



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
5 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre políticas de promoción
de la empresa y fomento de la capacidad en ciencia,
tecnología e innovación

Segundo período de sesiones

Ginebra, 20 a 22 de enero de 2010

Informe de la reunión multianual de expertos sobre políticas de promoción de la empresa y fomento de la capacidad en ciencia, tecnología e innovación en su segundo período de sesiones

**Celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, 20 a 22 de enero
de 2010**

I. Resumen de la Presidencia

1. La sesión de apertura de la segunda reunión multianual de expertos sobre políticas de promoción de la empresa y fomento de la capacidad en ciencia, tecnología e innovación (CTI) se trató de los elementos fundamentales de los marcos de política para el fomento de la capacidad en materia de iniciativa empresarial y de ciencia, tecnología e innovación. Fue inaugurada por el Presidente del anterior período de sesiones de la reunión multianual de expertos, Sr. Miguel Ángel Alcaine Castro (El Salvador), que destacó la importancia de la iniciativa empresarial y de la innovación como elementos fundamentales para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En sus observaciones introductorias, el Secretario General de la UNCTAD, Dr. Supachai Panitchpakdi, señaló que el segundo período de sesiones de la reunión multianual de expertos se basaría en los resultados de los debates del período de sesiones anterior y se centraría en el diseño, la supervisión y la evaluación de políticas de fomento de la iniciativa empresarial y políticas de CTI que sirvieran para apoyar e impulsar las estrategias de desarrollo económico. Recordó asimismo a los participantes que las economías apenas estaban empezando a recuperarse de la crisis financiera y económica, y que la recuperación del empleo era un objetivo prioritario de los gobiernos. Por consiguiente, en el resumen de los resultados de la reunión debería asesorarse a los gobiernos sobre cómo formular políticas orientadas hacia el futuro para promover la competitividad de las empresas y reanudar la creación de empleo en el mundo posterior a la crisis.

2. Un experto abrió el debate sobre las políticas de promoción de la empresa señalando que no había ningún marco que tuviera validez universal. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial podrían variar considerablemente de un país a otro, pues cada país era un caso único en cuanto a sus realidades económicas y sociales, los instrumentos disponibles y los objetivos de política concretos. Por consiguiente, las políticas debían tener objetivos claramente definidos y enmarcarse en un contexto concreto. Los encargados de la formulación de políticas debían trabajar en un ecosistema complejo, tomando en consideración el papel y la interacción de las partes interesadas del sector privado, el mundo académico, las instituciones financieras y los centros de investigación. Además, las políticas debían cumplir tres criterios principales, a saber: a) ser coherentes, sistemáticas y de amplio alcance; b) influir en el clima y la cultura empresarial; y c) promover y apoyar activamente la actividad empresarial.

3. Los expertos subrayaron la necesidad de evaluar cuidadosamente los programas y de compartir información sobre las medidas que resultaban eficaces y las que no servían. Recomendaron que se escogieran indicadores que fueran pertinentes y que reflejaran, además de aspectos cuantitativos, la calidad de la actuación empresarial. En particular, convenía seleccionar un pequeño número de indicadores que fueran claros y pertinentes, en vez de indicadores fácilmente mensurables pero que pudieran resultar inadecuados. A ese respecto, los expertos sugirieron la conveniencia de examinar los conjuntos ya existentes de indicadores de la iniciativa empresarial, como los elaborados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con el fin de adaptarlos a la realidad de los países en desarrollo y de reunir los datos necesarios en coordinación con las instituciones nacionales de estadística. La reunión de datos debía realizarse en forma sostenida a lo largo del tiempo con el fin de obtener series de datos que sirvieran para un análisis comparativo a nivel nacional e internacional. Diversos expertos destacaron la importancia de ese análisis comparativo para mejorar la eficacia de las políticas.

4. Se observó también que muchos países en desarrollo se enfrentaban a retos específicos, como la prevalencia de microempresas, el predominio de empresarios "por necesidad o de supervivencia" frente a empresarios "en busca de oportunidades", y el gran tamaño del sector no estructurado. No obstante, todos los tipos de empresarios se consideraban importantes para el desarrollo económico: los empresarios caracterizados por el dinamismo y la búsqueda de oportunidades eran importantes por el efecto inmediato que tenía su actividad en el crecimiento económico, mientras que los empresarios por necesidad lo eran por su contribución a la creación de empleo. Por consiguiente, debía prestarse apoyo a ambos tipos de empresarios con los instrumentos adecuados. De las políticas y programas de fomento de la iniciativa empresarial existentes podían extraerse algunas enseñanzas útiles para llegar a una comprensión más cabal de las "prácticas ejemplares" y de cómo reproducirlas. Se recomendó en particular que se prestara atención a las siguientes cuestiones: a) el entorno general propicio para la iniciativa empresarial; b) la sensibilización sobre la importancia de la iniciativa empresarial y de la elaboración de políticas y la creación de redes a tal efecto; c) la educación y capacitación para la iniciativa empresarial; d) las actividades de investigación y desarrollo (I+D), la comercialización de la tecnología y los servicios de extensión; e) el apoyo financiero para la creación y el desarrollo de las empresas; y f) el marco normativo. En ese contexto se destacó la necesidad de crear un inventario de prácticas ejemplares, que desempeñaría tres funciones: a) serviría como centro de información que facilitaría los contactos entre los expertos; b) actuaría como recurso mundial de información; y c) podría utilizarse como instrumento para identificar y comparar las políticas tendentes a promover la iniciativa empresarial y la innovación. También serviría de base para la elaboración de un conjunto estandarizado de medidas de política que pudiera ayudar a los encargados de la adopción de decisiones a diseñar y promover políticas de fomento de la iniciativa empresarial y evaluar sus efectos. En lo referente a la creación de una base de datos, se señaló que sólo debían incluirse en

ella y definirse como prácticas ejemplares las políticas que rindieran resultados reales en aspectos tales como los de la innovación, la reproducibilidad, la sostenibilidad y el impacto socioeconómico.

