



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2018

PANORAMA GENERAL

PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las **17.00 horas** (hora media de Greenwich) del **20 noviembre de 2018**.



Emprendimiento para la transformación
estructural: más allá de los métodos habituales



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2018

PANORAMA GENERAL

Emprendimiento para la transformación
estructural: más allá de los métodos habituales



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2018

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas significa que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todas las referencias a “dólares” corresponden a dólares de los Estados Unidos de América.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Además, deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2018* (UNCTAD/LDC/2018).

UNCTAD/LDC/2018 (Overview)

El presente Panorama general también puede consultarse en Internet en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en la dirección www.unctad.org/ldcr.

PREFACIO

En ninguna otra parte del mundo urge más una transformación económica radical que en los países menos adelantados, que se enfrentan al reto de acumular capacidades productivas a un ritmo sin precedentes, ante la rápida reorientación de la producción mundial y la transformación digital, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030.

En el epicentro del cambio económico radical se encuentra el emprendimiento transformador. En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2018: Emprendimiento para la transformación estructural: más allá de los métodos habituales* se demuestra cómo el emprendimiento transformador genera muchas de las innovaciones sociales y económicas que sustentan el desarrollo sostenible. Los emprendedores transformadores crean nuevos productos y modelos de negocio; ofrecen empleo digno; su éxito propicia mejoras más extensas en la calidad de vida e incluso potencia la sostenibilidad fiscal. Los emprendedores dinámicos también hacen una mayor contribución a la acumulación y la distribución de la riqueza.

En los países menos adelantados, no obstante, el subdesarrollo y las desfavorables formas de participación en el comercio mundial constriñen la aparición de emprendedores dinámicos en busca de oportunidades que resultan necesarios para la transformación estructural. La falta de un emprendimiento local y dinámico pone en peligro la transformación estructural dinámica y, en última instancia, debilita la asimilación del concepto a nivel nacional, así como los posibles efectos del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países menos adelantados.

La debilidad del emprendimiento dinámico tiene consecuencias importantes para los países menos adelantados, donde a menudo se utiliza la política de emprendimiento como alternativa al desempleo y como remedio contra las desigualdades estructurales. Este tipo de política es a menudo una forma imperfecta de fomentar el emprendimiento dinámico y de alto impacto, para lo cual se requiere un enfoque distinto y estratégico y un acompañamiento calculado a largo plazo que comporte una serie de medidas coordinadas y coherentes, así como políticas inteligentes en los correspondientes ámbitos de política.

En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2018* se presentan argumentos convincentes en favor de la adopción de un enfoque centrado en la transformación estructural al formular la política de emprendimiento en

los países menos adelantados. En el informe se enfatiza la necesidad de que la política de emprendimiento se base en el reconocimiento fundamental de la dispar contribución de los distintos tipos de emprendimiento a la transformación estructural y la creación de riqueza. Se asigna en él al Estado una postura más activa y proactiva que le permita pilotar la aparición de un emprendimiento local dinámico y transformador. Y lo que es más importante, se exhorta a los países menos adelantados a que no se olviden del papel fundamental y complementario que desempeñan las grandes empresas, junto con las pequeñas y medianas, con miras a que los países menos adelantados formulen estrategias meditadas para apoyar un emprendimiento que surta unos efectos reales. Al alentar a los encargados de la formulación de políticas de los países menos adelantados a que eviten recurrir a políticas en que se puedan subestimar los beneficios que conlleva el emprendimiento, el presente informe supone una valiosa contribución a los esfuerzos de esos países por generar valor añadido en su aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

PANORAMA GENERAL

Desarrollo sostenible, transformación estructural y emprendimiento

El desarrollo sostenible es un objetivo mundial consagrado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que fue aprobada por la comunidad internacional en 2015 como un ambicioso plan de futuro que permitiese configurar las estrategias y las políticas de desarrollo de todos los países, entre ellos los países menos adelantados (PMA). El desarrollo sostenible implica una reconfiguración radical de los patrones de producción y consumo, así como cambios en la relación entre las sociedades y el entorno natural. Por ello, es necesaria la transformación estructural de la economía, especialmente en los PMA, que tiene que someterse a una transición hacia actividades y sectores económicos de alta productividad, con el fin de superar los tradicionales problemas que tiene planteados el desarrollo económico y social, y de una manera que sea novedosa para integrar así los aspectos medioambientales.

El concepto de desarrollo sostenible conjuga tres dimensiones de la sostenibilidad —la económica, la social y la medioambiental— y en la Agenda 2030 se pone el acento en la unidad y la complementariedad de esas dimensiones. Este enfoque tridimensional es reflejo de la idea de que centrarse exclusivamente en el crecimiento económico significa ignorar e, incluso posiblemente obstaculizar, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Se requiere, por consiguiente, un enfoque integral de las cuestiones del desarrollo, la conjunción de una economía sostenible y en crecimiento con la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades básicas. En las sucesivas declaraciones de política formuladas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas se ha hecho hincapié en el derecho y la obligación de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, de aplicar estrategias de desarrollo sostenible, reconociendo al mismo tiempo el espacio de política que resulta necesario a tal efecto.

Desde hace mucho tiempo la UNCTAD viene incidiendo en la importancia de la transformación estructural de la economía para poder erradicar la pobreza y favorecer el desarrollo a largo plazo en los PMA. La transformación estructural se refiere a la transferencia de factores de producción —en particular tierra, trabajo y

capital— de actividades y sectores de baja productividad y escaso valor añadido a otras de mayor productividad y valor añadido, que suelen ser diferentes en cuanto a su localización y organización, así como desde el punto de vista tecnológico. Este proceso permite que una economía genere constantemente actividades nuevas y dinámicas caracterizadas por una mayor productividad y eficiencia.

Así pues, la Agenda 2030 es transformadora, por cuanto exige un cambio radical en los procesos económicos, los métodos de producción, consumo y transporte y los estilos de vida. También exige transformar las relaciones socioeconómicas en las distintas sociedades, así como con los ecosistemas naturales, y poner el foco en el logro de objetivos societales dentro de unos límites ecológicamente sostenibles.

En este contexto, los PMA tienen que someterse a un proceso de transformación estructural análogo a las transformaciones históricas de los países desarrollados y las economías de mercado emergentes. Sin embargo, tienen que emprender este proceso partiendo de una situación de mayor vulnerabilidad estructural y además de una manera que permita evitar que se repitan las consecuencias negativas para el medio ambiente de pasadas experiencias. Esa transformación estructural ha pasado a ser una condición *sine qua non* para que los PMA puedan conjugar correctamente las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El desarrollo rural, para los PMA, es un imperativo, ya que la agricultura sigue desempeñando un papel desproporcionado en las economías de los PMA, al absorber dos tercios de la mano de obra y generar, por término medio, un 22% de la producción, frente al promedio de otros países en desarrollo, que es del 8,5%. Esta circunstancia hace que la transformación de las economías rurales resulte fundamental para la transformación estructural general de los PMA.

La expansión de las capacidades productivas desempeña un papel vital en el desarrollo sostenible. Según la UNCTAD, el concepto de capacidades productivas abarca los recursos, las capacidades empresariales y vínculos de producción que determinan conjuntamente la capacidad de un país para producir bienes y servicios. El fortalecimiento de las capacidades productivas es, por consiguiente, una dimensión fundamental del crecimiento y la transformación estructural, y se lleva a cabo a través de tres procesos relacionados entre sí, a saber: la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural. El desarrollo de las capacidades productivas, por tanto, se ve influido inevitablemente por el carácter de la interacción entre los empresarios, el Estado y los mercados.

El emprendimiento es un fenómeno diverso y multifacético que ha sido conceptualizado de distintas formas. Según las definiciones de emprendimiento basadas en el punto de vista comportamental, el emprendedor es un coordinador de la producción y un agente del cambio por medio de la innovación. Las definiciones desde el punto de vista del empleo conciben el emprendimiento como el resultado de la elección que hace un particular entre trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia a partir de una evaluación de los rendimientos de cada una de estas dos opciones. Esta última conceptualización se formuló teniendo presente la situación de los países desarrollados. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia en los PMA no es tanto una elección como la consecuencia del predominio de ciertas condiciones del mercado de trabajo y la falta de alternativas. Esta situación es la que subyace en la distinción entre el emprendimiento por necesidad y el emprendimiento por elección.

