



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
18 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Quinto período de sesiones

Ginebra, 29 de abril a 3 de mayo de 2013

Tema 4 del programa provisional

Promoción de la iniciativa empresarial para el fomento de la capacidad productiva

El marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial de la UNCTAD y su aplicación

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Muchos países en desarrollo y economías en transición encuentran dificultades a la hora de diseñar y aplicar sus políticas de fomento de la iniciativa empresarial. Para ayudar a las autoridades en esa tarea, la UNCTAD ha desarrollado un marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial. Si bien hay que tener presente que no constituye una solución única para todos los casos, el marco hace hincapié en objetivos de política y recomendaciones que podrían servir de base en el desarrollo de iniciativas, medidas e instituciones para promover y facilitar la iniciativa empresarial adaptadas a cada país. El marco incluye una lista de verificación práctica, un inventario de buenas prácticas y algunos indicadores de seguimiento.

Al ser el marco un documento vivo, las lecciones aprendidas y los desafíos encontrados en el Brasil, Ghana, Nigeria, Panamá, Zimbabwe y otros países servirán para mejorar aún más el documento y la guía de aplicación, con recomendaciones prácticas para los responsables políticos sobre la mejor manera de adoptarlo y adaptarlo a sus contextos nacionales, a fin de impulsar el papel de la iniciativa empresarial en el desarrollo social y económico.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. Marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial y guía de aplicación	3
A. Formulación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial.....	5
B. Optimización del marco regulador	6
C. Fomento de la educación empresarial y el desarrollo de aptitudes	8
D. Facilitación del intercambio de tecnología y la innovación.....	9
E. Mejora del acceso a la financiación.....	10
F. Fomento de la concienciación y del establecimiento de redes.....	11
II. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.....	12
III. Desafíos	19
IV. Seguimiento y evaluación	21
V. Observaciones finales	24

Introducción

1. La iniciativa empresarial es vital para el crecimiento económico y el desarrollo. La creación de nuevas empresas genera valor añadido, ingresos fiscales, empleo e innovación, y es un ingrediente esencial para el desarrollo de un sector empresarial dinámico de pequeñas y medianas empresas. Puede contribuir a alcanzar objetivos específicos de desarrollo sostenible, como la creación de empleo para mujeres, jóvenes o grupos desfavorecidos. La iniciativa empresarial también puede ayudar a la transformación estructural y a la creación de nuevas industrias, por ejemplo, a través del desarrollo de actividades de la economía "verde".

2. El marco de la UNCTAD tiene como objetivo apoyar a los encargados de la formulación de políticas de países en desarrollo en el diseño de iniciativas, medidas e instituciones que promuevan la iniciativa empresarial*. Si bien debe tenerse en cuenta que no existe una solución única para todos los casos, el marco sugiere opciones de políticas y recomienda acciones en esferas de políticas prioritarias que tienen efectos directos sobre la actividad empresarial. Propone listas de verificación, así como un gran número de buenas prácticas y estudios de casos. Incluye también una guía del usuario, un manual en el que se explica paso a paso cómo elaborar una política de fomento de la iniciativa empresarial y un conjunto de indicadores para evaluar los avances logrados.

3. Expertos de más de 100 países contribuyeron al desarrollo del marco durante las series de reuniones multianuales de expertos sobre políticas de promoción de la empresa y fomento de la capacidad en ciencia, tecnología e innovación, celebradas en Ginebra entre 2009 y 2012.

I. Marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial y guía de aplicación

4. El marco identifica seis esferas de políticas prioritarias (gráfico 1).

Gráfico 1

Componentes fundamentales del marco de la UNCTAD



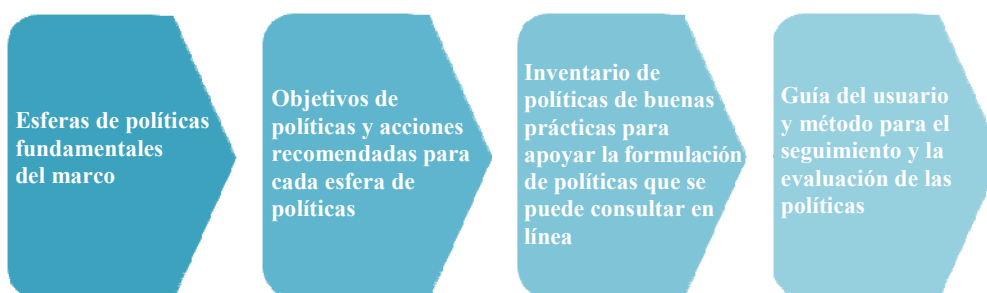
Fuente: UNCTAD.

* En la página web www.unctad.org/epf pueden descargarse copias electrónicas del *Online Inventory of Best Practices in Entrepreneurship* y del *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*.

5. Para cada componente, el marco:
 - a) Identifica los objetivos y opciones de política en forma de medidas recomendadas;
 - b) Propone listas de verificación, estudios de casos y buenas prácticas;
 - c) Proporciona un inventario interactivo de buenas prácticas que se puede consultar en línea;
 - d) Ofrece una guía del usuario, así como métodos para el seguimiento y la evaluación de las políticas;
 - e) Proporciona un conjunto de indicadores para evaluar los avances logrados.
6. El *Online Inventory of Good Practices in Entrepreneurship* complementa el marco y proporciona una oportunidad para que todas las partes interesadas puedan contribuir con casos, ejemplos, comentarios y sugerencias, como base para el desarrollo inclusivo de futuras políticas de fomento de la iniciativa empresarial. El inventario incluye algunos programas y políticas de países en desarrollo y economías en transición.
7. La combinación formada por el inventario en línea y el marco constituye un conjunto de recursos normativos que las autoridades pueden utilizar de manera interactiva y gradual para la formulación y aplicación de estrategias nacionales de fomento de la iniciativa empresarial (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

Formulación y aplicación de estrategias nacionales de fomento de la iniciativa empresarial



Fuente: UNCTAD (www.unctad.org/epf).

8. Para dar cabida a los comentarios recibidos a través del inventario en línea y de numerosos foros sobre políticas de fomento de la iniciativa empresarial organizados por la UNCTAD, el marco se ha concebido como un "documento vivo". La UNCTAD irá también incorporando de forma continuada en el marco las lecciones aprendidas en el contexto de su labor de asistencia técnica para el desarrollo de la iniciativa empresarial.
9. Para prestar esa asistencia técnica, la UNCTAD cuenta con una red de 34 centros Empretec, que imparten formación y otros servicios de desarrollo empresarial a los emprendedores. El marco sirve como modelo para proyectos destinados a ayudar a los encargados de la formulación de políticas de países en desarrollo a diseñar y aplicar con éxito programas de promoción de la iniciativa empresarial. La UNCTAD ofrece esa asistencia técnica a los países que la solicitan.
10. Cada una de las seis esferas del marco, explicadas con más detalle en esta nota, se examina individualmente en una sección específica, que presenta ejemplos de buenas prácticas en los que se han aplicado políticas con éxito.