5. En cuanto a la cuestión de los marcos de política de CTI, un experto hizo una reseña de la evolución del pensamiento al respecto en los últimos cuarenta años y sus consecuencias para el análisis, las estadísticas y la elaboración de políticas sobre CTI en la actualidad. Subrayó que tanto la innovación como la iniciativa empresarial tenían gran importancia para los países en desarrollo, y señaló que se había modificado el enfoque del papel de la CTI en el desarrollo económico y se estaba otorgando más importancia a la innovación y menos a las actividades tradicionales de investigación y desarrollo en la industria. Observó que estaban adquiriendo creciente importancia la "innovación en colaboración" y el "intercambio de conocimientos" a través de las fronteras, lo que se había traducido en un desplazamiento de la atención de la investigación pura a aspectos organizativos, económicos y sociales más amplios; eso explicaba en parte que se hablara cada vez más de innovación y no de I+D.

6. Los expertos explicaron también que, aunque las políticas de CTI eran importantes para todos los países, las necesidades concretas de éstos variaban en función de su nivel de desarrollo económico. Así, para los países industrializados el desafío de política se centraba en el mantenimiento del dinamismo; para los países de nueva industrialización, en la incubación de empresas que pudieran tener éxito, y para los países menos adelantados, en la organización de los sistemas nacionales de conocimientos. El marco del sistema nacional de innovación era útil para los países en desarrollo porque otorgaba al Estado un papel central de coordinador y reconocía explícitamente la necesidad de políticas coherentes y vinculaciones institucionales.

7. Se señaló que todos los tipos de innovación podían ser importantes para la actividad económica de los países en desarrollo, incluso la innovación no basada en I+D propiamente dicha (como algunas actividades de las industrias creativas). En esos países había enormes oportunidades de innovación impulsada por la demanda, habida cuenta de las grandes necesidades no satisfechas de sus sociedades, en particular de los sectores de menores ingresos de su población, y la gran demanda de innovación para atender a esas necesidades. El desafío consistía en determinar qué tipos de políticas resultaban más eficaces en los países en desarrollo y cómo crear fuertes capacidades de CTI y sistemas de innovación. Para ello era necesario reunir datos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y poner a punto indicadores adecuados que permitieran medir los aspectos más importantes para esos países. Se señaló asimismo que la asignación de un porcentaje determinado del producto interno bruto a la inversión en I+D no era un objetivo de política adecuado, pues tenían una importancia mucho mayor los resultados cualitativos.

8. Otro aspecto que se abordó fue la necesidad de contar con indicadores de CTI cuantitativos y comparables que tuvieran en cuenta la evolución del papel de las actividades de CTI en el desarrollo. Se precisaban indicadores que pudieran ayudar a los países a adoptar decisiones fundamentadas y elaborar políticas de CTI pertinentes y adecuadas a sus necesidades que les permitieran mejorar su capacidad tecnológica. La medición de los insumos de ciencia y tecnología no bastaba para evaluar la innovación en todos sus aspectos.

9. También se examinaron en el debate las formas de medir la innovación. El desafío consistía en captar los aspectos cualitativos y no sólo los cuantitativos, como se hacía actualmente. Por ejemplo: a) la medición en profundidad de los resultados; b) los conocimientos y capacidades de los graduados, y no únicamente el número de años de estudios; y c) las actividades de CTI y no sólo las existencias y corrientes. Debía tenerse en cuenta la importancia que tenía el sector no estructurado en muchos países en desarrollo, aunque la reunión de datos estadísticos sobre ese sector, útil para medir la innovación,

resultaba difícil en la práctica. De particular interés para los países en desarrollo serían las tecnologías favorables para los pobres y las oportunidades de promover la innovación mediante instrumentos tales como la microfinanciación y las redes de innovación. La disponibilidad de datos de mayor calidad y más accesibles sobre la innovación ayudaría a los encargados de la elaboración de políticas a crear un ecosistema de desarrollo de conocimientos y adelanto de la innovación.

10. Con el fin de llegar a una comprensión más cabal de las "prácticas ejemplares" en materia de fomento de la iniciativa empresarial y de las formas de reproducirlas, los expertos recomendaron que se prestara especial atención a los aspectos siguientes:

a) Superación del "miedo al fracaso". Se insistió en la necesidad de desarrollar una cultura empresarial positiva, que debía entrañar una actitud positiva y confianza empresarial y ayudar a las personas a superar el miedo al fracaso. Un experto señaló que lo que caracterizaba al empresario no era estar dispuesto a correr riesgos, sino saber gestionarlos. El representante de Empretec Uganda observó que, además del problema de la financiación, una de las rémoras más importantes para la actividad empresarial era la mentalidad de las personas, y ésta podía modificarse mediante una capacitación adecuada y actividades de fomento de la confianza. Se destacó que una enseñanza importante derivada de las actividades de promoción empresarial era la importancia de saber gestionar los fracasos. Las leyes sobre quiebra y las limitaciones de capital desempeñaban un papel importante a ese respecto, pues servían para reducir los riesgos, y, en el caso de las leyes, también para mitigar las consecuencias de la bancarrota.

b) Sensibilización y creación de redes: se señaló que la iniciativa empresarial era un proceso impulsado por personas y equipos emprendedores, que constituían elementos fundamentales de canalización del espíritu empresarial. En relación con las políticas de fomento de la iniciativa empresarial, se destacó la creciente importancia de aprendizaje recíproco. Se destacaron diversas actividades y programas en esa esfera, como la iniciativa Semana Mundial del Espíritu Empresarial (Global Entrepreneurship Week), que promovía actividades de sensibilización empresarial en más de 90 países. Esa iniciativa contaba con el apoyo de numerosos jefes de Estado.