La mayoría de las definiciones de emprendimiento comparten elementos comunes, en particular la innovación, el aprovechamiento y la creación de oportunidades, la asunción de riesgos, el buen juicio en la adopción de decisiones y la creación de empresas. La actividad emprendedora se manifiesta principalmente en las empresas privadas o en el trabajo por cuenta propia, aunque también en las empresas públicas, las cooperativas y las organizaciones no gubernamentales. La forma más común en que se lleva a cabo la actividad emprendedora es la sociedad mercantil, categoría bajo la que se engloba una amplia variedad de tipos, incluidas las empresas de propiedad nacional y las empresas transnacionales, las empresas privadas y las empresas de propiedad estatal y las sociedades de diferente tamaño y antigüedad que operan en todos los sectores económicos.

El emprendimiento, en particular a través de su dimensión innovadora, puede contribuir considerablemente a la transformación estructural de varias maneras. En primer lugar, es un mecanismo importante para trasladar recursos productivos de actividades económicas con escaso valor añadido y baja productividad a otras con mayor valor añadido y productividad, ya sea en la agricultura, la industria o los servicios. En segundo lugar, puede estimular la inversión y contribuir a la creación de una economía impulsada por el conocimiento, que desempeña un papel crucial en el crecimiento económico. En tercer lugar, incluso cuando resultan inviables, las innovaciones en la producción que adoptan bienes o servicios, nuevas tecnologías de producción de bienes o modelos de negocio que son nuevos en un determinado entorno pueden ser fuente de información valiosa para futuras decisiones empresariales, incluidas las de otros emprendedores, en forma de descubrimiento de costos. Todos estos efectos son especialmente cruciales

en el caso de los PMA que se encuentren en la fase inicial de la transformación estructural. Por consiguiente, el emprendimiento es una condición *sine qua non* para el desarrollo sostenible.

La actividad emprendedora también contribuye directamente al crecimiento económico al estimular la creación de empleo, mejorar las capacidades técnicas y fomentar la innovación tecnológica, además de poder mejorar la productividad al alentar la competencia. Las diferencias en cuanto al nivel del emprendimiento o tipos de emprendimiento, por consiguiente, pueden surtir efectos significativos en el desempeño económico y en el control de los factores de producción tradicionales, a saber: la tierra, el trabajo y el capital. Además de ofrecer la ventaja de aumentar los ingresos, el crecimiento económico es un elemento importante de la transformación estructural. Sin embargo, la contribución de los diferentes tipos de emprendedores y empresas a la transformación estructural y el crecimiento económico es variable. En particular, el emprendimiento dinámico motivado por las oportunidades del mercado puede entrañar importantes efectos positivos en este respecto, mientras que el empresario por supervivencia suele ser menos innovador, desarrolla sobre todo actividades de baja productividad y bajo valor añadido y produce bienes y servicios tradicionales con tecnologías ya consolidadas. Por consiguiente, el potencial de crecimiento es limitado y la mayoría de las empresas conexas se mantienen en una etapa de microempresa. Estas actividades, aunque son importantes para la supervivencia de los propios empresarios, no generan beneficios generales importantes. Los emprendedores por supervivencia pueden convertirse en emprendedores motivados por las oportunidades y tener un impacto más positivo; aunque los casos de este tipo son poco frecuentes.

La contribución relativa de los distintos tipos de emprendedores y empresas a la transformación estructural y otros objetivos de desarrollo son un aspecto importante a la hora de formular políticas. Las políticas de asignación de recursos y las políticas industriales verticales concebidas para determinados sectores o actividades económicas deben ir dirigidas principalmente a las empresas que presenten el mayor potencial de contribución a la transformación estructural. Del mismo modo, las políticas horizontales a escala de toda la economía deben ir dirigidas a crear un entorno propicio para la aparición de los tipos de emprendimiento que presenten las mayores posibilidades de contribuir a la transformación estructural.

El nivel y la calidad del emprendimiento en un país determinado se ven influidos tanto por factores individuales como sociales. Una serie de características propias pueden influir en que una persona tenga un espíritu emprendedor, que

pueden ir desde, por ejemplo, determinados rasgos psicológicos o sociales o la personalidad, a ciertas características demográficas como su edad, su género y sus capacidades cognitivas. El enfoque de la personalidad interpreta los comportamientos emprendedores como si fuesen reflejo de rasgos como: la ambición de éxito, poco miedo al fracaso, la disposición a experimentar, la meticulosidad, la extraversión, la afabilidad en el trato, la tenacidad ante el fracaso y la agilidad mental para percatarse de las oportunidades y aprovecharlas. Los estudios de género han demostrado que la propensión de las mujeres a poner en marcha un negocio puede ser diferente de la de los hombres por motivos culturales o por la discriminación.

El emprendimiento suele ser una cuestión personal, pero se inscribe en un contexto económico y social que ejerce una gran influencia en los tipos de emprendedores que aparecen y en sus posibilidades de éxito. Por una parte, los emprendedores dinámicos e innovadores pueden contribuir al crecimiento y la transformación estructural, por otra, las características del entorno general, en particular la estructura y el dinamismo de la economía local, pueden determinar de manera importante el tipo de empresas que puedan crearse y gestionarse exitosamente. Esto tiene mucho que ver, en particular, con la localización geográfica de la actividad emprendedora, en concreto si se trata de zonas rurales o urbanas de los PMA, así como con el grado de desarrollo y las características estructurales de la economía nacional. Varios rasgos estructurales de las economías de los PMA, como un desarrollo financiero limitado, la insuficiencia de infraestructuras, la falta de desarrollo institucional, los elevados niveles de riesgo y el desempoderamiento de la mujer, tienden a debilitar el emprendimiento y el desarrollo del tejido empresarial. Por último, la escasa urbanización y el papel desproporcionado de la agricultura también ejercen una pesada influencia en el carácter de las empresas de los PMA.

Lograr una evaluación que describa los matices del panorama empresarial de los países menos adelantados

El emprendimiento se está erigiendo en el centro de interés del debate sobre la política de desarrollo y se presenta en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para

el Desarrollo como una vía fundamental para el fomento del sector privado y la generación de empleo, especialmente en el caso de las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, el análisis del emprendimiento, en particular en los PMA, está plagado de complicaciones y problemas de medición que obstaculizan la investigación sobre su función en el desarrollo económico.

Entre los indicadores relativos al emprendimiento ampliamente utilizados figuran el nivel de trabajo por cuenta propia, la propiedad, la gestión o la creación de nuevas empresas y el número de nuevas inscripciones en el registro de sociedades de responsabilidad limitada. No obstante, aparte de la limitada cobertura de los datos, esos indicadores también están fuertemente influidos por los niveles de desarrollo, lo que limita su utilidad como aspectos representativos de la iniciativa empresarial. Además, las dos primeras medidas de carácter general presentan una correlación negativa con la tercera medida, que es menos amplia. Esto se traduce en unos niveles elevados de emprendimiento en los PMA, si se utiliza el primer indicador, aunque bajos si se emplea el último.

El trabajo por cuenta propia en los PMA es elevado, al situarse en el 70% del empleo total en comparación con el 50% en otros países en desarrollo y se va reduciendo de forma muy lenta; alrededor de la mitad de la población está ocupada en la fase temprana de una actividad emprendedora o en una empresa ya establecida. Sin embargo, dado que los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de empresas familiares constituyen el 97% del empleo por cuenta propia, solo una pequeña parte de estos últimos pueden considerarse realmente emprendedores.

Los valores de la sociedad, por lo que se refiere a las actividades profesionales relacionadas con la empresa, son muy favorables en los PMA; sin embargo, existe una aparente desconexión entre el enorme optimismo de la población en general y la realidad más compleja que experimentan quienes realmente crean una empresa, cuyas expectativas de creación de puestos de trabajo son por lo general limitadas.

El rasgo más evidente para hacer una distinción entre empresas en los PMA es la diferencia entre las empresas del sector formal e informal. La prevalencia de las empresas informales es difícil de medir; la escala de la economía sumergida, que se sitúa en torno al 35% del producto interno bruto, es un indicador que podría calificarse de prudente. La diferencia entre los indicadores generales de emprendimiento y la creación de sociedades de responsabilidad limitada es de 10 a 1, lo que también pone de relieve el predominio de las empresas informales.