11. Los encargados de la formulación de políticas que tengan la intención de desarrollar iniciativas, medidas e instituciones para promover y facilitar la iniciativa empresarial y la creación de empresas pueden aplicar el marco siguiendo una serie de pasos:

a) Evaluar el estado actual de la iniciativa empresarial en el país. Se trata de valorar el entorno empresarial existente en que los emprendedores ponen en marcha, explotan y hacen crecer sus empresas, estudiando el clima empresarial en general e identificando los retos específicos de cada país. Como parte de esta etapa, los encargados de la formulación de políticas deben evaluar la importancia de la iniciativa empresarial en los objetivos de desarrollo globales del país, especialmente en relación con el desarrollo sostenible. Las listas de verificación que figuran al final de cada sección pueden servir de guía en este proceso; hay también otras herramientas que pueden resultar útiles.

b) Definir la estrategia y las prioridades generales en el apoyo a la iniciativa empresarial, tanto en términos de objetivos como de metas. Es especialmente importante identificar cuáles son los grupos de emprendedores que necesitan asistencia, así como las lagunas y deficiencias existentes en las políticas y los programas relativos a esos grupos.

c) Diseñar un conjunto de medidas bien definidas y coordinadas para hacer frente a las lagunas y deficiencias identificadas. Los ejemplos y casos que este documento presenta, así como las mejores prácticas incluidas en el inventario en línea (parte integral de este marco de políticas) pueden servir de ayuda, al proporcionar opciones de política que pueden ser adoptadas y adaptadas a circunstancias y objetivos concretos. La estrategia y las prioridades en el apoyo a la iniciativa empresarial, así como las medidas concretas, deben conducir a la adopción de planes de acción para una aplicación coordinada.

d) Realizar un seguimiento y una evaluación del impacto de las medidas de política, y examinar periódicamente lo que aportan las lecciones aprendidas. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial deben gestionarse de forma dinámica, con el fin de garantizar la continua pertinencia y eficacia de las medidas adoptadas. Para llevar a cabo una evaluación periódica de esas políticas, es importante definir una serie de objetivos y metas mensurables, que pueden traducirse en indicadores de desempeño clave con los que evaluar la mejora o el deterioro del entorno para la iniciativa empresarial en un país. El número de los objetivos de las políticas y los indicadores de desempeño conexos debe ser limitado. Para la selección de estos últimos, hay que aplicar ciertos criterios, que se abordan en el capítulo III. El cuadro 7 presenta una serie ilustrativa de posibles criterios.

12. A continuación se ofrece una visión general de cada una de las seis esferas prioritarias incluidas en el marco.

A. Formulación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial

13. La iniciativa empresarial es uno de los impulsores más importantes de la creación de empleo y el crecimiento económico, y es crucial para el desarrollo de un dinámico sector estructurado de pequeñas y medianas empresas. Contribuye al aumento de la productividad y también puede ayudar a encontrar soluciones empresariales prácticas a los retos sociales y ambientales, entre ellos el cambio climático. A pesar de su importancia, no todos los países en desarrollo disponen de iniciativas políticas específicas para alentar activamente la iniciativa empresarial. Tanto la teoría económica como la práctica demuestran que la iniciativa empresarial puede generar beneficios sociales que van más allá de las ganancias privadas. Se justifica, por tanto, que los gobiernos la apoyen de manera proactiva, y para ello se requiere un enfoque sistémico. Las estrategias nacionales de fomento de la iniciativa empresarial deben diseñarse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país. Por consiguiente, es importante clarificar de qué manera se espera que la iniciativa

empresarial contribuya a los objetivos generales de desarrollo del país y en qué ámbitos deben intervenir las políticas y las instituciones a fin de alcanzar esos objetivos. Véase el cuadro 1.

Cuadro 1

Formulación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Identificar los desafíos específicos del país	Determinar el estado actual de la iniciativa empresarial en el país Identificar las oportunidades y los retos para el fomento de la iniciativa empresarial específicos de cada país
b) Determinar objetivos y establecer prioridades	Definir estrategias para alcanzar metas concretas y llegar a grupos objetivo específicos Desarrollar y priorizar las medidas
c) Asegurar la coherencia entre la estrategia de fomento de la iniciativa empresarial y otras políticas nacionales	Armonizar las estrategias de fomento de la iniciativa empresarial con la estrategia general de desarrollo y otras estrategias de desarrollo del sector privado Gestionar la interacción y crear sinergias políticas
d) Reforzar el marco institucional	Designar una institución directiva Establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional efectivo y aclarar los mandatos Colaborar con el sector privado y otras partes interesadas Prestar servicios de tipo empresarial
e) Medir los resultados y asegurar el aprendizaje en el ámbito de la formulación de políticas	Definir indicadores de desempeño claros y evaluar el impacto Establecer procedimientos habituales de seguimiento y de evaluación independientes Incorporar las lecciones aprendidas

Fuente: UNCTAD.

B. Optimización del marco regulador

14. Para que la iniciativa empresarial pueda florecer se requiere un entorno que permita al emprendedor crear, explotar, administrar y, si es necesario, cerrar su negocio en un contexto que garantice el cumplimiento de la ley en lo referente a los procedimientos de divulgación, licencias y registro, y a la protección de los activos físicos y la propiedad intelectual.

15. El marco regulador debe animar a las personas a crear sus propias empresas, probar nuevas ideas de negocio y asumir riesgos calculados, todo ello limitando las cargas administrativas a lo estrictamente necesario para apoyar las políticas públicas y los objetivos de desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el fomento de la iniciativa empresarial requiere un marco regulador que vele por el cumplimiento de las normas que la sociedad considera necesarias, como las destinadas a garantizar el desarrollo inclusivo y sostenible. Estas normas pueden referirse a ámbitos como la salud, la seguridad, el medio ambiente, el

empleo o cualquier otro que la sociedad en su conjunto estime necesario para asegurar un desarrollo inclusivo y sostenible.

16. El siguiente cuadro presenta un resumen de los objetivos de política y las medidas recomendadas.

Cuadro 2

Optimización del marco regulador

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Examinar los requisitos normativos para la creación de empresas	<p>Realizar un estudio comparativo sobre el tiempo y costo para crear una empresa</p> <p>Realizar un estudio comparativo sobre las regulaciones sectoriales y regionales específicas</p> <p>Establecer un diálogo entre los sectores público y privado sobre los costos y los beneficios del marco regulador</p> <p>Mantener el equilibrio entre regulación/normas y objetivos de desarrollo sostenible</p>
b) Minimizar donde sea posible los obstáculos normativos para la creación de empresas	<p>Revisar y reducir (cuando se considere oportuno) los requisitos normativos, por ejemplo: licencias, trámites y tasas administrativas</p> <p>Introducir información transparente, mecanismos rápidos y ventanillas únicas para agrupar los trámites</p> <p>Mejorar los sistemas de registro de empresas y presentación de informes en línea</p>
c) Fomentar la confianza de los emprendedores en el marco regulador	<p>Garantizar una buena gobernanza</p> <p>Hacer que el cumplimiento de los contratos sea más fácil y rápido</p> <p>Establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos</p> <p>Garantizar la protección de la propiedad</p> <p>Reducir el estigma de la quiebra y facilitar la reanudación de la actividad empresarial</p>
d) Guiar a los emprendedores en el proceso administrativo para la creación de empresas y realzar los beneficios de la formalización	<p>Llevar a cabo campañas de información sobre los requisitos normativos</p> <p>Definir claramente el vínculo entre los requisitos normativos y la oferta de servicios públicos, en particular los de apoyo a las empresas</p> <p>Ayudar a las nuevas empresas a cumplir con los requisitos normativos</p>

Fuente: UNCTAD.

C. Fomento de la educación empresarial y el desarrollo de aptitudes

17. Las habilidades que debe poseer un emprendedor abarcan por un lado aptitudes personales, tales como la persistencia, la capacidad de crear redes y la confianza en sí mismo, y por otro lado aptitudes facilitadoras o profesionales, como los conocimientos básicos para crear una empresa, la capacidad de planificación empresarial, la formación financiera y las dotes gerenciales. Las políticas y los programas de educación empresarial eficaces se centran en el desarrollo de esas competencias y aptitudes emprendedoras, que son transferibles y beneficiosas en muchos contextos de trabajo. El objetivo no es únicamente fomentar que un mayor número de personas tengan la capacidad y el deseo de crear sus propias empresas, sino también desarrollar una cultura emprendedora en la sociedad. Las políticas gubernamentales sobre iniciativa empresarial pueden hacer que el sistema de educación formal incluya una cultura de ese tipo mediante asignaturas formales en programas de formación comunitarios, rurales y de aprendizaje (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Fomento de la educación empresarial y el desarrollo de aptitudes