c) Acceso a financiación: las medidas de política debían tener por objeto mejorar el acceso a financiación, es decir, facilitar el acceso a préstamos, garantías de crédito y capital accionario. Era importante centrarse en la financiación de las nuevas empresas y de las etapas iniciales de funcionamiento. Un experto sostuvo que los gobiernos no podían confiar exclusivamente al mercado la financiación de las buenas ideas, habida cuenta de la imperfección de los mercados en las etapas iniciales. Se refirió asimismo al "valle de la muerte" en el que terminaban perdiéndose muchas buenas ideas por falta de recursos suficientes para desarrollarlas. Otros expertos subrayaron la necesidad de alentar fuentes de financiación creativas y alternativas, y recomendaron el establecimiento de asociaciones con el sector privado. Las reformas de las instituciones financieras, la microfinanciación y los microseguros también podrían facilitar la financiación de las nuevas empresas.

d) Vínculos comerciales: se consideraba esencial examinar las posibles relaciones entre la globalización y el espíritu empresarial local. Muchos empresarios, en particular de pequeñas y medianas empresas (PYMES) quedaban excluidos de las ventajas que proporcionaba la vinculación con la red mundial y con las cadenas mundiales de suministro. El representante de SabMiller aportó un ejemplo concreto de cómo se podían promover los vínculos comerciales con PYMES nacionales para desarrollar una red de proveedores locales.

e) Educación y capacitación para la iniciativa empresarial: esas actividades de educación y capacitación se consideraban un elemento clave de toda política de fomento de

la iniciativa empresarial, pues permitían a los empresarios adquirir las pautas de comportamiento y los conocimientos técnicos necesarios para poner en marcha y sostener un negocio dinámico. Se señaló la necesidad de una mayor participación de las universidades en el fomento de la iniciativa empresarial. Se describieron las ventajas del programa Empretec de la UNCTAD a través de los ejemplos positivos de Jordania, Uganda y Chile. Se destacó la utilidad de los programas de tutoría, en particular de los dirigidos a la juventud. Un interesante testimonio de espíritu empresarial juvenil fue el de la empresa IJB Real Estate, dirigida por una joven empresaria ugandesa, que constituía un buen ejemplo de la mentalidad empresarial idónea y de la utilidad de la financiación pública (en este caso del apoyo de Empretec).

f) Mujeres empresarias: se indicó la necesidad de prestar particular atención a las necesidades de las mujeres y a programas destinados específicamente a allanar los obstáculos que encontraban las mujeres empresarias. Por ejemplo, el representante del Business Development Center de Jordania se refirió a la importancia de explotar el potencial relativamente poco aprovechado de las mujeres, y mencionó iniciativas tendentes al empoderamiento de la mujer mediante, por ejemplo, programas de tutoría y de fomento del liderazgo femenino. También podían utilizarse programas públicos de financiación de siembra para facilitar capital a las mujeres aspirantes a empresarias.

g) I+D y nuevas empresas: la financiación de siembra, de nuevas empresas y de etapas iniciales seguía planteando dificultades importantes para muchos empresarios. Las medidas de política tendentes a mejorar el acceso a financiación podían consistir en préstamos públicos, garantías de crédito y participación accionarial, así como en asociaciones y en incentivos a inversores del sector privado para que proporcionaran financiación a nuevas empresas. Por ejemplo, diversos países habían establecido fondos de capital riesgo con apoyo público que habían atraído la participación del sector privado para financiar la creación de nuevas empresas y su crecimiento en un sector determinado, habían creado fondos especiales de fomento de la iniciativa empresarial o habían reducido por otros medios el costo del crédito a las nuevas empresas. Los expertos señalaron que diversos países habían aumentado su gasto en I+D, y que había actualmente muchos más países con actividades importantes en esa esfera, incluso países en desarrollo como China, la India y el Brasil. Destacaron asimismo que, aunque la innovación surgía cada vez más de las propias empresas, también eran importantes las actividades de I+D del sector público. Además de financiación, las nuevas empresas innovadoras con buenas ideas necesitaban adquirir y articular los conocimientos necesarios y vincularlos al capital y a los conocimientos disponibles en los mercados. Por último, los expertos reiteraron la importancia que para estimular el crecimiento económico tenía la iniciativa empresarial innovadora y basada en conocimientos científicos, y explicaron las ventajas de las incubadoras de empresas y de las asociaciones con empresarios en países en desarrollo.

h) Entorno normativo: se señaló que el establecimiento de un entorno normativo propicio para la iniciativa empresarial requería un compromiso al más alto nivel de establecer todos los elementos necesarios de un marco de política de fomento de la iniciativa empresarial, así como un sistema de buena gobernanza y mecanismos de coordinación entre los organismos competentes. Las políticas propicias para la iniciativa empresarial debían tratar de reducir las cargas administrativas relacionadas con la constitución de empresas y con su quiebra. Los gobiernos debían alentar la iniciativa empresarial mediante sistemas de recompensas y premios. También debían velar por que los incentivos derivados de las leyes laborales, tributarias y comerciales favorecieran y no entorpecieran la iniciativa empresarial. Un experto destacó la importancia de fortalecer los derechos de propiedad en los países menos adelantados y de facilitar el acceso a la tierra de los jóvenes y las mujeres. Otro experto señaló que para orientar adecuadamente una política resultaba útil preguntarse ante todo dónde residían los obstáculos que impedían o dificultaban la iniciativa empresarial. Para promover un entorno normativo propicio era

necesario que el sector público estuviera en condiciones de intervenir, facilitar y, lo que no era menos importante, retirarse cuando procediera.

i) Propiedad intelectual: los expertos señalaron que las políticas no debían dirigirse únicamente a promover la iniciativa empresarial, sino también a proteger la innovación local. También se observó que era necesario, aunque resultara difícil, simplificar y abaratar los sistemas de propiedad intelectual. En respuesta, un representante de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) explicó que la mayoría de los países en desarrollo contaba con sistemas de propiedad intelectual, pero carecía del personal cualificado y los conocimientos necesarios para utilizar la propiedad intelectual como instrumento de creación de valor a partir de actividades de I+D y de innovaciones en todos los sectores económicos. Para afrontar esos desafíos, los países en desarrollo necesitaban establecer estrategias nacionales en materia de propiedad intelectual y de innovación. Con ese fin, la OMPI impulsaba programas de creación de capacidad y prestaba asistencia técnica a sus Estados miembros.