Una distinción estrechamente relacionada, en modo alguno coincidente con lo anterior, es la de las empresas interesadas en aprovechar las oportunidades y

las que operan por necesidad. Este hecho reviste una importancia particular porque son las primeras las que primordialmente impulsan la transformación estructural. Por término medio, hay 1,7 veces más de emprendedores tempranos en los PMA que se definen a sí mismos como emprendedores motivados por las oportunidades del mercado que por necesidad; a modo de comparación, en otros países en desarrollo la cifra es del 2,8. La proporción de emprendedores tempranos por necesidad en los PMA oscila entre el 22% de Etiopía hasta el 47% en Malawi y Vanuatu, mientras que el resto lo hacen, bien motivados por aprovechar una oportunidad del mercado, o bien por motivos diversos. Sin embargo, el carácter subjetivo de la manera en que presentan sus cuentas es un indicio de la probabilidad de que esas cifras subestimen el nivel de emprendimiento por necesidad.

La innovación es limitada entre los emprendedores de los PMA y por lo general predominan empresas emuladoras que imitan actividades ya existentes. Por término medio, solo el 15% de los emprendedores tempranos en los PMA afirma haber introducido un nuevo producto o servicio, frente al 24% en otros países en desarrollo; además, la actividad emprendedora por parte de los empleados también es más limitada.

El emprendimiento en los PMA se manifiesta predominantemente en sectores donde son pocas las barreras de entrada y las cualificaciones profesionales reducidas, en particular los servicios orientados a los consumidores, como la venta al por menor, los vehículos a motor, la hostelería, la restauración, los servicios personales, la salud, la educación y los servicios sociales y los recreativos. Es más limitado, en cambio, la participación en actividades más transformadoras, como la construcción, la manufactura, el transporte, las comunicaciones, los servicios de suministro de agua, luz y electricidad, la venta al por mayor y los servicios orientados a las empresas. Este dato sugiere que en los PMA el potencial del emprendimiento para crear empresas innovadoras y capaces de servir de catalizador de la transformación estructural en realidad se materializa solo de manera limitada.

Además, el panorama emprendedor en los PMA tiende a estar más escorado hacia las etapas tempranas del emprendimiento. En la mayoría de los PMA sobre los que se dispone de datos, se observa que hay más del doble de emprendedores tempranos que de empresarios establecidos, lo que es coherente con las tasas relativamente más elevadas de suspensión de la actividad y las menores tasas de supervivencia de empresas. Alrededor del 14% de los adultos de los PMA han abandonado una actividad empresarial en el último año, frente al 6% en otros

países en desarrollo, siendo la principal razón de su salida del mercado la baja rentabilidad.

En los PMA los jóvenes de 18 a 24 años de edad representan por término medio el 28% de los emprendedores tempranos y el 17% de emprendedores establecidos, frente al 17% y el 7%, respectivamente, en los otros países en desarrollo, lo que es reflejo de la explosión demográfica de la juventud en los PMA. El emprendedor de 25 a 34 años de edad es el predominante entre los emprendedores de todos los grupos de países, pero en los PMA se distinguen por una disminución más rápida del peso de las cohortes de mayor edad, en particular entre los emprendedores al frente de una actividad en fase temprana, lo que hace que su edad media sea inferior.

Además, en los PMA los emprendedores tempranos tienen un nivel educativo particularmente bajo; solo el 12% tienen estudios postsecundarios en comparación con el 36% en otros países en desarrollo. Sin embargo, la relativa juventud de los emprendedores de los PMA indica que esta proporción puede aumentar rápidamente si aumentan las tasas de matriculación.

La distribución por sexos de la actividad emprendedora en fase temprana parece equilibrada en los PMA, al registrar por término medio una ratio de 0,94 mujeres por cada hombre, frente a la de 0,77 en otros países en desarrollo y 0,61 en los países desarrollados y los países con economías en transición. Sin embargo, este dato puede reflejar el desproporcionado predominio de formas de emprendimiento de supervivencia entre las mujeres de los PMA, ya que esta ratio en el caso de los emprendedores motivados por el aprovechamiento de oportunidades del mercado es similar en los tres grupos de países. La distribución por sexos de las inscripciones de sociedades de responsabilidad limitada en el registro mercantil es más desigual en los PMA que en el resto del mundo.

El sector informal en los PMA está dominado por las microempresas con menos de cinco empleados y las pequeñas empresas con una plantilla de entre cinco y nueve empleados, que representan el 74% y el 20% del total, respectivamente. El resto está integrado por medianas empresas. Los trabajadores no remunerados, por lo general, familiares, representan el 38% del empleo en las empresas informales y en la mayoría de los casos el uso de ese tipo de mano de obra disminuye considerablemente a medida que aumenta el tamaño. La desigualdad entre los géneros es acusada; el 50% de las empleadas no reciben remuneración alguna, en comparación con el 33% de los hombres, mientras que solo en un 30% de casos las mujeres son propietarias mayoritarias de sus empresas.

Si bien la mayoría de los emprendedores por necesidad operan en el sector informal, algunos emprendedores motivados por aprovechar oportunidades también optan por permanecer en este sector por razones estratégicas a la vista de los costos y beneficios de la formalización. Los costos financieros y no financieros de la inscripción registral se incluyen en este cálculo, pero también son importantes otros factores, como la falta de información sobre los trámites de inscripción y la gran incertidumbre que suscitan las posibles ventajas, cosa que no ocurre con los costos. Algunas empresas optarán por permanecer en el sector informal hasta descubrir los costos o determinar la viabilidad de un modelo de negocio antes de incurrir en los costos fijos que supone la inscripción registral. Esta circunstancia puede explicar por qué las empresas del sector formal que retrasan la inscripción registral posteriormente obtienen mejores resultados que las inscritas durante la etapa de arranque.

La empresa rural es fundamental para la transformación estructural en los PMA y es muy diferente de la empresa urbana. La mayoría de los emprendedores rurales compaginan la producción agrícola con actividades empresariales no agrícolas en el marco de un patrón complejo y multidimensional de diversificación de ingresos con la intención tanto de paliar los riesgos y la estacionalidad como de aumentar su renta.

Las rentas rurales no agrícolas aumentan en toda África Subsahariana, pero tienden a concentrarse en los hogares rurales más ricos y siguen siendo menos importantes que las rentas agrícolas en general. Como en las zonas urbanas, las nuevas empresas rurales tienden a concentrarse en actividades con pocas barreras de entrada, como la venta y el comercio y no en sectores más transformadores. Las vinculaciones del consumo con la agricultura predominan en la etapa inicial de la transformación estructural, pero, a medida que progresa el desarrollo rural, cobran mayor importancia el suministro de insumos agrícolas y la transformación de productos agrícolas.

El ámbito de la empresa rural en los PMA está fuertemente dominado por las microempresas, que representan el 95% de las empresas de algunos PMA africanos y tiende desproporcionadamente a estar localizado en las zonas más cercanas a las ciudades, donde la productividad es, por lo general, más elevada. La proximidad a los mercados urbanos es también un factor determinante para el éxito de una empresa, así como su tamaño, la tenencia de la tierra y, en menor medida, el género, el nivel educativo y los ingresos y patrimonio de partida del emprendedor, así como el acceso a la financiación. Se observa un elevado nivel de rotación y de salida del mercado en el caso de las empresas rurales, y la estacionalidad es un

importante factor que determina la productividad de la empresa y su supervivencia. No se observa que el género sea un factor determinante en la probabilidad de explotar una actividad no agrícola, pero las empresas de propiedad de mujeres son, por término medio, menos productivas que las que son propiedad de hombres, lo que posiblemente es reflejo de los condicionantes más generales que limitan el tiempo de que pueden disponer las mujeres.

El capital social, la creación de redes de contactos y la confianza desempeñan un papel fundamental en el emprendimiento rural, ya sea como obstáculos o como factores facilitadores. Las redes de contactos, como las asociaciones de agricultores, las cooperativas u organismos de comercialización, están con frecuencia en la primera línea de la promoción de políticas de desarrollo rural, como los servicios de extensión, por ejemplo, en la agroindustria, y el acceso al crédito rural.

En un análisis realizado para el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2018* se evalúan los efectos de las características de las empresas del sector formal de productos no agrícolas, sin tener en cuenta las microempresas, en su desempeño en términos de empleo y de crecimiento de la productividad. El conjunto de datos utilizado confirma el predominio de las pequeñas empresas, aunque la distribución del empleo es más equilibrada; la proporción mediana del empleo es del 20% en el caso de las pequeñas empresas, del 30% en el de las empresas medianas y del 47% en las grandes empresas. Las mujeres representan el 27% de los empleados a tiempo completo y la proporción disminuye ligeramente con el tamaño de la empresa.

