de una “red territorial” de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada “flexibilidad productiva”. Como es sabido, y especialmente en Argentina (Cohen Arazi, 2013), más del 99% de las empresas son MiPyME, las cuales generan más del 60% del empleo sustentable, un valor agregado de más del 50%, y dada su estructura gerencial, son las más flexibles; se pueden adaptar más rápidamente a los cambios del mercado o entorno en la globalización que se vive, y que pueden absorber con mayor rapidez los cambios tecnológicos y turbulencias para mantener sus ventajas competitivas (Porter, 1980). De allí la importancia que tiene para Argentina las políticas DEL. Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas pequeñas y medianas (MiPyME), si se dan las condiciones apropiadas en el “entorno territorial” de acceso a los servicios de desarrollo empresarial. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese nivel intermedio (o mesoeconómico) del “entorno territorial” constituye una tarea esencial para la realización del desarrollo productivo y empresarial. El incremento de las exigencias de competitividad de las diferentes economías obliga a un diseño de políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo y empresarial de carácter descentralizado o territorial. Esto significa que el DEL es un proceso “endógeno”, donde “la cooperación interempresarial “es fundamental, con una comunicación ante los gobiernos del tipo “botton up” (Di Pietro, 2014), cuyos “actores territoriales” son los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.), los ciudadanos del territorio, las universidades, las organizaciones mixtas, las empresas, etc., que son los protagonistas del mismo. Otros elementos básicos y tipología de las iniciativas del DEL que hacen posible que este sea exitoso son, por ejemplo, la “coordinación de los diferentes agentes” en el territorio (es la primera condición del éxito), la “participación” activa de los citados agentes territoriales, los “sistemas educativos territoriales” que constituyen tarea fundamental de las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, la “descentralización”, la “ingeniería financiera local”, una masa crítica mínima de “proyectos e iniciativas emprendedoras”, un adecuado “sistema de información para el desarrollo y el empleo” un “liderazgo local”, el “partenariado”, la “unidad territorial de actuación”, los “agentes de desarrollo local”, las “unidades territoriales de actuación” y la “animación de la demanda” de tales servicios de desarrollo empresarial por el conjunto de MiPyMEs y emprendedores existentes a través de instrumentos como las “incubadoras de empresas” o IEAE (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014a,2014b), las “agencias de desarrollo regional”, los “parques tecnológicos”, los “institutos tecnológicos”, las “boutiques de gestión”, el “clúster” y otros más que dependen de las características propias del territorio.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no quiere decir que ya no corresponda un papel decisivo al Estado central en estas iniciativas locales de desarrollo. La descentralización, lejos de descargar al Estado central de sus responsabilidades, generalmente las pone aún más de manifiesto. Estas responsabilidades del Estado central son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, sensibilización y actuación favorable al desarrollo sustentable, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructuras básicas de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes de crédito y capital-riesgo para MiPyME y emprendedores, etc., y la visión productiva del medioambiente.

Como puede apreciarse, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y a una lógica de desarrollo endógeno, cuya atención prioritaria se dirige a la introducción de innovaciones tecnológicas (Crespi, Fernández Arias y Stein, 2014) y organizativas sustanciales en la base productiva y empresarial regional, a fin de posibilitar una más amplia difusión del crecimiento económico y una mayor generación de empleo, así como un fortalecimiento de la economía y sociedad locales, que conduzcan, en suma, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La estrategia competitiva como herramienta DEL

Cuando se analiza la estrategia competitiva (Porter, 1980) aplicada, en este caso al emprendedurismo, o a la creación de nuevas empresas, se entiende que es fundamental para lograr una inserción más rápida en el mercado o nicho al que apunta la misma, así como para mejorar la sustentabilidad con mayor dinamismo y potencialidad, en un sentido amplio de los start-up o empresas nuevas. Ello se explica a través de la eliminación de algunas dificultades que deben superar los emprendedores para poner en marcha sus proyectos; estas son las “barreras de ingreso”, las cuales son parte de los determinantes de la fuerza de la competencia. Porter (1980) marca como principales las economías de escala, dadas por la integración vertical, la diferenciación del producto, los requisitos de capital o financieros, los costos cambiantes, el acceso a los canales de distribución, las desventajas en costos independientes de las economías de escala, la política gubernamental (desfavorable) y las reacciones de los competidores.

Por suerte, algunas pueden ser superadas por las políticas DEL definidas por el Estado central. Todo dependerá de la planificación económica de la Nación y el objetivo de la política DEL. Como es el caso de Argentina, el Estado central, desde el Ministerio de Producción de la Nación, la Secretaría de Emprendedurismo y Gestión PyME, desarrolla una política DEL de fomento al emprendedurismo, donde ha superado algunas de las “barreras de ingreso” mencionadas. Son específicamente las llamadas “requisitos de capital”, otorgando ANR (Aportes No Reembolsables) a los emprendedores (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014 b, 2014 c) o a empresas jóvenes que deseen desarrollar un proyecto de negocio, y la “disminución de los costos en forma independiente de la escala de producción”, siendo la última una “política gubernamental” favorable.