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Incluir el fomento de la iniciativa empresarial en la educación formal e informal	<p>Incorporar el desarrollo de la sensibilización sobre la iniciativa empresarial y los comportamientos empresariales a partir de la escuela primaria (por ejemplo, con actividades de toma de riesgos y de trabajo en equipo)</p> <p>Fomentar la iniciativa empresarial a través de asignaturas optativas, actividades extracurriculares, seminarios de orientación profesional y visitas a empresas en la escuela secundaria</p> <p>Apoyar los cursos, programas y cátedras de iniciativa empresarial en las universidades e instituciones de educación superior</p> <p>Promover programas de formación profesional y de aprendizaje</p> <p>Promover y establecer vínculos con centros de formación sobre iniciativa empresarial</p>
b) Crear programas de estudio eficaces sobre iniciativa empresarial	<p>Preparar material educativo básico sobre las aptitudes que debe tener el emprendedor</p> <p>Promover el uso de materiales, estudios de casos y ejemplos de emprendedores que puedan servir como modelos, adaptados al contexto local</p> <p>Fomentar las herramientas interactivas y en línea</p> <p>Promover metodologías experienciales y de aprendizaje basadas en la práctica</p>
c) Capacitar a los docentes	<p>Asegurar que los docentes colaboren con el sector privado y con los emprendedores, y apoyar iniciativas que acerquen a los emprendedores a las instituciones educativas</p> <p>Fomentar la formación empresarial de los docentes</p> <p>Promover las redes de formadores en iniciativa empresarial</p>

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
d) Asociarse con el sector privado	Fomentar que el sector privado patrocine la formación en iniciativa empresarial y el desarrollo de aptitudes Establecer vínculos entre las empresas y las redes de formación sobre iniciativa empresarial Desarrollar programas de mentores

Fuente: UNCTAD.

D. Facilitación del intercambio de tecnología y la innovación

18. El emprendimiento, la tecnología y la innovación se apoyan mutuamente. La tecnología proporciona a los emprendedores nuevas herramientas para mejorar la eficiencia y la productividad de sus empresas, además de nuevas plataformas para materializar sus ideas empresariales. A su vez, los emprendedores fomentan la innovación tecnológica desarrollando nuevos productos, servicios y procesos, o mejorando los ya existentes, y garantizando su comercialización. En los países en desarrollo, los dos aspectos son importantes en distintos grados, en función del nivel de desarrollo económico local, la tasa de adopción de las tecnologías usadas a nivel internacional y la capacidad innovadora de las empresas locales o las instituciones de investigación. Teniendo en cuenta la relación bidireccional entre tecnología/innovación e iniciativa empresarial, el siguiente cuadro presenta los elementos que se contemplan en esa esfera.

Cuadro 4

Facilitación del intercambio de tecnología y la innovación

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Apoyar una mayor difusión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en el sector privado	Lanzar campañas de sensibilización y fomento de la capacidad en el uso de las TIC Estimular la introducción de las TIC en las empresas Apoyar el desarrollo de plataformas de información de mercado a las que se pueda acceder a través de Internet o del teléfono móvil Ofrecer capacitación sobre las TIC a grupos objetivo, como las mujeres y los empresarios rurales
b) Promover redes empresariales que contribuyan a la difusión de la tecnología y la innovación	Promover los vínculos empresariales horizontales a través de la creación de agrupaciones empresariales Proporcionar a las redes de empresas locales asistencia para la normalización y la obtención de certificaciones de calidad (entre ellas las relativas a las normas sociales y ambientales) Promover los vínculos comerciales a través del desarrollo de la oferta
c) Crear vínculos entre los organismos públicos, las instituciones de investigación, las universidades y el sector privado	Identificar actividades conjuntas de investigación con participantes y beneficiarios claramente definidos Fomentar alianzas y estructuras mixtas público/privadas para difundir la innovación

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
d) Apoyar la creación de nuevas empresas de alta tecnología	<p>Desarrollar la colaboración entre las universidades y la industria con una visión de mercado</p> <p>Promover sinergias institucionales a nivel sectorial</p> <p>Establecer incubadoras de empresas de alta tecnología, centros de conocimiento y parques científicos</p> <p>Facilitar la creación de nuevas empresas que comercialicen las innovaciones</p> <p>Establecer redes en sectores intensivos en conocimientos especializados con destacados expertos científicos y académicos de todo el mundo</p> <p>Facilitar el acceso de los investigadores e innovadores a la protección de patentes de forma eficaz en función de los costos</p>

Fuente: UNCTAD.

E. Mejora del acceso a la financiación

19. El acceso insuficiente a la financiación sigue siendo un obstáculo importante para muchos aspirantes a emprendedores, sobre todo en los países en desarrollo. Estudios recientes confirman que el déficit de financiación global que existe para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) sigue siendo enorme. Los emprendedores, independientemente de su tipo o tamaño, necesitan una variedad de servicios financieros, entre los que figuran los servicios para hacer depósitos y pagos, así como el acceso al crédito, al capital y a las garantías. Muchos emprendedores de países en desarrollo podrían beneficiarse de cursos de capacitación en educación financiera y del uso de tecnologías bancarias modernas para la prestación de servicios financieros. El cuadro siguiente presenta una serie de medidas que se pueden tomar para mejorar el acceso a la financiación.

Cuadro 5

Mejora del acceso a la financiación

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Mejorar el acceso a los servicios financieros pertinentes en condiciones adecuadas	<p>Crear sistemas públicos de garantía del crédito</p> <p>Estimular la creación de garantías mutuas privadas</p> <p>Promover la inversión extranjera directa en servicios financieros, de financiación de la cadena de suministro (factoraje) y de arrendamiento financiero</p> <p>Facilitar los mecanismos de búsqueda de préstamos sin garantía</p>
b) Promover que se financie la innovación	<p>Ofrecer incentivos para atraer a los inversores de capital riesgo y a los inversores providenciales</p> <p>Fomentar modalidades de financiación de capital riesgo y la financiación social</p>

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
	Conceder préstamos basados en el rendimiento e incentivos para la innovación y para el crecimiento "verde"
	Facilitar el uso de la propiedad intelectual como garantía
c) Fortalecer la capacidad del sector financiero para apoyar a las nuevas empresas	<p>Establecer un estatuto financiero nacional</p> <p>Promover el acceso de los sectores público y privado a alianzas en el ámbito financiero o a grupos específicos</p> <p>Proporcionar subvenciones para la creación de capacidad y asistencia técnica a fin de ampliar las actividades de concesión de préstamos (por ejemplo, la prestación de servicios financieros a través de las oficinas de correos y otros prestamistas "de proximidad", o el uso de nuevas tecnologías bancarias para llegar a las zonas rurales)</p>
d) Proporcionar capacitación financiera a los emprendedores y fomentar que se soliciten y otorguen préstamos de manera responsable	<p>Establecer programas de formación financiera y contable</p> <p>Realizar una supervisión adecuada de los productos financieros ofrecidos a los microempresarios y empresarios sociales</p> <p>Ampliar la cobertura de las agencias de crédito privadas y del registro público de crédito</p>

Fuente: UNCTAD.

F. Fomento de la concienciación y del establecimiento de redes

20. Las percepciones socioculturales negativas sobre la iniciativa empresarial pueden actuar como barreras significativas para la creación de empresas y socavar el impacto de la aplicación de las políticas de apoyo a la iniciativa empresarial. El efecto de las reformas normativas que buscan favorecer la creación de empresas o facilitar el acceso de los emprendedores a fuentes de financiación no será óptimo si grandes sectores de la población no consideran la creación de empresas como una opción viable y rentable, es decir, si solo se plantearían recurrir a esa alternativa por obligación o necesidad. Fomentar una cultura de iniciativa empresarial que valore positivamente a los emprendedores y su actividad es un factor determinante para el éxito de un marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial; también es un factor crucial para superar la cultura de dependencia, tanto respecto de los gobiernos como de los donantes. El cuadro 6 presenta una sinopsis de los objetivos y las medidas recomendadas.