En general, el análisis revela una significativa relación positiva entre el tamaño de la empresa y el crecimiento de la productividad laboral. Las empresas más antiguas experimentan un crecimiento de la productividad significativamente más rápido y tanto el tamaño de las empresas como su antigüedad tienen un efecto negativo muy importante en el crecimiento del empleo. Este hecho puede ser reflejo de una tendencia hacia una mayor intensidad de mano de obra entre las pequeñas empresas y las empresas más jóvenes que no han alcanzado aún la escala mínima de eficiencia y que, por tanto, siguen experimentando un proceso de expansión.

Un análisis más detallado confirma el efecto del tamaño de las empresas en el crecimiento de la productividad, aunque indica que es atribuible en gran medida a las empresas manufactureras, mientras que el efecto positivo de la antigüedad de la empresa es escasamente significativo. Las pequeñas empresas presentan una tasa de crecimiento del empleo significativamente mayor que las empresas medianas y grandes, mientras que la antigüedad de las empresas también

parece moderar significativamente el crecimiento del empleo. Sin embargo, la innovación presenta una relación positiva y significativa con el crecimiento de la productividad en las empresas manufactureras, así como con el crecimiento del empleo, en toda la muestra y en ambas submuestras.

El acceso a la financiación parece sistemáticamente potenciar la creación de empleo por las empresas, aunque la experiencia en gestión está asociada con un crecimiento del empleo ligeramente menor, salvo en el caso de las empresas de servicios. La presencia de la mujer en los puestos directivos presenta una relación significativa con el crecimiento más rápido de la productividad, tanto en general como en el sector de los servicios, y la exportación se relaciona con un crecimiento más rápido del empleo, tanto en general como en el sector de la manufactura. Los resultados también indican un crecimiento más rápido de la productividad en las empresas que iniciaron sus actividades sin estar inscritas en el registro mercantil.

Estos resultados ponen de relieve las distintas funciones que desempeñan empresas de diferentes características en el proceso de transformación estructural. Las empresas más pequeñas y más jóvenes son fundamentales para la creación de empleo; sin embargo, las grandes empresas parecen estar en mejores condiciones para estimular la intensificación del factor capital y la mejora de la productividad. La sostenibilidad de la transformación estructural, por consiguiente, es tributaria de un ecosistema equilibrado que abarca múltiples tipos de empresas imbricadas en una densa red de vínculos de producción. En este sentido, es comprensible el entusiasmo por las empresas emergentes (*start-ups*) y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, aunque a menudo este resulte exagerado, teniendo presente, en particular, la baja tasa de supervivencia de esas empresas.

La dimensión del emprendimiento local en las principales tendencias mundiales

En la actualidad, está muy extendida la idea de que el comercio internacional es la principal fuente de dinamismo del desarrollo, por lo que en los países en desarrollo la política comercial ha sustituido en gran medida a la política industrial. La cuestión de si las posibles oportunidades que ofrecen las cadenas de valor mundiales pueden contribuir o no a estimular el emprendimiento necesario para impulsar la transformación estructural es para los PMA una cuestión crucial desde el punto de vista de su desarrollo.

Se considera que las cadenas de valor mundiales presentan ventajas importantes, al permitir a los países especializarse en determinadas funciones o conjuntos de tareas y no en sectores específicos. Sin embargo, sorprendentemente existen muy pocos estudios que confirmen las supuestas ventajas que presentan estas cadenas para estimular el emprendimiento local. La investigación abrumadoramente pone el acento en el aumento del empleo, los beneficios y las oportunidades de aprendizaje para determinadas empresas, así como en los beneficios derivados de obtener ingresos en divisas. Por ello, pueden extraerse pocas conclusiones sobre los potenciales beneficios de las cadenas de valor mundiales para el emprendimiento, la expansión sostenible de la base industrial de los PMA o el desarrollo sostenible, y ello sin tener en cuenta aspectos como la propiedad de las empresas beneficiadas por las cadenas de valor mundiales.

La evaluación de los efectos de la participación en las cadenas de valor mundiales en el emprendimiento que favorece la transformación estructural exige comprender el carácter y los factores que sustentan un proceso de modernización económica que muchos asocian con esas cadenas. Las fases iniciales de la modernización, esto es, la mejora de los procesos y los productos, suelen ser los primeros pasos de la transformación estructural. Sin embargo, las dos últimas etapas, es decir, la modernización funcional e intersectorial, en la mayoría de los casos denotan la culminación del proceso y ocurren de manera progresiva o bien saltando etapas. No obstante, las perspectivas de modernización económica en el seno de cadenas de valor mundiales no son claras. Caen bajo la influencia de un entorno complejo e incierto como el de las cadenas de valor mundiales y pueden verse obstaculizadas o favorecidas por los modelos de gobernanza y las relaciones de poder en el seno de esas cadenas, que abrumadoramente favorecen los intereses de las empresas principales. Los emprendedores de los PMA también se ven gravemente limitados por la intensa competencia propia de los segmentos que resultan más accesibles a estos países en las cadenas de valor mundiales y por los obstáculos estructurales del entorno empresarial local. Consiguientemente, y a diferencia de lo que ocurre en ambientes más desarrollados, los emprendedores de los PMA pueden tener dificultades para aprovechar las oportunidades de emprendimiento relacionadas con las cadenas de valor mundiales o para adaptarse a los cambios en el entorno de esas cadenas y, por lo tanto, no tienen más remedio que renunciar a oportunidades prometedoras o aplicar imperativamente estrategias subóptimas de competencia.

La trampa del subdesarrollo a la que se enfrentan los PMA se ve agravada por los obstáculos al comercio, que han contribuido a que la cuota de los PMA en el comercio mundial se haya mantenido por debajo del 1% desde 2008. La escalada arancelaria es un obstáculo importante, tanto para la transformación de productos

agrícolas como para la industria manufacturera, y las crestas arancelarias siguen afectando a sectores importantes de las cadenas de valor mundiales de interés para los PMA, por lo que el acceso preferencial a los mercados es un factor vital para su integración en esas cadenas. Esto hace que los PMA se vean en una situación de vulnerabilidad ante las estrategias de búsqueda del mejor trato arancelario para sus inversiones que practican las empresas principales de las cadenas de valor mundiales, infundiendo a la participación en estas cadenas un alto grado de incertidumbre y desarraigo, en particular en el caso de los sectores de la manufactura ligera.

Los PMA son primordialmente fuente de insumos para las exportaciones de varios sectores de otros países, lo que revela su dependencia de las exportaciones de productos primarios y la creciente concentración de la composición y los destinos de sus exportaciones. La participación de los PMA en las cadenas de valor mundiales se caracteriza también por su concentración en la producción de bienes transables que son especialmente postergables, lo que coloca a estos países en una situación de vulnerabilidad ante un choque de la demanda mundial.

La modalidad predominante para la entrada de los PMA en las cadenas de valor mundiales es la inversión extranjera directa, por lo que el elemento emprendedor es principalmente extranjero. Su importancia varía en función de los productos, pero se concentra más en las cadenas mundiales de valor relacionadas con la manufactura que con la agricultura, en la que el comercio internacional sigue siendo importante, mientras que esas cadenas tienden a tener menor protagonismo.

En la agricultura de los PMA suelen predominar las pequeñas explotaciones y las explotaciones agrícolas familiares, que se ven desproporcionadamente afectadas por los costos de cumplimiento vinculados a varias medidas no arancelarias, que van desde la observancia de normas en materia de higiene, salud y trazabilidad hasta criterios éticos, laborales y medioambientales. Sin embargo, los PMA pueden explotar nichos de mercados de productos agrarios especialmente cuando no media una relación de propiedad.

A pesar de la importancia de la agricultura en los PMA y de su aparente ventaja comparativa en el sector, la participación de los PMA en esas cadenas mundiales de valor es, por lo general, más limitada que en otros sectores. El considerable crecimiento de la agricultura por contrato ha ayudado a integrar a algunos pequeños agricultores en las cadenas de valor mundiales, contribuyendo así a paliar algunas de los efectos limitadores que comporta el cumplimiento de las normas, aunque a menudo coloca a los pequeños agricultores en situaciones

en las que su poder de negociación es débil. Sin embargo, la agricultura por contrato también facilita que las empresas principales de las cadenas de valor mundiales y sus intermediarios ejerzan su poder de mercado en detrimento de los productores. Hay evidencias de nuevas formas de inversión extranjera directa en la agricultura y de la creciente concentración que limitarán las posibilidades de formas de asociación más flexibles con los productores locales, que son, por lo general, más propicias para el emprendimiento local.