Una política DEL de fomento al emprendedurismo: Programa de Apoyo a la Competitividad para MIPYMES-P.A.C.

El P.A.C. es un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo al Estado de la Nación Argentina (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), cuya unidad ejecutora (UEP) es hoy la Secretaría de Emprendedurismo y Gestión PyME. Aquí se analiza el Componente 3: Apoyo a nuevas empresas; Subcomponente 3.1: Promoción y difusión de la cultura emprendedora; Subcomponente 3.2: Apoyo directo a instituciones especializadas para la creación y/o consolidación de incubadoras de empresas, y el Subcomponente 3.3, Apoyo directo a emprendedores. Primero, es importante remarcar cuál es el perfil del emprendedor (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014 b), esto significa destacar que se prioriza a las capacidades de las personas, es decir, su know how o saber hacer. Actualmente, el P.A.C., Componente Emprendedores, se considera que es una política DEL por los siguientes elementos: es descentralizada, porque trabaja con Incubadoras de Empresas (IE) y/o IEAE, para la realización de los procesos de estudio y gestación de los proyectos presentados por los

emprendedores y empresas jóvenes, proporcionándoles asistencia técnica continua y realizando el monitoreo de sus desarrollos, a través de una amplia gama de recursos y conocimientos específicos. En total, hay acreditadas más de 90 IEAE (ver link de la distribución territorial) y se desea seguir creciendo en la acreditación para poder llegar a captar la mayor cantidad de proyectos con un sentido federal, con el respeto de las economías regionales y de los territorios, con el deseo de impulsar proyectos tecnológicos y de innovación-spin-off (PP) (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014a) que incorporen I+D+I, para incrementar la competitividad de los territorios y generar economías de variedad. También se desarrolla el entorno territorial, capacitando y fortaleciendo con ANR a los actores territoriales como las IEAE (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014b, 2014c), los emprendedores/empresarios, y organizando redes territoriales, a través de los animadores como son los gobiernos locales y las agencias de desarrollo regional. También se participa fuertemente en la flexibilidad productiva, eliminando barreras a la entrada de los mercados de los proyectos emprendedores, como el “acceso al financiamiento de los emprendedores o empresas jóvenes”, “disminuyendo también sus costos más allá del nivel de la escala de producción” y otorgando ANR (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014b, 2014c, 2014d). De esta forma, se contribuye a la creación de empresas con mayores posibilidades de “crecimiento y sustentabilidad económica dentro del marco del cuidado del medioambiente”, lo cual las ayuda en su dinamismo, en la generación de riqueza y valor agregado; “nacen” con ventajas competitivas, capacitadas en gestión empresarial y crean empleo local. Es decir, que contribuyen fuertemente al desarrollo del entorno territorial y acompañan la ejecución del proyecto emprendedor, la gestión y capacitación del mismo (Costamangna, Perez y Spinelli, 2013), apoyando de esta manera la posibilidad de convertirlo en un start-up o PyME en marcha. Las IEAE y/o IE pueden ser agencias de desarrollo, O.S.C., oficinas de empleo de los gobiernos locales o de desarrollo económico, empresas privadas, cámaras empresariales, universidades públicas y privadas, organizaciones mixtas, cooperativas, etc., que se hayan postulado y hayan logrado la acreditación (Ministerio de Industria de la Nación-SEPyMEyDR, 2014 c) en el P.A.C.. Como ya se dijo, es una política pública del Estado nacional, en interacción con el resto de la sociedad argentina, actores o agentes DEL, dedicada al fomento del emprendedurismo o creación de nuevas empresas.

Conclusiones

El P.A.C. o Programa de Apoyo a la Competitividad, Componente 3, es una política DEL de fomento al emprendedurismo fuertemente necesaria para economías en vías de desarrollo, carentes de innovación productiva, con una fuerte concentración económica en las principales ciudades, con gran deseo de disminuir en forma urgente el nivel de pobreza, generar valor agregado, conquistar los mercados externos, aumentar la riqueza, cuidar el medioambiente y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones desfavorecidas, así como de incluir todos los sectores, regiones, territorios, ciudades y a personas. El rol de las IEAE es fundamental; sean estas agencias de desarrollo productivo, universidades u organizaciones de la sociedad civil, junto a los gobiernos locales articulan los actores del territorio y hacen el soporte necesario a los emprendedores, con la animación del Estado central, el cual es el ideólogo del desarrollo del emprendedurismo con ventajas competitivas a través de la creación de estrategias competitivas, como la de superar “barreras al ingreso” del nicho o mercado, tales como las de desventajas en costos extras de las economías de escala, requisitos de capital y la de política gubernamental

(desfavorables). No hay que dejar de agregar que es fundamental la gestión central del mismo con fortalecimiento de los agentes DEL, como las IEAE, a través de la capacitación y el fortalecimiento institucional de estos.