Cuadro 6

Fomento de la concienciación y del establecimiento de redes

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
a) Resaltar el valor de la iniciativa empresarial para la sociedad y hacer frente a los prejuicios culturales negativos	<p>Poner en marcha campañas de divulgación y sensibilización sobre la iniciativa empresarial a nivel nacional, regional y local, en colaboración con todas las partes interesadas</p> <p>Utilizar los medios de comunicación y los espacios para el diálogo sobre políticas, discursos, exposiciones e informes para hacer público el apoyo a la iniciativa empresarial</p>

<i>Objetivos de política</i>	<i>Medidas recomendadas</i>
	Difundir información sobre la iniciativa empresarial y la creación de empresas sociales, y sobre su impacto en la economía
	Reconocer públicamente los ejemplos de éxito empresarial mediante la concesión de premios y otras iniciativas
	Implicar a los empresarios en los procesos de diálogo sobre políticas para sensibilizar a los funcionarios del gobierno
b) Concienciar sobre las oportunidades de iniciativa empresarial	Hacer publicidad sobre las oportunidades de negocio vinculadas a las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y los planes de incentivos conexos
	Organizar ferias de información y de empleo, foros y cumbres sobre oportunidades de negocio relacionadas, por ejemplo, en sectores económicos o modelos de negocio específicos, como las microfranquicias
c) Estimular las iniciativas del sector privado y fortalecer las redes de emprendedores	Apoyar las campañas llevadas a cabo por el sector privado
	Facilitar la creación de plataformas para el intercambio empresarial, portales empresariales, ferias y asociaciones y clubes empresariales
	Involucrar a la comunidad de la diáspora en las redes locales de emprendedores

Fuente: UNCTAD.

II. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

21. Desde su lanzamiento, en abril de 2012, en la XIII UNCTAD, el marco ha demostrado su utilidad en el examen, el diseño y la aplicación de políticas de iniciativa empresarial en varios países: Brasil, Ghana, Nigeria, Panamá y Zimbabwe. En esos países, la UNCTAD ha colaborado con las autoridades a través de los centros establecidos de la red Empretec, lo que ha facilitado el diálogo entre los sectores público y privado. Como primer paso, los gobiernos nacionales han realizado consultas sobre la iniciativa empresarial mediante foros nacionales, seminarios regionales, evaluaciones comparativas y mecanismos de examen, con la participación de los interesados. Esas iniciativas son dignas de mención. El diálogo que propician contribuye a generar confianza y a forjar alianzas para los procesos de diseño y aplicación de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial. El marco subraya que la fase inicial es sumamente importante; proporciona pautas para establecer un mecanismo de evaluación del estado actual de la iniciativa empresarial en el país en cuestión y para definir prioridades y metas. Para dar mayor claridad a lo expuesto se detallan los siguientes casos, que tuvieron lugar en los países mencionados.

22. Brasil: el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior convocó un seminario internacional sobre la política nacional de fomento de la iniciativa empresarial en junio de 2012 (véase el recuadro 1). Entre los participantes en la reunión figuraron la Universidad de Brasilia, Endeavor Brasil, la Unión Europea, el Centro de Apoyo al Desarrollo Tecnológico y la Confederación Nacional del Comercio de Bienes, Servicios y Turismo. Los asistentes deliberaron sobre las mejores prácticas para la formulación de estrategias de fomento de la iniciativa empresarial. La UNCTAD presentó el marco y participó en un debate con las partes interesadas.

Recuadro 1

Brasil: Seminario internacional sobre la política nacional de fomento de la iniciativa empresarial

El Brasil tiene una economía muy prometedora. Aunque las tasas de crecimiento han disminuido a raíz de la crisis económica mundial, la iniciativa empresarial y las pequeñas y medianas empresas (pymes) no han perdido su ímpetu. Estas actividades son a menudo viveros de innovación. El fomento de la iniciativa empresarial en el país (liderado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, (SEBRAE) está respaldado por una sólida colaboración a este respecto entre los sectores público y privado. Según el SEBRAE, el incremento del número de nuevas empresas en el Brasil está relacionado con el desarrollo del espíritu emprendedor. Sin embargo, todavía hay un considerable margen de mejora en el entorno empresarial. Los emprendedores brasileños se enfrentan a dificultades al crear y cerrar una empresa, a un sistema tributario complejo y a obstáculos para acceder a la financiación. Por otra parte, la educación empresarial es insuficiente, a pesar de los esfuerzos para introducirla en el sistema de educación formal e informal. Para hacer frente a esas cuestiones de una manera integral, el Gobierno estableció un plan para diseñar una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial. Como punto de partida, las autoridades del Brasil evaluaron el estado de la iniciativa empresarial en el país.

El Gobierno, con el apoyo de Endeavor Brasil y del SEBRAE, llevó a cabo seis talleres con las partes interesadas en todo el país a fin de comprender plenamente los desafíos específicos que encara el desarrollo de la iniciativa empresarial. Usando la metodología World Café (www.theworldcafe.com/method.html) para estimular la reflexión y la interacción, los interesados identificaron objetivos específicos que el fomento de la iniciativa empresarial debía contribuir a alcanzar. Los talleres destacaron 11 esferas de intervención: el entorno económico; el marco regulador; la gobernanza; la infraestructura; la educación; la capacitación y la difusión; la tecnología y la innovación; la tributación y la facilitación de la actividad empresarial; la inversión, la financiación y el crédito; la cultura y el perfil de la iniciativa empresarial, y la iniciativa empresarial dirigida a poblaciones objetivo particulares. El futuro proyecto de política pública nacional va a tener en cuenta el marco de la UNCTAD.

23. Tomando como referencia la base de datos de la UNCTAD sobre buenas prácticas, el seminario ofreció un panorama de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial que habían sido eficaces en la región. La iniciativa culmina el proceso que el Gobierno del Brasil ha llevado a cabo para evaluar el estado actual de la iniciativa empresarial en el país, como primer paso para el diseño de una política nacional al respecto. Al final del seminario, los participantes examinaron el proyecto de política pública nacional sobre fomento de la iniciativa empresarial.

24. Ghana: su experiencia en la elaboración de una estrategia de desarrollo del sector privado refleja un proceso integral e inclusivo basado en una amplia consulta con las partes interesadas del país, con el fin de garantizar que la política adoptada tenga una base amplia y sea aceptada por todas las partes (véase el recuadro 2). El Gobierno de Ghana sigue incorporando activamente las lecciones aprendidas y promueve un desarrollo dinámico de la política económica.

25. Por ejemplo, en 2011, el Gobierno y otras partes interesadas se reunieron en un taller organizado por la UNCTAD y el Grupo de Desarrollo Económico de Ghana, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Investigaciones Estadísticas, Sociales y Económicas de la Universidad de Ghana. Los expertos indicaron que, a pesar de los logros económicos, la transformación actual de la economía era demasiado lenta para

crear oportunidades de empleo decente para la masa de trabajadores del país (joven y en rápido crecimiento). Véase el recuadro 2.

Recuadro 2

Ghana: Taller sobre el desarrollo económico centrado en la iniciativa empresarial

Ghana sigue teniendo una economía agraria y dependiente de las materias primas. Su transformación en una economía manufacturera, industrial y basada en los servicios es importante para el crecimiento, el empleo, la reducción de la pobreza y la creación de riqueza. Las perspectivas para el desarrollo económico de Ghana son buenas, con tasas elevadas de crecimiento, un aumento de los ingresos del petróleo y precios altos para sus principales materias primas. Su gobernanza económica y la estabilidad política son también más eficaces que en la mayoría de países africanos. Además, el poder adquisitivo de la clase media urbana está creciendo, lo que crea condiciones favorables para que haya demanda de productos industriales y agrícolas locales. A nivel nacional, la base de competencias también ha mejorado y, como consecuencia, las empresas locales pueden aprovechar más oportunidades.

Los expertos asistieron a un taller conjunto de la UNCTAD y la Fundación Friedrich Ebert. Señalaron que la Segunda Estrategia Nacional a Medio Plazo para el Desarrollo del Sector Privado de Ghana entre 2010 y 2015 era ambiciosa y estaba bien diseñada. La estrategia abordaba la mayoría de las limitaciones del sector privado y permitía a este participar plenamente en su diseño y puesta en práctica. La acertada intención de algunas de las iniciativas incluidas en la estrategia, como la Iniciativa de Crecimiento para la Pequeña y Mediana Empresa o el Fondo para los Vínculos y la Innovación Empresarial, era hacer que el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas formase parte del abanico de objetivos de promoción de la competitividad nacional. Sin embargo, las políticas de fomento de la iniciativa empresarial no estaban suficientemente contempladas en la estrategia.