11. La tercera sesión se centró en la labor de las organizaciones internacionales y en las iniciativas relativas a los indicadores para la medición de la iniciativa empresarial en los países en desarrollo. Un experto del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) destacó la conveniencia de armonizar los datos en esa esfera con el fin de facilitar la comparación entre países y evaluar la influencia de la iniciativa empresarial en el desarrollo. Se subrayó la importancia de que esos datos complementaran las estadísticas oficiales reunidas por las oficinas nacionales de estadística. Por ejemplo, las estadísticas oficiales registraban la constitución de empresas en el sector estructurado, mientras que el GEM registraba mediante encuestas la actividad empresarial en el sector no estructurado. Ello podía ayudar también a los encargados de la formulación de políticas a determinar las esferas de intervención fundamentales. Por ejemplo, en la Argentina el GEM detectó un problema de falta de reconocimiento público de la iniciativa empresarial. Después de que se realizaran actividades de sensibilización dirigidas a públicos concretos, tres cuartas partes de los encuestados otorgaban prestigio social a los empresarios de éxito. Varios participantes plantearon la cuestión de cómo promover la calidad de los datos y la comparabilidad entre países. Se señaló la importancia de medir los efectos de las quiebras en la iniciativa empresarial.

12. Un experto de la OCDE subrayó la importancia de la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, las oficinas nacionales de estadística y las organizaciones internacionales para la reunión eficaz en función de los costos de datos fiables y comparables sobre la iniciativa empresarial, en particular si esos datos debían reunirse en grupos de países no pertenecientes a la OCDE. Se señaló que las tasas de nacimiento y muerte de empresas eran bastante parecidas de un país a otro, y que en todos los países una parte desproporcionada de la creación neta de empleo correspondía a un pequeño porcentaje de empresas de fuerte crecimiento. Se destacó la necesidad urgente de garantizar la pronta disponibilidad de datos de gran calidad, en particular a la luz de la reciente crisis económica. A ese respecto, la disponibilidad de datos de calidad podía mejorarse mediante una colaboración más estrecha con cámaras de comercio, asociaciones empresariales y bancos. Diversos expertos manifestaron preocupación por la utilización indiscriminada de la expresión "capital de riesgo", e instaron a los participantes a distinguir cuidadosamente entre los diferentes tipos de capital inicial.

13. Un experto del proyecto "Doing Business" del Banco Mundial subrayó la importancia de evaluar el entorno normativo de cada país. A diferencia de otras iniciativas, "Doing Business" examinaba las reglamentaciones nacionales desde la perspectiva de una pequeña empresa del sector estructurado y medía el número de trámites y el tiempo necesario para determinadas actuaciones fundamentales en el ciclo vital de la empresa. El enfoque de estudio monográfico propiciaba la comparabilidad de los datos y permitía

análisis comparativos entre países. Se observó que la reciente crisis económica había contribuido a poner de relieve la influencia del entorno normativo en el cierre de empresas y la reasignación de los recursos. Se observó que el análisis comparativo tenía efectos poderosos y controvertidos. Por una parte, servía como catalizador para iniciar un debate dentro de los países; por la otra, propiciaba efectos de aprendizaje entre iguales al permitir a cada país conocer aspectos similares de la situación de otros países. Se señaló la importancia de diferenciar no sólo entre países, sino también entre regiones dentro de cada país. En relación con el impacto del proyecto, se señaló que desde 2004 había dado lugar a 1.200 reformas en diferentes países.

14. Los expertos debatieron la pertinencia práctica de los indicadores de la iniciativa empresarial para los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil que realizaban actividades de promoción de la iniciativa empresarial sobre el terreno. Se manifestó un consenso sobre la utilidad de los indicadores para destacar los principales problemas, centrar la atención en las esferas de intervención prioritarias y evitar "reinventar la rueda" en cada programa. Se destacó la importancia fundamental de tener en cuenta el contexto local e institucional. Un experto se refirió a la conveniencia de conciliar, en la reunión de datos, la pertinencia nacional y la comparabilidad mundial. Por ejemplo, aunque todos los empresarios de un determinado país consideraran deficiente la disponibilidad de un tipo de infraestructura, esa deficiencia no afectaría de la misma manera a las empresas de diferentes sectores. Otra consideración era la importancia relativa de los sectores agrícola, industrial y de servicios en diferentes países, y los diferentes coeficientes de ponderación asignados a los indicadores correspondientes. Los expertos convinieron en la necesidad de que los indicadores "fijaran" determinadas cuestiones fundamentales como orientación de las políticas.

15. Un experto expresó inquietud por la posibilidad de que se registrara una fuga de talento empresarial de los países en desarrollo con un entorno empresarial poco propicio. Como respuesta parcial a ese temor, se observó que esos empresarios entrarían en contacto en el extranjero con ideas y enfoques nuevos y podrían desempeñar un papel catalizador en sus respectivas comunidades cuando regresaran.

16. Un tema recurrente de debate fue el de la necesidad de abordar la cuestión del sector no estructurado en los países en desarrollo. Se argumentó que ese sector podía considerarse como potencial latente. Se subrayó la necesidad de tener en cuenta al sector no estructurado y de elaborar estrategias para aprovechar sus aportaciones.