Bibliografía

Albuquerque, F. (2015): "El enfoque del desarrollo económico territorial", en Pablo Costamagna y S. Pérez Rozzi. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde el Programa Conecta DEL, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pp. 13-45, <http://mifftp.iadb.org/PSR/ATNME12039RG/KP/092ca6f5-3e63-4207-a53c-b7a8e5caede.pdf> 12-04-2016

Albuquerque, F y S. Pérez Rozzi (2013). "El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas", Programa Conecta DEL, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf> 12-04-2016

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Contrato de Préstamo B.I.D. N° 2923/OC-AR. Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs, Buenos Aires <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39169669> 13-03-2016

Boisier, S. (2015). "Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable", Terra. Revista de Desarrollo Local, Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local, Universidad de Valencia, No 1, pp. 42-66, <https://ojs.uv.es/index.php/TERRA/article/viewFile/4589/4490> , 26-04-2016

Bustelo, E. (1998). "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática". En Eduardo Bustelo, Robert Castel, Johan Galtung (et al.). Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes. UNICEF, Colección Cuadernos de Debate, Santillana, Colombia. pp. 237-277.

Cohen Arazi, M. (2013). "Las PyMEs argentinas en un entorno de fluctuaciones económicas". Presentación. Seminario IERAL PyMEs 2013, Fundación Mediterránea, Córdoba 22-05-2013, http://www.cronista.com/export/sites/diarioelcronista/çdocumentos/MarcosCohen_Arazi-PymesyFluctuaciones.pdf 13-03-2016

Costamagna, P.; Pérez, R. y Spinelli, E. (2013). "Elementos de un enfoque pedagógico para el Desarrollo Territorial", Programa ConectaDEL, Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/03/ElementosenfoquepedagogicoDET.pdf> 12-04-2016

Crespi, G.; Arias E. y Stein E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6634/%C2%BFC%C3%B3mo%20repensar%20el%20desarrollo%20prod>

uctivo%3f%20Pol%C3%ADticas%20e%20instituciones%20s%C3%B3lidas%20para%20la%20transformaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica.pdf;jsessionid=2E93BA90FF649E21EB0ECF36DA2B9CAC?sequence=1 12-04-2016

Cheresky, I. (2012). "Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones". En Isidoro Cheresky *¿Qué democracia en América Latina?*, Clacso, Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 23-53. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23634_Cached.pdf#page=23 12-04-2016

Di Pietro P., L. J. (2014). "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local", <http://www.iepala.es>, <http://www.iepala.es/IMG/pdf/ArticuloDiPietroDesarrolloLocal2.pdf> 12-04-2016

Fernández, V. y García M. (2013). "Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana", *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1, pp. 19-46 http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1382348710_1-dossier.pdf 12-04-2016

Lahera, E. (2004). "Política y políticas públicas"; *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, N° 95, Agosto. Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?seque- 13-03-2016

Macpherson, C. B. (1973): *Democratic theory, essays in retrieval*. Oxford University Press, Oxford, UK.

Marshall, T. H. (1975). *Social policy in the twentieth century*. London, UK. Hutchinson.

Ministerio de Industria de la Nación. SEPyMEyDR. (2014a): "Resolución 286/2014. Programa de acceso al crédito y competitividad para micro, pequeñas y medianas empresas. Reglamento Operativo. Modificación. "Proyecto B.I.D. 1884/ OC AR Y 2923 /OC AR". Buenos Aires <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/227850/norma.htm> 13-03-2016

Ministerio de Industria de la Nación. SEPyMEyDR. (2014b). "Resolución 1212/2014. Reglamento operativo del programa P.A.C. Programa de apoyo a la competitividad para micro, pequeñas y medianas empresas. "Proyecto B.I.D. 2923/ OC AR". Buenos Aires <http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/236083/norma.htm> 13-03-2016

Ministerio de Industria de la Nación. SEPyMEyDR (2014 c). "Resolución 415/2014. P.A.C.C.-Documento Ejecutivo Subcomponente 1.3. Apoyo a la Actividad Emprendedora." Buenos Aires <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229304/texact.htm> 12-3-2016

Ministerio de Industria de la Nación. SEPyMEyDR. (2014d). "Resolución 907/2014. Programa de Apoyo a la Competitividad. P.A.C. y P.A.C.C.". Buenos Aires <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232701/norma.htm> 12-03-2016

Oszlak, O. y O'Donnell G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". CEDES. Documento G.E. CLACSO N°4, Buenos Aires, pp. 98-128 <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf> 12-03-2016

Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy .Techniques for analyzing industries and competitors*. The Free Press, Nueva York <http://elibrary.kiu.ac.ug:8080/xmlui/bitstream/handle/1/499/CompetitiveStrategy.TechniquesforAnalyzingIndustriesandCompetitors-PORTERMichael.pdf?sequence=1> 12-03-2016

RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2013). Proyecto elaboración de un diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos subnacionales. Guía para el proceso de autoevaluación con el modelo de gobernanza territorial, identificación de fortalezas, áreas de mejora y diseño del plan de mejoras. Diciembre, Santiago de Chile, www.rimisp.org http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1401810601GuiaGenerica.pdf

26-04-2016

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Buenos Aires.