Los expertos identificaron las siguientes deficiencias en la estrategia: el carácter fragmentado de las políticas de iniciativa empresarial; la ausencia de formación en iniciativa empresarial en los planes de estudios nacionales; la insuficiencia de los vínculos entre las universidades y la industria en las esferas de innovación y comercialización de tecnología; el bajo nivel de creación de capacidad en las instituciones financieras y, como consecuencia de ello, los diferenciales de tipos de interés ofrecidos a las pymes son muy elevados; la falta de información acerca de las medidas de apoyo existentes; la necesidad de una estrategia clara capaz de generar empleos decentes para los numerosos trabajadores del sector informal, y la inexistencia de un programa integrado de desarrollo de la iniciativa empresarial. Los aspectos positivos incluían: disposiciones para ayudar a las nuevas empresas mediante requisitos normativos sencillos; mecanismos alternativos de solución de controversias y tribunales comerciales; la existencia de materiales de formación sobre la creación empresarial (elaborados por organizaciones no gubernamentales) en idiomas locales; diversas medidas para mejorar la inclusión financiera de las mujeres y los jóvenes; la concienciación sobre la importancia de la iniciativa empresarial entre los funcionarios públicos, y el apoyo y respaldo públicos de altas figuras del gobierno a la iniciativa empresarial. Los expertos también hicieron notar la necesidad de una mayor coordinación entre las iniciativas y adaptaron las listas de verificación del marco al contexto de Ghana. El taller aprobó las recomendaciones presentadas y los representantes del Ministerio de Comercio e Industria manifestaron su interés en elaborar una estrategia nacional para la iniciativa empresarial en Ghana con el apoyo de la UNCTAD.

26. Nigeria: El Gobierno de Nigeria revisó recientemente su política nacional sobre mipymes mediante un completo proceso de examen dirigido por el Ministerio Federal de Comercio e Inversiones. El Gobierno organizó varios talleres de examen entre homólogos en seis zonas geopolíticas. Las partes interesadas proporcionaron comentarios útiles. Las asociaciones empresariales, los funcionarios del Gobierno y las instituciones privadas y del sector público pertinentes entablaron un diálogo constructivo con el Organismo de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas de Nigeria (SMEDAN). El Gobierno trató de garantizar que la política nacional a este respecto incorporase las mejores prácticas internacionales en el desarrollo de las mipymes, y que respondiese a los desafíos existentes (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

El mecanismo para recabar opiniones relativas a las políticas sobre mipymes en Nigeria

El desarrollo del sector de las mipymes se ha identificado como uno de los componentes esenciales para lograr los objetivos del programa Nigeria's Vision 2020 en los ámbitos de generación de empleo, creación de riqueza, reducción de la pobreza, y crecimiento económico y desarrollo sostenibles. En Nigeria, las pymes representan más del 80% de todas las empresas y abarcan una amplia gama de actividades económicas. Una encuesta realizada por el SMEDAN en 2010 mostró que el sector de las mipymes había representado ese año el 46% del producto interno bruto del país.

Por un lado, hay 17,26 millones de microempresas (con menos de 10 empleados), que crean como mínimo 32,41 millones de puestos de trabajo. Ese tipo de empresas es el que predomina en el comercio mayorista y la venta al por menor, la reparación de vehículos de motor y los artículos para el hogar, que representan alrededor del 49,6% del empleo, seguidos de la agricultura (20,4%). En la microempresa típica hay un único propietario o gerente que gestiona el negocio ayudado principalmente por trabajadores de la familia no remunerados y empleados temporales. El valor de la producción y los niveles de tecnología y conocimientos son muy bajos. La financiación procede principalmente de recursos individuales, con la ayuda de familiares, amigos y las sociedades tradicionales de fondos mutuos (*esusu*). Por otra parte, las pequeñas empresas (que emplean de 10 a 49 personas) sirven en gran parte los mismos sectores, pero se concentran en el extremo más moderno y sofisticado. Aunque la mayoría son empresas individuales, un número significativo están registradas como sociedades mercantiles. Este segmento tiene una gran reserva de personal con un nivel educativo y conocimientos técnicos elevados, y goza de mayor acceso a los bancos. Cuenta con un potencial de crecimiento máximo si dispone de un entorno apropiado, apoyo y creación de capacidad. En el plano organizativo, este tipo de empresas está bien representado por las asociaciones profesionales y comerciales. En resumen, las mipymes de Nigeria no han alcanzado todo su potencial debido a ciertos factores inhibidores muy importantes, como la falta de acceso a la financiación y unas infraestructuras deficientes.

La política nacional sobre mipymes data de 2007. Después de cinco años de aplicación, el Gobierno de Nigeria decidió revisarla, teniendo en cuenta los comentarios recibidos y las lecciones aprendidas, y la actualizó para adaptarla a los desafíos existentes. La política sobre mipymes y estrategia de fomento de la iniciativa empresarial, que ha sido objeto de revisión, incorpora de manera detallada las recomendaciones del marco de la UNCTAD. Define varios ámbitos programáticos, por ejemplo: la estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial; los aspectos financieros; los marcos institucional, legal y regulador; el desarrollo de los recursos humanos; las cuestiones tecnológicas; la investigación y el desarrollo; los servicios de divulgación y apoyo; la comercialización; la infraestructura; la sensibilización, y la creación de redes.

La nueva política propone un marco institucional para su ejecución y seguimiento, en el que el SMEDAN sería la principal institución responsable y se crearía un consejo nacional de pymes que actuaría como órgano coordinador para el desarrollo de las mipymes. También incluye un plan de acción y un marco institucional para su aplicación. El proyecto aprovecha el marco de la UNCTAD de manera coherente y complementaria. La UNCTAD también sugirió:

- Prestar especial atención a la creación de iniciativa empresarial en el plan de acción y el marco institucional para su ejecución;
- Incluir un objetivo de política específico dirigido a generar nuevas empresas en industrias y servicios no agrícolas;
- Detallar actuaciones específicas dirigidas a grupos objetivo prioritarios, como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

Fuente: UNCTAD, *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance* (<http://unctad.org/epf>).

27. Panamá: 2012 fue un año clave para las pymes en ese país. El Gobierno apoyó decididamente la iniciativa empresarial. Algunos eventos importantes fueron:

a) La inauguración de un centro de iniciativa empresarial por parte del Ministerio encargado de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME);

b) La puesta en marcha, por parte de la AMPYME, de un plan maestro para la creación de un entorno que favorezca la iniciativa empresarial;

c) La organización del primer foro nacional sobre políticas de fomento de la iniciativa empresarial en Panamá (véase el recuadro 4).

28. La Ministra de AMPYME inauguró el Foro Panamá Emprendedor: El papel de las políticas públicas y la innovación, que reunió a más de 300 participantes relacionados con la iniciativa empresarial en el país. El Foro identificó varias cuestiones que era importante abordar, como la innovación y la tecnología, la educación empresarial y el acceso a la financiación. Tres grupos de trabajo utilizaron la metodología del marco de la UNCTAD como guía para identificar opciones de política pertinentes y acciones recomendadas. Los grupos hicieron uso de las listas de verificación del marco para elaborar una evaluación preliminar de cada cuestión, deliberaron sobre las mejores prácticas en la región y estudiaron los indicadores de seguimiento (véase el recuadro 4).

Recuadro 4

Panamá: foro sobre la política nacional de fomento de la iniciativa empresarial

El foro sobre la política de fomento de la iniciativa empresarial, organizado por la UNCTAD en colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Fundación Ciudad del Saber y Empretec Panamá en mayo de 2012, tuvo como resultado la formulación de 11 recomendaciones prácticas sobre la política de fomento de la iniciativa empresarial en las 3 esferas clave identificadas. Cada recomendación incluía una descripción de la situación en Panamá, una justificación de por qué se necesitaba una política de intervención en esa esfera, referencias a las buenas prácticas en la región y objetivos claros acompañados de un plan de acción que asignaba responsabilidades, fijaba plazos y estimaba la financiación necesaria para su ejecución. Esas recomendaciones se presentaron al Presidente de Panamá el 23 de mayo de 2012 en la inauguración de un Centro de Asistencia Técnica Empresarial de AMPYME en la Ciudad de Panamá. Las 11 recomendaciones de políticas se enumeran a continuación.