17. Los expertos señalaron la importancia de sensibilizar a los encargados de la elaboración de políticas y de la adopción de decisiones sobre el papel de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial en el crecimiento económico. Se planteó la cuestión de cómo podían las organizaciones internacionales ayudar a los países a abordar esos temas. Un representante de la UNCTAD observó que las propias reuniones multianuales de expertos constituían un foro innovador para reunir y difundir las buenas prácticas, que podían utilizarse como base para la elaboración de conjuntos estandarizados de medidas de política destinados a ayudar a los Estados miembros en la formulación y aplicación de sus políticas nacionales en esta esfera.

18. En la cuarta sesión se trató de la elaboración de políticas de CTI y la utilización de indicadores. Se pasó revista a las diversas fuentes existentes de indicadores de CTI a nivel nacional, regional e internacional. También se abordó la cuestión de la importancia de la capacidad en materia de CTI para el progreso económico y social, y se manifestó un amplio consenso en que la innovación era importante para el progreso económico y social, razón suficiente para que los encargados de la elaboración de políticas se interesaran por la cuestión. Los expertos convinieron en que los indicadores de CTI podían constituir insumos útiles para mejorar el análisis y la elaboración de políticas en materia de CTI, aunque se observaban grandes deficiencias en la disponibilidad de indicadores, en la idoneidad de los

reunidos hasta la fecha y en su comparabilidad entre países y regiones. Las lagunas eran mucho mayores en los países en desarrollo, aunque no eran uniformes, y se observaban grandes divergencias entre países y regiones en desarrollo. La conclusión era que era mucho lo que quedaba por hacer para superar esas deficiencias mejorando la reunión de datos para los indicadores, mejorando los propios indicadores y utilizándolo más cabalmente para la realización de análisis, la elaboración de políticas y la supervisión de sus efectos. Se habían emprendido, con cierto éxito, varias iniciativas tendentes a mejorar la reunión de datos para indicadores. Sin embargo, esas iniciativas seguían siendo insuficientes y no estaban coordinadas entre sí, por lo que debía prestárseles apoyo adicional. Además, en muchos casos los analistas y los encargados de la formulación de políticas no utilizaban plenamente ni siquiera los indicadores existentes. Por consiguiente, éstos no se habían aprovechado suficientemente como instrumentos para el análisis, la elaboración de políticas de CTI y el seguimiento de los resultados en la fase posterior a la aplicación. Ese desaprovechamiento resultaba decepcionante a la luz de la experiencia de varios países que habían utilizado indicadores de CTI al servicio de un análisis riguroso para elaborar y perfeccionar sus políticas y que al parecer habían conseguido mejorar así sus resultados económicos y aumentar por ende su prosperidad y su bienestar social.

19. La disponibilidad y la calidad de los indicadores de CTI han mejorado con el tiempo, y el número de indicadores de innovación ha venido aumentando desde los años cincuenta. Varios expertos hicieron presentaciones sobre iniciativas impulsadas a nivel internacional (por el Instituto de Estadística de la UNESCO) y a nivel regional y nacional en países en desarrollo para establecer indicadores de CTI y contribuir a crear capacidad nacional de reunión de datos estadísticos con el fin de mejorar la disponibilidad de esos indicadores. En África, Asia y América Latina estaban en marcha varias iniciativas para el establecimiento de indicadores, con diferencias de niveles de desarrollo entre un programa y otro. Los indicadores existentes no permitían en realidad la comparación entre países, ni dentro de cada región ni de una región a otra, aunque el grado de comparabilidad variaba considerablemente según el indicador. Los expertos señalaron que no era fácil acceder a los datos pertinentes, y que los organismos de reunión de datos y las instituciones internacionales que les prestaban apoyo topaban con muchas limitaciones a nivel nacional. Se indicó la necesidad de una mayor colaboración internacional y de que esas iniciativas recibieran mayor apoyo de las partes interesadas, incluidas las organizaciones internacionales.

20. En la actualidad la disponibilidad de indicadores de CTI era mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo, y la Unión Europea se distinguía por realizar numerosas encuestas sobre innovación. Sin embargo, los propios indicadores todavía no servían para medir con suficiente precisión la magnitud de la innovación, los diferentes tipos de innovación ni la influencia efectiva de esas actividades innovadoras. Una carencia importante residía en la excesiva atención que se prestaba a los insumos de innovación, medidos por las actividades de I+D (y en particular por el gasto en I+D) y a los resultados, medidos por las invenciones (y en particular por el número de patentes otorgadas), a pesar de que las fuentes de innovación no se limitaban en modo alguno a las actividades de I+D, que no solían ser la principal fuente de innovación en los países en desarrollo. Se manifestó un amplio consenso en la necesidad de medir con más exactitud la innovación. Aunque se habían conseguido algunos avances limitados y marginales en las encuestas sobre innovación más recientes, persistían dificultades importantes en cuanto a la forma de definir la innovación, a las bajas tasas de respuesta y a la escasa calidad de los datos. Otro problema importante consistía en que se estudiaba prioritariamente la innovación en actividades manufactureras y no se prestaba suficiente atención a los servicios ni a la agricultura, sector que tenía particular importancia para muchos países en desarrollo. La medición de la actividad innovadora en esos sectores seguía siendo una importante tarea pendiente. Los expertos señalaron que los indicadores de CTI debían reflejar las diferencias

entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Una cuestión de importancia fundamental era la de cómo mantener (y mejorar) la comparabilidad entre países de los indicadores sin renunciar a que reflejaran las diferentes condiciones locales ni a que los pudieran utilizar los encargados de la elaboración de políticas en sus circunstancias concretas. Un experto observó que, para sacarles el máximo partido como instrumentos para el desarrollo de tecnologías favorables para los pobres, lo ideal era que los indicadores sirvieran como medida de las actividades de CTI en esferas importantes para la mitigación de las situaciones de carencia y de la pobreza. Además, convenía que los indicadores fueran útiles para análisis a nivel provincial y comunitario, además de a nivel nacional.