También es probable que la agricultura siga siendo un sector estratégico en los PMA, por lo que el fortalecimiento de la posición de los agricultores y empresas rurales sigue siendo un objetivo legítimo de los programas de desarrollo rural de estos países, al igual que en otros países en desarrollo y desarrollados.

En cuanto al sector manufacturero, los PMA están cada vez más integrados en las redes de producción vinculadas a cadenas de valor mundiales del sector de la confección de ropa, sobre todo en Asia Oriental, y esta integración ha resultado beneficiosa en términos de empleo, en particular del femenino, y ha conllevado un rápido crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, a pesar de la mejora de las perspectivas del empleo de las mujeres, que anteriormente estaban excluidas de los mercados de trabajo formal, la feminización del sector ha afianzado las malas condiciones de trabajo y una falta estructural de igualdad de género, que ha permitido que las diferencias salariales por motivos de género sean aprovechadas como una fuente de ventajas en términos de costos.

La generación de valor añadido en el sector del textil es difícil de conseguir en la mayoría de los PMA y las perspectivas de modernización económica siguen siendo muy poco halagüeñas, aunque son ligeramente mejores cuando hacen su aparición inversores de cadenas de valor mundiales con estrategias de deslocalización de la producción a países vecinos con el objeto de abastecer a sus propios mercados regionales desde ellos. La integración de los PMA en las redes de producción está muy dominada por la propiedad extranjera y las medidas tomadas hasta la fecha en materia de promoción del emprendimiento local no han tenido grandes resultados. En unos pocos PMA, la existencia previa de una potencial cadena de suministro nacional ha facilitado la entrada de inversión extranjera directa en modalidades de actividades independientes o en otras formas de inversión que no suponen la participación en el capital social de una empresa, como la subcontratación. Sin embargo, la disposición de los emprendedores de los PMA a convertirse en fabricantes de equipos originales o diseñadores originales en la industria textil es incipiente y actualmente se circunscribe principalmente a sectores relativamente poco sofisticados.

La competencia mundial de precios es acusada en el sector textil, lo que supone un grave obstáculo para que los PMA puedan mantener su posición en las cadenas de valor mundiales y unos salarios menguantes. Las carencias en infraestructura y la facilitación del comercio también son un obstáculo para la competitividad de los PMA y tienden a favorecer a las empresas más grandes y las que ya forman parte de redes de proveedores, como también lo son el volumen y las exigencias de flexibilidad. Así pues, los emprendedores de los PMA, que, por lo general, gestionan pequeñas empresas, a menudo se enfrentan a obstáculos insuperables para participar en las cadenas de valor mundiales del sector de la confección.

A pesar de las ventajas de una mayor complejidad y un mayor potencial para el fomento de las habilidades que presentan las cadenas de valor mundiales del sector de la electrónica, la participación de algunos PMA en este sector presenta características similares a las de su participación en las cadenas de valor mundiales del sector de la confección.

Los PMA están limitados en su capacidad para atraer a las cadenas de valor mundiales con diferentes grados de potencial de modernización económica. En su mayoría participan en los segmentos de bajo valor de esas cadenas, en los que los potenciales beneficios se evaporan debido a la fuerte presión que ejerce la competencia y al limitado alcance de las oportunidades de emprendimiento. La participación de los PMA tiene efectos directos y visibles a corto plazo en términos de presencia de inversión extranjera directa, empleo y crecimiento de las exportaciones; sin embargo, los efectos a más largo plazo en el fomento de la capacidad y la sostenibilidad de la base industrial local son menos evidentes. Además, los instrumentos de política utilizados para apoyar la participación en las cadenas de valor mundiales pueden desviar la atención de las prioridades más acuciantes, como el fomento de las capacidades productivas y la facilitación del emprendimiento local, además de poner en desventaja a los inversores locales y propiciar estructuras de los mercados locales que impiden el auge del emprendimiento transformador.

Es esencial aumentar la retención de valor de las cadenas de valor mundiales para movilizar los recursos internos necesarios, pero la posibilidad de conflicto entre las estrategias de la empresa principal y las políticas que posibilitan el emprendimiento y la modernización pueden agudizar los déficits estructurales de los PMA. En el mejor de los casos, queda por demostrar el pretendido potencial de las cadenas de valor mundiales para propiciar una rápida industrialización y un auge del emprendimiento. La participación en las cadenas de valor mundiales puede agudizar el riesgo de que un PMA abandone esa condición sin la transformación estructural necesaria para sostener el progreso del desarrollo.

Las oportunidades y los retos que presenta la participación en las cadenas de valor mundiales ponen de relieve la importancia de lograr una matriz equilibrada de empresas de distintas escalas y de no hacer demasiado hincapié en las microempresas y pequeñas empresas de los PMA. Las empresas de mayor tamaño por lo general suelen estar en mejores condiciones de contrarrestar las desventajas que enfrentan los PMA en términos de costos y a menudo pueden servir de incubadoras para el talento empresarial y la transferencia del conocimiento tácito.

Las cuestiones relativas a la participación de los PMA en las cadenas de valor mundiales refuerzan la importancia de los emprendedores de alto impacto capaces de superar los obstáculos a la modernización de esos países. Existen ejemplos concretos de emprendedores que han superado esos obstáculos en los PMA, así como en otros países en desarrollo, por lo que los encargados de la formulación de políticas pueden aprovechar los efectos de demostración de esas iniciativas para promover el emprendimiento transformador y generar sinergias entre la innovación en materia de políticas y la inversión pública. Los objetivos sociales, como la reducción de la pobreza y el aumento de la seguridad alimentaria, a menudo implican centrarse en los más desfavorecidos; sin embargo, la promoción del emprendimiento requiere que también se preste atención a las personas con mayor capacidad de crear empresas viables y prósperas.

Si bien la ventaja comparativa revelada de un país puede ser un indicador y un instrumento para la formulación de políticas útiles con miras a la participación en las cadenas de valor mundiales, el objetivo primordial en los PMA es asegurar que la evolución de esa ventaja comparativa revelada y el desarrollo de una ventaja comparativa dinámica estén en consonancia con los objetivos en materia de desarrollo sostenible. Dado que la debilidad del emprendimiento local en los PMA crea obstáculos para captar las ganancias derivadas de la participación en las cadenas de valor mundiales, no queda más remedio que alterar disruptivamente la ventaja comparativa revelada a fin de poner en marcha el proceso de transformación estructural. En el caso de los PMA podría resultar más útil adoptar una estrategia industrial ecléctica que se centre simultáneamente en los sectores de baja y alta cualificación profesional y unas modalidades de integración en las cadenas de valor mundiales que no consistan únicamente en la participación en el capital social, pues normalmente hay mayores probabilidades de que surta efectos indirectos positivos en comparación con otras modalidades que comportan estructuras de gobernanza más restrictivas.

El comercio y la producción contemporáneas favorecen las cualificaciones profesionales de alto nivel y el emprendimiento disruptivo. La competencia

mundial por el capital humano altamente cualificado queda acreditada por la creación en varios países en desarrollo y desarrollados de programas destinados a atraer emprendedores e innovadores de talento y alto impacto. Una de las principales prioridades de los PMA es adoptar estrategias focalizadas en los migrantes y emigrantes para competir con esos programas. Los PMA se verían beneficiados si ofrecieran mayores oportunidades e incentivos a los migrantes temporales o permanentes con altas cualificaciones y a los emprendedores de alto impacto que se encuentren en países más desarrollados para que pudiesen retornar. Hay oportunidades para aprender de los programas y las experiencias de otros países en desarrollo y desarrollados. Unos programas bien concebidos, con objetivos correctamente delimitados y encaminados a satisfacer las necesidades del desarrollo en términos de cualificaciones profesionales, posibilidades de transferencia tecnológica y emprendimiento dinámico tienen mayores probabilidades de rendir los resultados esperados.

Por último, las exportaciones de servicios de los PMA se concentran abrumadoramente en el turismo. Una estrategia eficaz para promover el emprendimiento y la transformación estructural puede ser la de fortalecer los vínculos con la agricultura y los sectores creativos o culturales, en particular. La reorientación del desarrollo del turismo en los PMA, alejándose de una tendencia a centrarse excesivamente en la satisfacción de los mercados de exportación, así como la exploración de enfoques nuevos e innovadores para promover el valor añadido local y fomentar la implicación del empresariado local, podrían generar efectos multiplicadores en los tres sectores en términos de inversión, modernización y beneficios.