Facilitación del intercambio de tecnología y la innovación

1. Fortalecer los medios de comunicación y la difusión de políticas y programas relativos a las TIC y su impacto en las pymes.
2. Llevar a cabo un análisis sobre la iniciativa empresarial, la tecnología y la innovación en Panamá para obtener una imagen más clara de su situación actual en el país.
3. Fortalecer y reforzar las alianzas entre las universidades, las empresas y el Estado con el objetivo de promover la innovación y la tecnología en las pymes.

Fomento de la educación y aptitudes empresariales

4. Elaborar y aplicar una ley que incorpore la obligación de establecer una cátedra de iniciativa empresarial en todos los niveles del sistema educativo. La ley debería definir claramente el papel de los sectores público y privado y de las instituciones educativas, y basarse en las buenas prácticas del Gobierno y de órganos internacionales como la UNCTAD.
5. Desarrollar una metodología de enseñanza interactiva que haga uso de estudios de casos adaptados a las condiciones locales.
6. Crear diplomas en iniciativa empresarial para maestros y profesores.
7. Crear una organización público-privada que fomente la iniciativa empresarial en las diferentes regiones del país, tomando como modelo el Centro de Asistencia Técnica Empresarial de AMPYME en la Ciudad de Panamá.

Mejora del acceso a la financiación

8. Facilitar el acceso de las pymes al mercado de valores.
9. Aprobar disposiciones normativas que permitan utilizar bienes tangibles o intangibles como garantías.
10. Crear mecanismos financieros que reduzcan las diferencias entre el capital inicial y los inversores providenciales en lo referente al acceso a los fondos.
11. Crear una base de datos con información completa y detallada sobre las líneas de crédito y servicios disponibles para los emprendedores.

29. En Zimbabwe, la UNCTAD y Empretec Zimbabwe organizaron una reunión que congregó a alrededor de 100 emprendedores y representantes de bancos y grandes empresas. El evento ofreció a los participantes la oportunidad de compartir sus experiencias sobre políticas de fomento de la iniciativa empresarial con representantes del Gobierno. Los participantes destacaron que era necesario contar con una definición clara de la iniciativa empresarial y hacer frente a los desafíos siguientes:

- a) Las prioridades del país, así como el tipo de iniciativa empresarial que se desea fomentar y priorizar no están claros;
- b) Se observa un interés en favorecer a las pymes y las nuevas empresas, y se han llevado a cabo algunas iniciativas en esa dirección, en ámbitos como la agricultura por contrato o la indigenización, pero son esfuerzos fragmentados;
- c) A nivel de empresa, se ha recurrido a la subcontratación, la agricultura por contrato y las actividades relacionadas con el turismo para fomentar la transición a la economía formal;
- d) Las declaraciones sobre políticas de fomento de la iniciativa empresarial forman parte de políticas sectoriales;

e) Varios ministerios aplican políticas en sus esferas de competencia, pero no hay un ministerio específicamente encargado de coordinar la estrategia.

30. Los participantes pidieron al Ministerio de Planificación Económica y Promoción de la Inversión que impulsase la elaboración de una política nacional de fomento de la iniciativa empresarial con la asistencia de la UNCTAD y Empretec, y solicitaron la ayuda de los asociados que prestan apoyo financiero. Para dar continuidad al evento, los participantes establecieron el Grupo de Alto Nivel de Zimbabwe sobre el Desarrollo de la Iniciativa Empresarial, con el objetivo de elaborar y poner en marcha una política de fomento de la iniciativa empresarial en el plazo de 12 meses.

31. Esas experiencias de adaptación y adopción del marco de la UNCTAD han puesto de relieve las necesidades prácticas que se describen a continuación.

Evaluación del estado actual de la iniciativa empresarial

32. La iniciativa empresarial puede verse frenada por factores muy diversos. Es importante evaluar el estado actual de la iniciativa empresarial en el país e identificar los principales retos y oportunidades. Las limitaciones pueden variar mucho de una región a otra de cada país. La evaluación comparativa entre países y entre regiones de un mismo país puede ayudar a identificar los puntos fuertes y las debilidades de la iniciativa empresarial en un país. Al mismo tiempo, las autoridades deben tratar los resultados de las comparaciones entre las regiones y entre los países con precaución. Cada país o región tiene una historia única, así como condiciones de partida específicas y preferencias que deben tenerse en cuenta al formular una estrategia a medida. Por ello, es necesario establecer un diálogo con un grupo amplio de interesados, en el que se utilicen las referencias comparativas existentes como fuentes de información sólidas, pero que velen por que las estrategias nacionales reflejen las condiciones específicas y las preferencias del país. Por ejemplo, la experiencia del Brasil muestra que la política nacional en materia de iniciativa empresarial debería tener en cuenta las diferencias regionales y proporcionar orientación para la aplicación regional y estatal.

Elaboración de planes de acción, asignación de responsabilidades y fomento de la coordinación

33. El desarrollo de la iniciativa empresarial implica una serie de esferas de acción en materia de políticas. Cada una de ellas puede ser responsabilidad de diferentes instituciones gubernamentales y ministerios. Por tanto, es importante designar una entidad que dirija el proceso. Además, existe una clara necesidad de coordinar a las diferentes partes interesadas que colaboran en la aplicación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial. Por lo general, la estrategia describe qué institución es responsable de cada objetivo estratégico y cada resultado. También designa a las entidades de diferentes niveles encargadas de materializar objetivos específicos y de mantener las prioridades. Esas instituciones se implican en las tareas que les han sido encomendadas, se hacen responsables de ellas y tendrán que rendir cuentas de su desempeño. En lo referente a la aplicación, los planes de acción incluyen un calendario con objetivos intermedios y finales, el origen y la cantidad de los fondos, los mecanismos de seguimiento y los criterios de evaluación. Por último, es importante que el gobierno, en sus instancias superiores, respalde claramente los objetivos y planes de acción de la estrategia nacional. El apoyo de los dirigentes del país a las iniciativas en favor del fomento de la iniciativa empresarial crea conciencia social y anima a la gente a comprometerse con la iniciativa empresarial. Por ejemplo, en Panamá, el apoyo del Presidente Martinelli (él mismo un empresario de éxito) a la iniciativa privada y la autonomía de AMPYME han aportado liderazgo y una clara

asignación de responsabilidades a nivel nacional y en las provincias donde AMPYME tiene oficinas.

Estímulo del diálogo entre las múltiples partes interesadas

34. Para el desarrollo de la política de fomento de la iniciativa empresarial, es importante establecer un diálogo entre las múltiples partes interesadas que incluya al sector privado, al mundo académico y a las instituciones locales, regionales y nacionales. Su participación en la elaboración y aplicación de las políticas contribuye a aumentar el grado de implicación de los interesados. El proceso sensibiliza sobre los beneficios de introducir la iniciativa empresarial en la sociedad. Sobre todo, es fundamental la participación de los emprendedores, ya que son ellos los más beneficiados o perjudicados por las políticas de fomento de la iniciativa empresarial. Los eventos como foros o mesas redondas sobre el tema proporcionan una plataforma para generar consenso y recabar las opiniones de los interesados. Al mismo tiempo, ese diálogo también desarrolla la capacidad y el nivel de conocimientos de los funcionarios del gobierno acerca de la iniciativa empresarial. Por ejemplo, en Ghana, su Grupo de Desarrollo Económico, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, proporciona un mecanismo para realizar consultas periódicas.