21. Además de esas importantes cuestiones relacionadas con la reunión de datos, la comparabilidad y la medición, diversos expertos consideraban que la utilización inadecuada de los indicadores de CTI por parte de analistas y encargados de la formulación de políticas constituía un problema fundamental que era necesario resolver en muchos países en desarrollo. A pesar de las importantes carencias de los indicadores existentes, existía un acuerdo general en que, si esos indicadores se analizaban e interpretaban cuidadosamente, podían resultar instrumentos valiosos para la elaboración de políticas. Sin embargo, actualmente no estaban cumpliendo esa función. Ello podía deberse en parte a que algunos países no disponían de capacidad para realizar el tipo de análisis necesarios, pero también cabía atribuirlo en algunos casos a que los encargados de la elaboración de políticas no entendían cabalmente el papel fundamental de la tecnología y la innovación en el proceso de desarrollo. Se observó, no obstante, que las empresas innovadoras obtenían mejores resultados y pagaban sueldos más altos, lo que impulsaba el desarrollo. Se señaló asimismo que la voluntad de actuar y la prontitud de la actuación variaban considerablemente de un país a otro, y que la adopción de medidas de política requería mucho tiempo en algunos casos y era muy rápida en otros. Los expertos destacaron que la experiencia de varios países en desarrollo con fuerte crecimiento que habían acortado distancias rápida y satisfactoriamente con los países desarrollados había demostrado que la existencia de una estrategia nacional de CTI clara y de políticas de CTI adecuadas, basadas en un análisis riguroso, podía contribuir al progreso económico y social. Un experto explicó cómo la República de Corea había utilizado el análisis de los indicadores nacionales de CTI para evaluar mejor la capacidad de innovación de industrias concretas. Ese tipo de análisis podía resultar útil para fundamentar las actuaciones de política nacionales con el fin de mejorar las actividades de innovación del país y supervisar los efectos de las políticas. Para aprovechar plenamente el potencial de los indicadores de CTI era necesario mantener vínculos entre los responsables de la reunión de datos para los indicadores de CTI, los analistas de CTI y los encargados de la formulación de políticas.

22. Los expertos señalaron que el Manual de Frascati y el Manual de Oslo constituían guías útiles para la medición de las actividades de CTI. Sin embargo, era necesario que los países en desarrollo dispusieran de indicadores que se prestaran a la comparación internacional y a la vez sirvieran para la formulación de políticas nacionales concretas. Se observó asimismo que la medición del proceso de innovación —incluidos aspectos tales como los recursos humanos, las vinculaciones y los esfuerzos relacionados con el fomento de esos aspectos— y sus efectos en esferas tales como la productividad, la capacidad de exportación y el empleo también resultaría útil para trazar estrategias empresariales, además de para el desarrollo social. En el plano internacional, propiciaría una comprensión más cabal del papel de cada país en el proceso mundial de innovación.

23. Diversos países expusieron sus experiencias nacionales en cuanto a la realización de encuestas sobre innovación y al fomento de la innovación entre su estamento empresarial. Por ejemplo, una encuesta sobre innovación realizada en un país rico en recursos revelaba que, aunque se había conseguido atraer y retener a agentes de innovación, el nivel de difusión era relativamente bajo como consecuencia de la falta de interacción y de la inexistencia de vínculos de asociación con agentes de innovación locales. La experiencia de

un país que había iniciado recientemente esas actividades indicaba que la secuencia de acumulación de capacidad que se había seguido, a saber, "ingeniería-diseño-desarrollo-investigación" difería de la seguida por los países punteros tradicionales, que era la de "investigación-desarrollo-diseño-ingeniería". Para sostener la adquisición de tecnología en esos países y proporcionar orientación a los países que desearan seguir esa vía de desarrollo, se necesitaban indicadores de CTI que permitieran medir la utilización, la adquisición y la asimilación de tecnología, la mejora tecnológica, la ingeniería inversa y, por último, las actividades de I+D. Una actividad de ámbito regional, la Iniciativa de Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación de África, había limitado el alcance de su primera encuesta a los indicadores tradicionales, aunque se había dejado a los centros de coordinación nacionales la opción de añadir indicadores específicos de ámbito nacional. Un desafío especial era el de medir la innovación en el sector no estructurado del continente, de gran tamaño y considerable importancia económica. En el caso de otro país que no contaba con un gran banco de datos ni había realizado una encuesta sobre innovación, se había conseguido avanzar mediante asociaciones tecnológicas y adquisiciones de tecnología.

24. Se sugirió la conveniencia de estimular resueltamente la innovación a todos los niveles por medio de formas de reconocimiento, incentivos y oportunidades. En la agricultura, por ejemplo, muchos procesos y prácticas nuevos surgían de los usuarios finales y se difundían a través de contactos sociales sin que se atendiera a su origen o autoría. Debía alentarse a los estudiantes de los países desarrollados y de los países en desarrollo a que idearan soluciones eficaces en función de los costos. Además, convendría identificar a las empresas innovadoras y otorgarles prioridad con el fin de alentar a otras empresas. Otras cuestiones que se plantearon en el debate fueron las del posible papel de las adquisiciones públicas como fuente de innovación y de las inversiones de la diáspora como capital de innovación.