El emprendimiento en los países menos adelantados: principales factores limitadores y marcos de políticas vigentes

Un punto de partida importante para las políticas orientadas a conseguir la transformación estructural mediante el emprendimiento es comprender los principales obstáculos internos y externos para el crecimiento de las empresas.

Cada vez se es más consciente de que los mayores obstáculos internos corresponden a factores psicológicos, como la voluntad de los emprendedores de hacer crecer sus empresas. Otros factores profusamente mencionados son,

entre otros, la capacidad de gestión, los niveles de financiación, la escasez de órdenes de compra, las ventas y la capacidad de comercialización y los productos o servicios ofertados.

Entre los obstáculos externos a nivel nacional figura el clima empresarial, que puede generar a las empresas costos de producción directos, indirectos y encubiertos, inhibir su deseo de adoptar nuevas tecnologías, desalentar la inversión, debilitar la competitividad y reducir el tamaño del mercado. El mercado de trabajo también puede ser un obstáculo importante, ya que la ausencia de redes de seguridad social o fuentes alternativas de ingresos obliga a muchas personas incapaces de conseguir empleo remunerado a recurrir a menudo al trabajo por cuenta propia en el sector informal, que se caracteriza por una baja productividad y bajas tasas de supervivencia. El acceso a los mercados, incluidos los mercados de exportación, tiene efectos directos en la productividad, la rentabilidad, el crecimiento y la supervivencia de las empresas. Hay evidencia empírica en los PMA y en otros países de que, *ceteris paribus*, las empresas exportadoras registran mayores niveles de productividad que las no exportadoras del mismo sector.

Las regulaciones de entrada son un elemento clave de la estructura de incentivos que afectan a la creación y formalización de nuevas empresas y la aparición de *start-ups* capaces de competir con las empresas establecidas y de cuestionar sus modelos de negocio. Se ha determinado que unos costos de entrada, excesivamente elevados, son uno de los posibles obstáculos para la creación de empresas en muchos países en desarrollo y lo mismo cabe decir de la situación en muchos PMA, a pesar de algunos signos de mejora. En el período 2015-2017, los costos de poner en marcha una empresa en el PMA mediano suponían el 40% de la renta per cápita, mientras que la media mundial era del 26%. Además, los costos para iniciar un negocio superaban la renta per cápita anual en 7 de los 46 PMA de los que se dispone de datos. En algunos PMA, se exige a las mujeres completar además una serie de trámites adicionales para poner en marcha una empresa.

El acceso a la financiación es una de las principales trabas para el emprendimiento en los PMA. Las empresas del sector informal, en particular, tienen un acceso limitado a la financiación que conceden los prestamistas oficiales. Los fondos propios son con creces la fuente predominante de financiación para el funcionamiento cotidiano de las empresas, seguidos normalmente por los créditos de proveedores y los préstamos de familiares y amigos. Los agentes financieros, ya sean del sector formal, como los bancos y las entidades de microfinanciación, o del informal, como los prestamistas, parecen desempeñar siempre un papel menor y además las entidades de microfinanciación parecen ser importantes solo

en un pequeño número de PMA. El limitado acceso a la financiación puede ser un factor que limite la productividad y supervivencia de la empresa, en particular en las zonas rurales, donde la disponibilidad de crédito y su acceso son cruciales para el éxito de las empresas tanto agrarias como no agrarias.

Sin la posibilidad de acceder a unos servicios energéticos que sean modernos, asequibles, fiables y eficientes, las empresas de los PMA no pueden ni competir en los mercados mundiales ni sobrevivir ni crecer en los mercados nacionales, debido a su menguada productividad. Tres de cada cuatro empresas de los PMA se ven afectadas por cortes de electricidad recurrentes. En África Subsahariana, las interrupciones del suministro eléctrico equivalen anualmente a una pérdida de unos tres meses de tiempo de producción, lo que acarrea una pérdida de cerca del 6% de la facturación, por lo que la mitad de las empresas del sector formal utilizan generadores, lo que entraña costos adicionales. La mejora del acceso al suministro de energía y agua es una condición necesaria para el desarrollo de las cadenas de valor de la agroindustria, lo que podría generar oportunidades para el emprendimiento en las zonas rurales. El limitado acceso a la energía también acentúa la falta de igualdad de género que se deriva de las limitaciones basadas en el género, lo que reduce la participación de la mujer en la transformación estructural y las actividades empresariales.

La mejora del acceso y la utilización eficaz de tecnologías basadas en la información y las comunicaciones (TIC) puede ser una base en la que se puede apoyar el emprendimiento y la transformación estructural en los PMA. Por ejemplo, la telefonía móvil puede utilizarse para mejorar la productividad agrícola y superar problemas concretos que enfrentan los agricultores, como la falta de información y el limitado acceso a los mercados. A pesar de los últimos y notables avances de la penetración de la telefonía móvil, respecto a los demás países, los PMA siguen estando muy rezagados en lo referente a la prestación de servicios de infraestructura de TIC, como el acceso a Internet. Solo el 17,5% de la población de los PMA podía acceder a Internet en 2017 frente al 41,3% en los países en desarrollo y el 81% en los países desarrollados.

La brecha de género en el uso de Internet es mayor en los PMA que en los países en desarrollo y desarrollados, e incluso llegó a ensancharse entre 2013 y 2017. La brecha digital entre los PMA y los países en desarrollo es significativamente menor entre los jóvenes de 15 a 24 años. Estos patrones de uso de Internet conllevan implicaciones potencialmente importantes para el uso de las TIC como medio de impulsar el emprendimiento entre las mujeres y los jóvenes, así como el comercio electrónico. En los PMA, el comercio electrónico puede ofrecer

cada vez mayores oportunidades de emprendimiento y desarrollo, si un mayor número de productores y consumidores de estos países pueden vincularse a las plataformas de comercio electrónico y si las políticas de fomento de las capacidades empresariales y productivas resultan eficaces. Entre los obstáculos habituales que se oponen al desarrollo del comercio electrónico en los PMA figuran el insuficiente desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, las carencias en la infraestructura de energía y transporte, el subdesarrollo del sector de la tecnología financiera, la falta de fomento de las habilidades técnicas para el comercio electrónico, las limitaciones financieras de las empresas de comercio electrónico y de empresas tecnológicas emergentes y la falta de una estrategia nacional general en materia de comercio electrónico o sus debilidades.

En los PMA, se observan algunas restricciones de género para la participación de la mujer en las actividades económicas, que se derivan en gran medida de la discriminación por motivos de género en sus leyes, costumbres y prácticas. Esas limitaciones impiden el acceso de la mujer a los insumos y recursos, lo que puede reducir tanto su disposición a emprender actividades económicas como sus posibilidades de éxito como emprendedoras. Para liberar el potencial de las empresas propiedad de mujeres es preciso examinar, no solo dónde están las restricciones basadas en el género, sino también su interacción y sus efectos combinados. Por ejemplo, en algunos países, el requisito de que una mujer obtenga el consentimiento de su cónyuge para abrir un negocio no solo aumenta la carga administrativa, sino que además reduce sustancialmente la proporción de empresas propiedad de mujeres. El trabajo de la mujer y su implicación en el emprendimiento siguen estando restringidos por ley en muchos PMA; en 32 de estos países está vigente una legislación que impide a la mujer trabajar en determinados puestos de trabajo y en 6 de estos países se requieren trámites adicionales para que las mujeres puedan poner en marcha un negocio. La reforma de esas leyes y normativas podría mejorar los resultados de las empresas propiedad de mujeres.

Son relativamente pocas las estrategias nacionales de desarrollo de los PMA en las que se determina explícitamente que la transformación económica estructural es uno de sus pilares; sin embargo, en muchas de ellas se contemplan políticas encaminadas a lograr algunos aspectos de dicha transformación. En todas las estrategias nacionales de desarrollo de los 44 PMA sobre los que se disponen datos se hacen múltiples referencias a la necesidad de apoyar el emprendimiento, principalmente en el capítulo económico, aunque también en el social, y muchas de ellas contemplan políticas claramente definidas para el logro de este propósito. Entre los ámbitos de intervención figuran principalmente la mejora del clima empresarial y el acceso a la financiación, así como la organización de actividades

de formación y servicios de asesoramiento empresarial. En al menos un tercio de los PMA se considera que las pequeñas y medianas empresas son potenciales motores del crecimiento económico y fuentes de empleo e ingresos para reducir la pobreza, pero son menos los PMA en los que se contemplan medidas de apoyo a las grandes empresas. Las medidas de política concretas para promover el emprendimiento o mejorar la cultura emprendedora suelen ser limitadas y a veces vagas. Se observan notables lagunas en las estrategias de desarrollo, por ejemplo, en cuanto a la formulación de políticas en materia de formación de clústeres de empresas y el análisis sobre la interfaz entre las políticas en materia de industria, comercio, inversión, integración regional y la política en materia de emprendimiento.