Establecimiento de mecanismos para llevar a cabo exámenes periódicos

35. Los mecanismos para llevar a cabo exámenes periódicos refuerzan la capacidad de los responsables de la adopción de políticas y los funcionarios del gobierno para mantenerse al tanto de las tendencias y realidades, y para elaborar y aplicar políticas. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial deben aplicarse de forma dinámica para asegurar su pertinencia y eficacia. Para permitir la evaluación periódica de esas políticas, es importante definir una serie de objetivos mensurables. Esos objetivos se pueden medir a través de indicadores clave de desempeño. Estudiando su evolución en el tiempo, puede apreciarse si las condiciones para la iniciativa empresarial de un país mejoran o empeoran. Por ejemplo, el Gobierno de Nigeria ha establecido un mecanismo que permite llevar a cabo exámenes periódicos de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial y que tiene en cuenta las experiencias nacionales e internacionales.

III. Desafíos

36. Un análisis de la evolución reciente de las estrategias y políticas de fomento de la iniciativa empresarial pone de relieve los retos siguientes, que deben abordarse para garantizar un adecuado impacto de esas medidas:

a) Armonización insuficiente con otras políticas: como se indica en el marco de la UNCTAD, la promoción y facilitación de la iniciativa empresarial deben formar parte de una estrategia global sobre el sector privado, la educación, la tecnología y la innovación, y el desarrollo empresarial, que abarque objetivos más amplios relacionados con la creación de capacidad productiva. Estas políticas deben armonizarse cuidadosamente, ya que la coordinación y la coherencia son esenciales para lograr efectos positivos.

b) Ausencia de objetivos claros y prioridades: las políticas de fomento de la iniciativa empresarial pueden enfocarse hacia una variedad de objetivos y prioridades diferentes. Pueden, por ejemplo, centrarse en la modernización de las sociedades agrícolas, en la creación de condiciones para un salto cualitativo hacia las nuevas tecnologías, en la diversificación de las exportaciones, en la creación de nuevas oportunidades económicas

para las mujeres, en el fomento del empleo juvenil o en la superación de las divisiones étnicas. Con el fin de evitar confusiones, duplicaciones y resultados intangibles es esencial identificar claramente un conjunto de objetivos que puedan impulsar todos los demás aspectos de la estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial, desde la estructura institucional a los instrumentos de política específicos.

c) Bajo nivel de compromiso y coordinación entre las partes interesadas: el objetivo de una política de fomento de la iniciativa empresarial en un país es movilizar a los actores clave de ese campo. Las instancias nacionales, regionales y locales de gobierno deben participar activamente en el diseño y la aplicación de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial. También deben tomar parte en esos procesos las asociaciones de emprendedores, las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales, las federaciones patronales, los sindicatos y asociaciones de personal, los organismos de promoción del comercio y la inversión, y las cooperativas especializadas. En un entorno de iniciativa empresarial eficaz, todos los interesados deben formar parte del proceso de toma de decisiones y contribuir a facilitar la iniciativa empresarial. Además, la forma en que se aplican las políticas de fomento de la iniciativa empresarial es tan importante para que tengan éxito como la correcta elección de los instrumentos. El primer paso es designar a una institución directiva para todos los asuntos relacionados con el fomento de la iniciativa empresarial. Independientemente del lugar que ocupen las políticas de fomento de la iniciativa empresarial en el plan de trabajo del gobierno, la responsabilidad respecto de esas políticas debe definirse a nivel del gobierno (véase el recuadro 5).

Recuadro 5

Diseño de estrategias integrales de fomento de la iniciativa empresarial

Singapur: a comienzos de la primera década del siglo XXI, el Gobierno de Singapur inició un proceso destinado a establecer un marco institucional que favoreciese el desarrollo de la iniciativa empresarial. En 2002, creó SPRING Singapur, el organismo de desarrollo empresarial adscrito al Ministerio de Comercio e Industria. La misión del organismo es ayudar a las empresas de Singapur a crecer y generar confianza en los productos y servicios del país. Como parte de su estrategia para crear un entorno que favorezca el desarrollo empresarial, SPRING presta especial atención al apoyo a la iniciativa empresarial y a las nuevas empresas en fases tempranas de desarrollo. En 2003, el Gobierno nombró a un Ministro encargado de la iniciativa empresarial. Ese mismo año, se creó la Action Community for Entrepreneurship (Comunidad de Acción en pro de la Iniciativa Empresarial, ACE), que desempeña un papel clave en la promoción de la iniciativa empresarial. Es un movimiento de los sectores público y privado que busca crear un Singapur más emprendedor mediante la construcción de un entorno favorable a las empresas, la creación de una cultura empresarial, y la facilitación de la formación de redes y del aprendizaje. Bajo la coordinación del Ministro y de un comité de dirección, ACE cuenta con varios grupos de trabajo que estudian cuestiones relacionadas con la educación y la tecnología, y de subcomisiones que trabajan en los ámbitos de la financiación de nuevas empresas, las actividades de asesoramiento y acompañamiento, la creación de redes, la comunicación y la facilitación del acceso a los mercados exteriores para las empresas de reciente creación.

Costa Rica: basándose en un profundo análisis de los problemas específicos del país, la Política Nacional de Emprendimiento de Costa Rica para 2010-2014 define ocho esferas estratégicas fundamentales para fomentar la iniciativa empresarial: a) promover la creación de una cultura de iniciativa empresarial; b) garantizar una articulación institucional sistémica; c) establecer un sistema nacional de incubación; d) fomentar un sistema de información y seguimiento; e) facilitar instrumentos financieros para emprendedores; f) ofrecer orientación a los emprendedores a lo largo de todas las etapas empresariales;

g) fortalecer la innovación y el desarrollo tecnológico; y h) alentar a los emprendedores a exportar. En cada una de esas esferas, la política pertinente establece una evaluación del estado actual, define los objetivos estratégicos, establece un plan de acción detallado y propone indicadores para la evaluación. El proceso de identificación de prioridades implicó un diálogo multisectorial entre las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. Fue el resultado de un comité interinstitucional que estableció el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Aunque el Ministerio actuó como institución directiva, la política contó con los esfuerzos coordinados de instituciones como el Ministerio de Educación Pública, el de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Parque Tecnológico. En consonancia con las políticas públicas de Costa Rica para apoyar a las pymes, la Política Nacional de Emprendimiento aborda cuestiones transversales, como el apoyo a las mujeres emprendedoras y el fomento de la responsabilidad ambiental.

Sudáfrica: la ciudad de Johannesburgo elaboró en 2009 la Estrategia y Marco de Políticas para el Fomento de la Iniciativa Empresarial Juvenil, con el objetivo de contribuir a transformar Sudáfrica en el país en desarrollo líder en el campo de la iniciativa empresarial en 2025. La estrategia es coherente con la prioridad del Gobierno de reducir el elevado desempleo juvenil y con las actividades del Organismo Nacional de Desarrollo de la Juventud y del Departamento de Comercio e Industria, que ofrecen una gama de servicios a los jóvenes que aspiran a convertirse en emprendedores, entre los que se incluyen la formación, la orientación y el acceso a la financiación. La estrategia está bajo la dirección política del Departamento de Desarrollo Económico. Entre los socios y las partes interesadas que también participan se encuentran otros departamentos de la ciudad, escuelas, organizaciones juveniles, el sector privado, organizaciones no gubernamentales e instituciones de formación. La estrategia propone tres intervenciones programáticas: ofrecer servicios de tutoría y acompañamiento a los jóvenes que aspiran a convertirse en emprendedores; prestarles apoyo para que se organicen en cooperativas y conectarlos con el sector económico de la ciudad que obtiene mejores resultados, y proporcionar conocimientos técnicos y ayuda financiera a los jóvenes emprendedores.

Fuente: Online Inventory of Good Practices in Entrepreneurship (www.unctad.org/epf).

IV. Seguimiento y evaluación

37. El seguimiento y la evaluación también deben reflejar el carácter integral de las políticas de promoción de la iniciativa empresarial. Una evaluación periódica realizada mediante indicadores específicos para cada cuestión puede permitir a las autoridades adaptar las políticas nacionales. La disponibilidad de indicadores pertinentes y comparables de otros países puede también ayudar a los responsables de la adopción de políticas a evaluar la situación de la iniciativa empresarial nacional en comparación con otros países y a tomar decisiones con conocimiento de causa. En principio, los indicadores deben reflejar específicamente los objetivos de política establecidos en cada esfera y deben permitir identificar las tendencias para ayudar a los responsables de las políticas a ajustar las políticas y los programas. A fin de obtener evaluaciones comparativas y evitar que los responsables de las políticas y los organismos pertinentes seleccionen los indicadores favorables, estos deben ser uniformes en los diferentes países.