25. Las presentes lagunas de información no debían considerarse como un obstáculo a la cooperación y la colaboración, sino como una oportunidad para el diálogo con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias. Se sugirió la conveniencia de seguir buscando conjuntos de indicadores básicos que pudieran: a) utilizarse selectivamente para diferentes niveles de análisis, es decir, en los planos internacional, regional, nacional y subregional; b) ampliar el marco conceptual para abarcar los efectos y la calidad de la innovación; c) detectar los problemas y estrangulamientos sistémicos, desde los de establecimiento de infraestructuras y disponibilidad de inversiones hasta dificultades más concretas a nivel de empresa, como las de utilización, adquisición y asimilación de tecnologías, así como de diseño e ingeniería; d) servir como indicadores para sectores concretos, cuyos datos podrían reunirse a través de asociaciones como la red mundial de cámaras de comercio con el fin de lograr una respuesta más precisa y proactiva; y e) medir los resultados y las actividades de I+D privadas. La colaboración internacional futura en esta esfera podría incluir, entre otros aspectos, la realización de estudios conjuntos para mejorar los indicadores de CTI.

Principales cuestiones planteadas en el debate

26. Atendiendo a la importancia de la iniciativa empresarial y de la innovación como elementos fundamentales para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los expertos señalaron que la UNCTAD debía seguir creando un inventario de prácticas ejemplares en materia de políticas de fomento de la iniciativa empresarial, sobre la base de los seis principales componentes de un posible marco de política de la UNCTAD para el fomento de la iniciativa empresarial. Esos seis componentes seleccionados eran los siguientes: a) el entorno general propicio para la iniciativa empresarial; b) la sensibilización sobre la importancia de la iniciativa empresarial y de la elaboración de políticas, la creación de

redes a tal efecto; c) la educación y capacitación para la iniciativa empresarial; d) las actividades de I+D, la comercialización de la tecnología y los servicios de extensión; e) el apoyo financiero para la creación y el desarrollo de las empresas; y f) el marco normativo. Ese inventario desempeñaría tres funciones: a) la de plataforma de intercambio de conocimientos y de contactos entre los expertos; b) la de recurso mundial de información completa sobre los programas gubernamentales y no gubernamentales de fomento de la iniciativa empresarial y la innovación; y c) la de instrumento para realizar análisis comparativos de los programas de fomento de la iniciativa empresarial y la innovación.

1. Indicadores básicos

27. La UNCTAD debía seguir desarrollando una serie de indicadores básicos para evaluar la eficacia de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial, teniendo en cuenta las mejores prácticas y las enseñanzas de otras instituciones y partes interesadas pertinentes. Esos indicadores, junto con el marco de política, proporcionarían un instrumento de política para el fomento de la iniciativa empresarial en los países en desarrollo y las economías en transición.

28. La UNCTAD debía seguir cooperando con los programas u organizaciones pertinentes que realizaban actividades de fomento de la iniciativa empresarial, como la OCDE, la Fundación Kaufmann, la SEBRAE, el instituto Endeavor y la Semana Mundial del Espíritu Empresarial, entre otros.

2. Difusión

29. Con el fin de facilitar la difusión de las mejores prácticas y el intercambio de conocimientos, la UNCTAD debía crear una base de datos y un portal (de bajo costo) en la Web por medio de foros electrónicos, sobre la base de las mejores prácticas indicadas por los expertos y validadas por los indicadores de evaluación del impacto. Los debates entre los expertos y las aportaciones del grupo de expertos deberían publicarse en una plataforma electrónica específica en el sitio web de la UNCTAD.

3. Papel fundamental de la innovación

30. Conscientes de la importancia de las actividades de CTI como motor de la economía basada en el conocimiento y el desarrollo económico sostenible, los expertos subrayaron la conveniencia de elaborar políticas de CTI coherentes adaptadas a las realidades y oportunidades de los países en desarrollo, y alentaron a la UNCTAD a que prosiguiera sus investigaciones y su análisis de políticas sobre cuestiones de CTI y actuara como foro de diálogo de políticas sobre CTI. Los expertos exhortaron a la UNCTAD a que siguiera realizando exámenes de las políticas nacionales de CTI en los países en desarrollo.

31. Puesto que el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas de CTI debían basarse en datos fiables y objetivos, los expertos alentaron a la UNCTAD a promover la utilización de indicadores de CTI en el diseño y la evaluación de políticas de CTI. Los expertos destacaron que para poder formular políticas de CTI bien concebidas era necesario contar con indicadores de CTI pertinentes y adecuados a la situación de los países en desarrollo.

4. Cooperación

32. Habida cuenta de que las políticas de CTI de los países en desarrollo no podían basarse en indicadores derivados directamente de la experiencia de los países desarrollados, y de que los encargados de la formulación de políticas necesitaban poder utilizar y analizar indicadores de CTI que reflejaran las características de la economía y de la innovación de los propios países en desarrollo, los expertos alentaron a la UNCTAD a que cooperara con

otras organizaciones e iniciativas internacionales, regionales y nacionales con el fin de promover el desarrollo de indicadores de CTI pertinentes en los que pudieran fundarse recomendaciones de política eficaces.

5. Comparabilidad y pertinencia

33. Teniendo en cuenta la utilidad que para los encargados de la formulación de políticas, los círculos académicos, las oficinas nacionales de estadística y el sector privado tendría el aumento de la disponibilidad de indicadores de CTI internacionalmente comparables, los expertos exhortaron a la UNCTAD a que siguiera estudiando con otras partes interesadas la posibilidad de elaborar una lista común de indicadores de CTI adaptados a las realidades de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

6. Intensificación de los esfuerzos

34. Conscientes de la actual necesidad de crear capacidad para reunir y analizar datos de CTI, los expertos alentaron a la UNCTAD a que trabajara en colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales para fomentar la capacidad de los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, para reunir y analizar datos de CTI que pudieran resultar de utilidad para la formulación de políticas de CTI orientadas hacia el desarrollo.

35. Se señaló que la mejora de las políticas de innovación entrañaba importantes posibilidades de acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y mejorar la salud y el bienestar social. Por consiguiente, la continuación de la labor sobre la interacción y las mejores prácticas podría rendir resultados valiosos y sostenidos.