Por lo general, la interfaz entre el emprendimiento y la transformación estructural se articula a nivel nacional más claramente en la política industrial que en la estrategia de desarrollo; sin embargo, alrededor de la mitad de los PMA aún no han formulado ninguna política en esta materia. Se presta poca atención a los factores determinantes del emprendimiento, pero se contemplan una amplia gama de enfoques para colocar a las empresas en el centro del desarrollo industrial. Todos los marcos de política industrial de los 20 PMA que lo han formulado incluyen una matriz de medidas de política industrial de carácter vertical, horizontal y funcional; aunque la distinción entre ellas a menudo no sea lo suficientemente clara, el debate sobre las sinergias entre sí es relativamente débil y no están suficientemente definidos los tipos de empresas que cabe promocionar.

Los objetivos de las políticas de emprendimiento y fomento empresarial son considerablemente diferentes, aunque las dos presentan una orientación tanto económica como social. Además, a menudo se observa una falta de coherencia cronológica en los plazos de las estrategias nacionales de desarrollo, las políticas de fomento empresarial y las políticas industriales nacionales. Aproximadamente la mitad de los PMA aún no han formulado ninguna política de fomento del emprendimiento y el resto solo tienen una política de desarrollo de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas o una carta de la pequeña y mediana empresa. Burkina Faso, Gambia y la República Unida de Tanzania han formulado una estrategia nacional integral en materia de emprendimiento.

La mayoría de los PMA adoptan un enfoque muy general en relación con el apoyo al emprendimiento y no distinguen entre distintos tipos de empresas a la hora de formular sus políticas. El objetivo principal de las intervenciones previstas en las políticas es mejorar el acceso a la financiación y proporcionar un entorno propicio mediante la mejora de los marcos jurídico, regulatorio e institucional, así como del marco de políticas.

Se necesitan políticas de emprendimiento que trasciendan el mero establecimiento de un entorno propicio para la actividad empresarial y que posibiliten una mayor priorización de la transformación estructural en los planes de desarrollo estratégico y los planes de futuro de los PMA y favorezcan una mayor armonización entre los planes de desarrollo, la política industrial y la política de fomento del emprendimiento con miras al logro de la transformación estructural. Las políticas de fomento del emprendimiento de los PMA deberían incluir un marco de supervisión y evaluación que analice los resultados tomando como referencia los indicadores del desempeño y permita integrar en las políticas las lecciones aprendidas de los éxitos y los fracasos. El apoyo público también debe ser constante durante las diferentes etapas del ciclo vital de una empresa y es preciso ser consciente de que su mantenimiento y ampliación son tan importantes como su puesta en marcha. Las prioridades de las políticas también deben variar en el transcurso de la transformación estructural; de hecho, algunas formas de apoyo pierden importancia a medida que cobra fuerza el sector privado, mientras que otras formas la adquieren a medida que evolucionan las necesidades de las empresas.

Políticas favorecedoras del emprendimiento transformador

La utilización del emprendimiento para favorecer la transformación estructural requiere políticas que apoyen y sostengan a empresas dinámicas e innovadoras que sean fundamentales para la transformación estructural y no promover la mera creación de empresas. A tal fin, son imprescindibles unas políticas eficaces de fomento empresarial, instituciones y estructuras de recompensa que influyan en la trayectoria de las empresas a lo largo del tiempo, apoyen su sostenibilidad y maximicen su contribución a la transformación estructural y el desarrollo sostenible.

Es crucial el contexto más general que establecen las políticas en favor de la empresa. Las políticas de emprendimiento deben ser parte integrante de un conjunto más amplio de estrategias y políticas para la transformación estructural y el desarrollo sostenible, por lo que es esencial la coordinación, la coherencia y la adopción de un enfoque general por todas las administraciones públicas. La colaboración, las consultas y el diálogo entre los sectores público y privado también son importantes y requieren un fortalecimiento de las capacidades de los ambos sectores que sea consecuente con los objetivos de desarrollo. En el plano internacional, el regionalismo con fines desarrollistas, la asistencia oficial para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur también desempeñan una función importante.

Los planes de desarrollo, la política industrial y las políticas de fomento empresarial de los PMA tienen que estar mucho más alineadas con el objetivo de la transformación estructural. A tal efecto, resultan necesarias unas políticas de emprendimiento y de fomento empresarial claramente diferenciadas y eficazmente formuladas y que se ajusten a las circunstancias y las fases de transformación del país; unas políticas industriales verticales, horizontales y funcionales, y unas políticas de apoyo en muchos sectores diferentes, así como una coordinación eficaz entre ellas para asegurar su coherencia. Las políticas de fomento empresarial en los PMA deberían incluir un marco de seguimiento y evaluación que esté respaldado por un alineamiento de los marcos temporales de las distintas políticas.

La experiencia de los países que han tenido éxito en su transformación estructural demuestra el impacto que en potencia tienen las iniciativas dirigidas por el Estado y los beneficios que proporcionan unos programas de fomento del emprendimiento diversos y de base amplia, basados en un enfoque holístico sustentado en el diálogo y la colaboración de los sectores público y privado. Entre las lecciones aprendidas también figura la necesidad de reconocer los factores siguientes: lograr la complementariedad entre los programas y entre los programas de fomento del emprendimiento y las políticas comerciales; compaginar la continuidad ante los cambios políticos a nivel interno con la flexibilidad para resolver las deficiencias en el diseño de los programas; y asegurar la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas a fin de evitar la captura por intereses creados.

También es necesario una diferenciación clara entre los tipos de empresas por tamaño, naturaleza y motivación, a fin de adaptar los incentivos normativos a sus respectivas funciones en la transformación estructural. Entre los objetivos importantes de política económica figuran la incorporación de los emprendedores por supervivencia a las actividades económicas más productivas mediante el empleo creado por las empresas más dinámicas y transformadoras y la priorización del apoyo a las empresas motivadas por aprovechar las oportunidades del mercado que sean más dinámicas e innovadoras. Se debe promover y facilitar la formalización. El principal objetivo no es eliminar el sector informal, sino maximizar la contribución de las empresas que aún se encuadran en el sector informal a la transformación estructural. Podría ser adecuado un enfoque gradual que se base en la singularidad de las condiciones de una economía, que ponga el acento en mejorar la comprensión, la facilidad y la conveniencia de la formalización y que aborde las limitaciones enfrentadas por las empresas informales para alcanzar los necesarios niveles de productividad.

Las políticas de emprendimiento a menudo parecen revelar una obsesión con la creación de empresas y con la microempresa y la pequeña empresa; sin embargo, también es preciso apoyar la expansión de las grandes empresas, habida cuenta de su papel fundamental en el incremento de la productividad, en los cambios en los patrones de producción, la creación de empleo y la promoción de las habilidades empresariales y la capacidad de innovación de los empleados. Deberían promoverse también los vínculos entre microempresas, pequeñas y medianas empresas y grandes empresas a fin de fomentar la constitución de cadenas de valor nacionales y regionales y crear oportunidades para la modernización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

El apoyo a las empresas debería ajustarse a sus necesidades específicas y tomar en consideración las distintas etapas de su ciclo vital, ya se trate de su puesta en marcha, su sostenibilidad y la ampliación de la actividad o la gestión del cese de actividades. El apoyo debe ser lo suficientemente sostenido para que las empresas puedan crecer y resistir los ciclos y las fluctuaciones del mercado, adoptando criterios claros sobre los supuestos de retirada del apoyo o las posibilidades de acogerse a este tipo de ayudas. El Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial de la UNCTAD constituye una base para una estrategia eficaz de fomento del emprendimiento que promueva la creación de nuevos proyectos empresariales y la promoción de la expansión de las empresas dinámicas que necesitan políticas para hacer frente a los numerosos obstáculos a los que se enfrentan las empresas en los PMA.