38. A fin de evitar encuestas demasiado complejas y costosas, la información y los datos utilizados para los indicadores deben ser fáciles de consultar o recopilar. Deben recogerse periódicamente y sin retrasos, de manera que reflejen las tendencias pertinentes.

39. El marco de la UNCTAD contiene un conjunto ilustrativo de indicadores específicos para facilitar la recogida de datos y el seguimiento a nivel nacional, que refleja las seis esferas del marco (véase el cuadro 7). Esos indicadores son pautas generales, por lo que los países deben ajustar y perfeccionar este instrumento. El cuadro 7 presenta también posibles fuentes de datos.

Cuadro 7

Indicadores para medir la eficacia de las políticas de fomento de la iniciativa empresarial

<i>Esfera de política</i>	<i>Posibles indicadores</i>	<i>Qué evalúan</i>	<i>Fuentes de datos</i>	<i>Características principales</i>
Formulación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial	Número de empresas nuevas que se crean oficialmente cada año	Éxito de los emprendedores en la creación y explotación de las empresas	Estadísticas nacionales, encuestas	Disponibilidad que depende de las oficinas nacionales de estadística
	Tasa de supervivencia de esas empresas	Éxito en el logro de objetivos específicos para diferentes sectores		
	Porcentaje de nuevas empresas en esferas de actividad prioritarias, tales como empresas de alta tecnología, empresas "verdes", empresas sociales o empresas activas en los sectores exportadores clave	Mejora de las oportunidades económicas para los grupos de población objetivo		
	Porcentaje de nuevas empresas creadas por miembros de grupos objetivo, como las mujeres, los jóvenes, las minorías y la población rural	Impacto económico de la iniciativa empresarial		
	Crecimiento del empleo debido a la creación de nuevas empresas			
	Ingresos generados e impuestos pagados por las nuevas empresas (valores y tasas de crecimiento)			Datos disponibles solo cuando se realizan encuestas
Optimización del marco regulador	Número de trámites para abrir una empresa, número de organismos involucrados	Facilidad para abrir o cerrar una empresa	Banco Mundial, Doing Business	Anual Comparable Fácilmente consultable Cobertura mundial (183 economías)
	Número de días, costo de iniciar o cerrar una empresa	Eficacia del sistema judicial		
	Número de días, costo de registrar un título de propiedad			
	Rapidez de los mecanismos de solución de controversias			

<i>Esfera de política</i>	<i>Posibles indicadores</i>	<i>Qué evalúan</i>	<i>Fuentes de datos</i>	<i>Características principales</i>
Mejora de la educación empresarial y del desarrollo de aptitudes	Porcentaje de escuelas secundarias que ofrecen programas de iniciativa empresarial y actividades extracurriculares conexas	Ofrecimiento de educación empresarial Éxito de las instituciones de educación superior en investigaciones que responden a las necesidades de las empresas y en la comercialización de los resultados de la investigación	Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Global Report Eurostat	Anual Comparable Fácilmente consultable
	Porcentaje de escuelas técnicas y escuelas de artes y oficios que ofrecen programas de iniciativa empresarial y actividades extracurriculares conexas		Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Panorama de la Educación	Cobertura variada (por ejemplo, 87 países en el caso del GEM, 71 en el caso del GEDI, países miembros y candidatos en el caso de la OCDE)
	Número anual de empresas surgidas de las universidades		Global Entrepreneurship and Development Index (GEDI)	
Facilitación del intercambio de tecnología e innovación	Porcentaje de graduados con títulos en ciencias o ingenierías	Éxito en la promoción de los estudios en ciencias o ingenierías	OCDE, Cuadro Europeo de Indicadores de la Innovación	Anual Comparable y de fácil consulta (en los casos de la OCDE y el GEDI)
	Número y tasas de ocupación de los parques científicos, centros tecnológicos e incubadoras	Disponibilidad y éxito de los recursos destinados a fomentar las nuevas empresas de alta tecnología	Oficinas nacionales de estadística	
	Porcentaje de nuevas empresas de alta tecnología con respecto al número total de empresas creadas	Éxito en el fomento de la creación de nuevas empresas de alta tecnología	GEDI	Buena cobertura en los casos de la OCDE y el GEDI
	Porcentaje de nuevas empresas de alta tecnología con financiación de inversionistas de capital riesgo			
Mejora del acceso a la financiación	Porcentaje de micropréstamos y préstamos a pymes en el total de créditos a empresas	Comportamiento del sector bancario en relación a la concesión de créditos a emprendedores	OCDE Banco mundial	Anual Comparable
	Valor medio de la garantía requerida para un préstamo a pymes (como porcentaje del capital prestado)	Apoyo de los inversionistas privados a las nuevas empresas	Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global	Fácilmente consultable Cobertura mundial o limitada según las fuentes de datos
	Volumen total del capital riesgo invertido en pymes	Adecuación de la infraestructura financiera a la concesión de créditos a los emprendedores		
	Cobertura de las agencias de crédito (como porcentaje de la población adulta)			

<i>Esfera de política</i>	<i>Posibles indicadores</i>	<i>Qué evalúan</i>	<i>Fuentes de datos</i>	<i>Características principales</i>
Fomento de la concienciación y del establecimiento de redes	Resultados de encuestas de opinión o de actitud y evaluaciones realizadas después de las campañas de sensibilización Número de asociaciones empresariales dedicadas a las mujeres, los jóvenes, los empresarios rurales y las pymes	Éxito en el fomento de una actitud social positiva hacia los emprendedores Oportunidades de creación de redes para grupos específicos	Comisión Europea, Informe Eurobarómetro Flash	Comparable Cobertura limitada a países de la Unión Europea Datos disponibles solo cuando se realizan las encuestas

Fuente: UNCTAD.

V. Observaciones finales

40. Desde el reciente lanzamiento del marco, la UNCTAD ha aplicado esta metodología en las deliberaciones sobre políticas y en el asesoramiento prestado en ciertos países. Hasta la fecha, las intervenciones se han limitado al Brasil, Ghana, Nigeria, Panamá y Zimbabwe (países en los que la UNCTAD ya proporcionaba asistencia técnica a través de los centros Empretec y donde el proceso para desarrollar una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial ya estaba en marcha). Esas experiencias iniciales, sin embargo, han proporcionado información valiosa y han permitido extraer lecciones que se destacan en este documento.

41. Es importante tener en cuenta que el marco está diseñado para ser adaptado y adoptado en los países en desarrollo y las economías en transición de una manera sistémica. Los pasos que el marco identifica maximizarán su impacto, al garantizar que su aplicación se lleve a cabo de una manera coherente e integral. Esos pasos son los siguientes:

- a) Evaluar el estado actual de la iniciativa empresarial en el país;
- b) Elaborar una estrategia general de apoyo a la iniciativa empresarial e identificar las prioridades;
- c) Diseñar un conjunto de medidas bien enfocadas y coordinadas para hacer frente a las lagunas y deficiencias identificadas;
- d) Realizar un seguimiento y evaluación periódicos del impacto de las medidas de política, e incorporar las lecciones aprendidas.

42. Se alienta a los responsables de las políticas que busquen fomentar la iniciativa empresarial y la creación de empresas a que, mediante sus esfuerzos encaminados a promover la iniciativa empresarial, sigan contribuyendo a la utilidad y aplicabilidad del marco. En ese sentido, se les invita a compartir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. En particular, se invita a los países a que formulen observaciones sobre la forma en que la UNCTAD puede ayudarles a establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación que complemente el marco y sirva de guía práctica y fácil de usar para la evaluación del desarrollo de la iniciativa empresarial y de las repercusiones de la aplicación de las medidas pertinentes en sus países.