II. Cuestiones de organización

A. Elección de la Mesa

36. En su sesión plenaria de apertura, la reunión multianual de expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Sr. Charles Wessner (Estados Unidos de América)

Vicepresidente y Relator: Sr. Anas Alami Hamedane (Marruecos)

B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

37. En su sesión plenaria de apertura, la reunión multianual de expertos aprobó el programa provisional del período de sesiones (contenido en el documento TD/B/C.II/MEM.1/5). El programa de la reunión fue, pues, el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Políticas de promoción de la empresa y fomento de la capacidad en ciencia, tecnología e innovación.
4. Aprobación del informe de la reunión.

C. Resultados del período de sesiones

38. En su sesión plenaria de clausura, celebrada el viernes 22 de enero de 2010, la reunión multianual de expertos acordó que la Presidencia resumiría los debates (véase el capítulo I).

D. Aprobación del informe

39. También en su sesión plenaria de clausura, la reunión multianual de expertos autorizó al Vicepresidente y Relator, bajo la autoridad del Presidente, a ultimar el informe tras la conclusión de la reunión.

Anexo

Participantes*

1. Participaron en el período de sesiones representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Angola	Israel
Arabia Saudita	Italia
Argelia	Jamaica
Argentina	Jordania
Bangladesh	Kenya
Belarús	Malasia
Bélgica	Marruecos
Benin	Mauricio
Botswana	México
Brasil	Montenegro
Camerún	Mozambique
Chile	Namibia
China	Nepal
Chipre	Nigeria
Colombia	Omán
Congo	Pakistán
Côte d'Ivoire	Perú
El Salvador	Polonia
Emiratos Árabes Unidos	República Dominicana
Eslovaquia	República Unida de Tanzania
España	Santa Sede
Estados Unidos de América	Senegal
Etiopía	Tailandia
Federación de Rusia	Trinidad y Tabago
Filipinas	Turquía
Francia	Uganda
Georgia	Uruguay
Ghana	Venezuela (República Bolivariana de)
Grecia	Zambia
Indonesia	Zimbabwe
Irán (República Islámica del)	

2. Estuvieron representadas en el período de sesiones las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Comunidad Europea
Grupo de Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Secretaría del Commonwealth

* La lista de participantes figura en el documento TD/B/C.II/MEM.1/Inf.2.

3. Estuvieron representadas en el período de sesiones las siguientes organizaciones de las Naciones Unidas:

Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/OMC)
 Comisión Económica para América Latina y el Caribe
 Comisión Económica para Europa
 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

4. Estuvieron representados en el período de sesiones los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Banco Mundial
 Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
 Unión Internacional de Telecomunicaciones

5. Estuvieron representadas en el período de sesiones las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general
 Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible
 Ingenieros del Mundo
 Third World Network

6. Fueron invitados a asistir a la reunión de expertos los siguientes representantes del mundo académico y del sector privado:

Sra. Karen Wilson, Fundación Kauffman
 Sr. Luc Soete, Director de la Universidad de las Naciones Unidas, UNU-MERIT
 Sr. Déogratias Harorimana, Rwanda Development Board
 Sr. Thomas Andersson, profesor, asesor superior y Presidente del Consejo de Administración de IKED, Suecia
 Sr. D. H. Swart, Director de What Works Strategy, Sudáfrica
 Sr. Nir Ofek, Presidente y Director General de Glocals
 Sr. Geoffroy Raymond, CEO, Tegona
 Sr. Hussein Al-Natsheh, Queen Rania Center for Entrepreneurship
 Sr. Chibamba Kanyama, SabMiller
 Sr. Jesus Martin Garcia, Eclosion
 Sra. Marilise Saghbini, Global Entrepreneurship Week
 Sra. Amisha Miller, Oficial de Supervisión y Evaluación de Enterprise UK
 Sr. Tim Olalekan Williams, Secretaría del Commonwealth
 Sr. Francesco Dalbo, Goa Corporation
 Sr. Jeff Skinner, Director Ejecutivo de Foundation for Entrepreneurial Management, London Business School
 Sra. Mariarosa Lunati, Coordinadora de Indicadores de Iniciativa Empresarial y Estadísticas Empresariales, Dirección de Estadística de la OCDE

- Sra. Sylvia Solf, Directora del Programa, Doing Business Project, Grupo del Banco Mundial
- Sr. Ignacio de la Vega, profesor de creación de empresas y dirección estratégica, IE Business School, Madrid
- Sr. Fabio Tran, Endeavor, Brasil
- Sr. Juliano Seabra, Endeavor, Brasil
- Sra. Margaret Mokgethe, Local Enterprise Authority, Gaborone
- Sr. Ignacio del Arco, I2BC, España
- Sr. Carlos Roberto Cortés Martínez, CAFAM, Colombia
- Sr. Sunil Mani, Professor, Centre for Development Studies, India
- Sr. Sebastián Rovira, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
- Sr. Taeyoung Shin, investigador principal y ex vicepresidente del Instituto de Políticas de Ciencia y Tecnología, República de Corea
- Sr. D. H. Swart, Director de What Works Strategy, Sudáfrica
- Sra. Diana Suarez, Centro Redes y profesora de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
- Sr. Martin Schaaper, especialista de programas, estadísticas de ciencia y tecnología, Instituto de Estadística de la UNESCO
- Sr. Khaleefa S. Al-Mansouri, Director de ADAEP, Director de Estrategia y Planificación de Políticas de la Secretaría General del Consejo Ejecutivo de Abu Dhabi
- Sr. Patarapong Intarakumnerd, Escuela de Innovación de la Universidad Thammasat, Tailandia
- Sr. Philippe Mawoko, Coordinador de la Iniciativa de Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación de África (ASTII), Oficina de Ciencia y Tecnología de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, Sudáfrica (por videoconferencia)
-