El fin del ciclo vital de una empresa puede ser tan instructivo para el resto de la economía como su puesta en marcha. Las buenas estrategias de fomento del emprendimiento pueden maximizar las enseñanzas adquiridas a raíz de la cesación de actividades de empresa, al promover la difusión de la información y al apoyar un proceso de descubrimiento de oportunidades por los propios emprendedores. Es por ello que, en vez de negar la posibilidad del fracaso, los programas de fomento del emprendimiento deberían incluir una estrategia de salida para aquellas empresas que no logran sus objetivos, para minimizar los costos y maximizar los beneficios.

Las empresas públicas también cumplen una función de estímulo del emprendimiento favorable a la transformación estructural en los PMA, en particular aumentando el acceso a los servicios públicos, como el suministro de energía y el abastecimiento de agua, los servicios de TIC y el transporte; proporcionando bienes públicos y bienes de valor social; generando fondos públicos; limitando el control extranjero o privado de la economía; sosteniendo los sectores prioritarios; poniendo en marcha nuevas actividades económicas y atenuando la decadencia

de los sectores en declive. El papel de las empresas de propiedad estatal reviste una importancia especial en los casos en que el sector privado nacional es débil y el interés de los inversores extranjeros es escaso, circunstancias que son comunes en los PMA. Sin embargo, las condiciones para su eficacia son menos habituales en los PMA, lo que pone de relieve la necesidad de marcos de gobernanza para las empresas de propiedad estatal que descansen en mecanismos de retroalimentación en relación con el desempeño y el aprendizaje, de marcos de supervisión y evaluación y de cláusulas de extinción o planes de salida.

Puede resultar beneficioso incluir medidas especiales para las mujeres y los jóvenes en las políticas de fomento de la microempresa y las pequeñas y medianas empresas, siempre que estén dirigidas primordialmente a abordar los obstáculos concretos enfrentados por las emprendedoras y los jóvenes emprendedores para acceder a los insumos y los recursos necesarios para el éxito de su proyecto empresarial. Las limitaciones al emprendimiento femenino puede ser un obstáculo específico a la transformación rural.

En este sentido, el grado en que un Estado desarrollista asume sus funciones empresariales es especialmente importante en el caso de los PMA, donde el sector privado se ve debilitado por la falta de apoyo institucional y por los fallos de información y coordinación. La importancia de la innovación para el proceso de transformación estructural exige un Estado emprendedor en su enfoque y con la ambición, la voluntad y la capacidad de dirigir el proceso de desarrollo. Ello supone acometer inversiones públicas orientadas a misiones concretas que creen mercados y los configuren, así como proporcionar capital a largo plazo a sectores desatendidos por la inversión privada, con el fin de ir atrayéndola poco a poco.

Las capacidades del sector público son limitadas en muchos PMA, pero pueden adquirirse gradualmente. Una de las funciones de un Estado desarrollista es precisamente la de estimular esa adquisición. Entre esas capacidades figura la de generar sinergias con el sector privado y el aprovechamiento de las complementariedades de ambos sectores. Así pues, resulta necesario un enfoque pragmático, estratégico, progresivo y evolutivo que permita mejorar la capacidad del sector público y al mismo tiempo un aumento paulatino de la implicación para estimular la transformación estructural mediante reformas institucionales que sean adecuadas a nivel local y la creación de centros de excelencia, la promoción del aprendizaje de políticas, y el apoyo a la formación de coaliciones para el cambio.

En este contexto, la función emprendedora del Estado le exige que acometa mejoras en los regímenes regulatorios, entre otras cosas, exámenes y análisis del

impacto, aunque no se circunscribe exclusivamente a ellos, sino que abarca los esfuerzos para hacer frente a las limitaciones enfrentadas por los emprendedores, a través de la inversión pública en infraestructura, las medidas para mejorar el acceso a la financiación, el apoyo a los clústeres de empresas, la promoción de las capacidades tecnológicas entre las empresas, la posibilidad de que las empresas la puedan aprovechar las oportunidades que brinda la digitalización y la promoción del fomento de las habilidades empresariales en el sistema educativo.

En los PMA, la inversión pública en infraestructura reviste una importancia particular, especialmente en el transporte y la facilitación del comercio, las TIC y el suministro de energía. La escala de las inversiones necesarias para que el acceso a la energía tenga un carácter transformador hace necesario aprovechar las sinergias entre los sectores público y privado.

Los bancos nacionales de desarrollo pueden desempeñar un papel importante en la financiación de la transformación estructural. Pueden apoyar a un Estado desarrollista proporcionando financiación para iniciativas empresariales público-privadas y a las empresas públicas, financiando la expansión de la infraestructura y otorgando a las pequeñas y medianas empresas de los sectores prioritarios crédito en condiciones preferenciales o garantías de crédito. Con todo, para que tengan éxito es importante que los marcos de gobernanza y regulatorio sean eficaces, aprendiendo para ello de experiencias anteriores.

El Estado también puede desempeñar una función útil proporcionando, conjuntamente con el sector privado, capital de riesgo a los emprendedores para actividades de investigación y desarrollo e innovación en determinados sectores y aportando garantías contra los riesgos que entraña en las etapas iniciales la actividad innovadora. El apoyo público también puede dirigirse hacia el emprendimiento, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas de titularidad estatal por medio de organismos especializados del Estado financiados mediante un modelo de reparto de gastos entre los sectores privados nacional e internacional y el Estado. En los PMA que obtienen un importante volumen de sus rentas de los recursos naturales, un fondo soberano bien administrado puede ayudar a atraer más inversión privada a largo plazo hacia sus sectores estratégicos.

Las zonas económicas especiales y los parques industriales pueden ofrecer un medio de aliviar las limitaciones más apremiantes para la productividad de las empresas, al abordar de manera integral las múltiples limitaciones de infraestructura material e inmaterial dentro de un área definida. Esos instrumentos, si se ajustan a las limitaciones a las que se enfrentan los productores y se dirigen a la promoción de la innovación permanente y la aparición de clústeres empresariales, pueden

generar efectos indirectos positivos (*spillovers*), en particular en los países con grandes carencias en su infraestructura. Sin embargo, esa posibilidad depende de que se cree gradualmente una densa red de vínculos entre las empresas y entre las empresas y las instituciones de apoyo, en las actividades en ambas direcciones de la cadena de valor, y los conocimientos prácticos y la difusión del conocimiento.

Las capacidades tecnológicas que las empresas necesitan para sobrevivir y prosperar pueden promoverse mediante incentivos fiscales y de otro tipo a la innovación en las empresas, las políticas de contratación pública, la formación, los centros públicos de investigación de apoyo a la innovación en determinados sectores y los premios públicos a la innovación. Para poner en marcha el emprendimiento de actividades de alto crecimiento se recurre ampliamente a los programas de aceleración, las incubadoras de empresas, los parques científicos y los centros de investigación tecnológica. La coherencia y la coordinación entre la política industrial y las políticas de ciencia, tecnología e innovación también son fundamentales. La política de derechos de propiedad intelectual debe velar por que los derechos de patente recompensen a los inventores e innovadores que asumen riesgos y al mismo tiempo debe definir claramente las condiciones para la transferencia de patentes con el fin de alentar nuevas actividades innovadoras.

Colmar la creciente brecha digital entre los países desarrollados y los países en desarrollo es fundamental para los PMA, a fin de evitar que queden marginados en la economía globalizada. Ello exige un aumento significativo de la inversión tanto pública como privada. El apoyo a la digitalización, ayudando a las empresas a aprovechar las TIC y a participar en la economía digital y basada en el conocimiento a escala mundial es un tema que merece también que se le preste un mayor respaldo en materia de políticas. El Estado tiene un papel destacado en este proceso, como coinversor y mediante su política de contratación pública. Deben adoptarse políticas de preparación para el mundo digital que permitan a las empresas nacionales acceder a mercados de comercio electrónico y explotar sus posibilidades.

Por último, deberían establecerse políticas de educación sobre emprendimiento que incluyan habilidades interpersonales, como la perseverancia, la creación de redes y la confianza en sí mismo, y conocimientos profesionales, como la planificación empresarial, los conocimientos financieros y las capacidades de gestión. El fomento de las habilidades empresariales también podría resultar beneficiado si se deja de poner el énfasis en la educación basada únicamente en la memorización y se opta por una educación basada en el aprendizaje experimental, la solución de problemas, la formación de equipos, la asunción de riesgos, el pensamiento crítico y la participación de los estudiantes en actividades comunitarias. Esos cambios obligan a aumentar el presupuesto educativo.

