

CAF Concurso 50 Años

Categoría: Políticas Públicas

País: ECU

Concursante #4261

Propuesta #4368

Título:

**FORMULACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS Y SU INCIDENCIA EN
EL DESARROLLO DEL
EMPRENDIMIENTO EN EL
ECUADOR**

Contenido

Resumen	1
Antecedentes/Diagnóstico	1
Análisis	3
Conclusiones y recomendaciones.....	13
Bibliografía.....	15
Anexos.....	16

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1: Actividad Emprendedora Temprana Periodo 2012-2017.....	8
Ilustración 2: Evolución TEA vs Negocios Establecidos Periodo 2012-2017	9
Ilustración 3: Financiamiento y Soporte Gubernamental	10
Ilustración 4: Comportamiento de la Innovación.....	11

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DEL EMPRENDIMIENTO EN EL ECUADOR

Resumen

El estudio tiene como finalidad analizar el proceso de formulación de políticas públicas con el fin de contrarrestar la fragilidad de las mismas en su etapa de implementación, para ello es necesario considerar el rol que tiene el Estado en la articulación de políticas conforme las necesidades que demande la sociedad, de manera que estas cuenten con un correcto proceso de formulación, en el cual se consideren elementos que garanticen su éxito, como lo son: la evaluación ex ante, la legitimización de las políticas y la evaluación ex post. A partir de este análisis, se abordará el tema de las políticas públicas enfocadas a fortalecer los emprendimientos en Ecuador.

El emprendimiento, la competitividad y la innovación son mecanismos claves para el desarrollo de la economía ecuatoriana, este estudio busca identificar y analizar los factores que afectan al desarrollo de la actividad emprendedora, para ello se procederá a realizar una revisión de los principales indicadores proporcionados por el Global Entrepreneurship Monitor. Los resultados muestran que el comportamiento de la actividad emprendedora temprana en Ecuador presenta un comportamiento creciente, por lo cual se sugiere la formulación de políticas desde una perspectiva de promoción de la cultura emprendedora y fortalecimiento del empleo juvenil.

Antecedentes/Diagnóstico

Actualmente uno de los principales temas de discusión y análisis es el rol del Estado en la articulación de políticas en Latinoamérica, en este sentido, el problema trascendental es la formulación y ejecución de las políticas públicas. Existen múltiples factores que provocan que la relación entre el Estado y la sociedad sea compleja, sin embargo, el factor que mayor debilidad y precariedad aporta a esta articulación es el origen, diseño y ejecución de políticas públicas. Este hecho motiva esta investigación, puesto que representa el factor que impide que una economía se vuelva autónoma políticamente, con potencia económica fuerte, competitividad y con menos conflictos sociales.

El origen de las políticas públicas es el Estado y la administración pública, para luego ser trasladadas a las regiones o grupos a los que van dirigidas. Puesto que son originadas en el nivel central, muchas de estas políticas no resuelven los verdaderos conflictos sociales, los cubre parcialmente o no considera la legitimidad de sus actores. Muchas de las veces, al trasladar a

los otros niveles, su implementación no es clara, no se considera a la población a la que se dirige o las políticas no tienen concordancia con las estrategias y metas que se buscaban perseguir. Pero la cultura de subordinación que existe en la administración pública hace que los organismos públicos del siguiente nivel tomen como correcto el diseño de una política pública de la elite política, por lo que las políticas formuladas al nivel de estado tienen una débil relación con los aparatos estatales a los que se enfocan, causando un desequilibrio político/administrativo de la sociedad.

En el Art. 85 de la Constitución del Ecuador se reconoce a las políticas públicas como: “instrumentos para garantizar los derechos de los ciudadanos que están reconocidos en la misma carta magna”. (Asamblea Nacional, 2008). En otras palabras, las políticas públicas en el Ecuador existirán siempre y cuando imperen ciudadanos que demanden estos derechos al Estado. Las políticas públicas en Ecuador se fundamentaban en los principios establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, sin embargo, con el cambio de gobierno los lineamientos adoptados para la generación de políticas se basan en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”. La consecución de los objetivos expuestos en estos planes puede lograrse a través de modificaciones en la estructura política-económica del país, basada en un modelo endógeno que busca explotar aquellos sectores estratégicos, por lo cual el desarrollo dinámico de la economía ecuatoriana está dirigido al sector micro productivo en donde se busca garantizar la transformación y diversificación a través de acciones que incrementen su nivel de competitividad, sin embargo, la determinación de políticas en materia de desarrollo son precarias, por lo cual resulta indispensable realizar un análisis acerca de los principales instrumentos que utiliza el Estado para alcanzar objetivos de bienestar social. El bajo impacto que ha presentado la intervención pública conduce a realizar cuestionamientos sobre la congruencia de las políticas que han sido implementadas.

Frente al atraso económico y social que se evidencia en el país y la existencia de fallas que resultan de la propia intervención pública las cuales afectan a los principales factores que impulsan el desarrollo de la actividad emprendedora, resulta indispensable activar el potencial y dinamismo empresarial, si bien se han implementado políticas públicas que rigen el sector productivo, como lo es el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la primera modificación que se presentó en este código fue el cambio de la matriz productiva fundamentado en el desarrollo de la ciencia y tecnología, sin embargo, existen problemas estructurales que impiden el desarrollo de una economía en donde se integre el conocimiento, innovación y generación de productos con valor agregado. Para la resolución de estos problemas

estructurales necesario conocer: ¿Cuáles son los factores que generan fragilidad en la formulación de políticas públicas? con la finalidad de establecer ¿Qué políticas públicas fomentan el emprendimiento en el Ecuador?

Análisis

Las políticas públicas se entienden como aquellas actividades, planes, acciones y/o programas que un Estado diseña, formula, implementa y controla mediante un gobierno y la administración pública con el fin de alcanzar objetivos de interés social para el bienestar de toda la sociedad civil. El Estado y la sociedad son componentes esenciales en la resolución de problemas, por lo tanto, las políticas públicas deben tener una estrecha relación con estos. En este sentido, la ejecución de políticas públicas responde a objetivos impuestos por una sociedad mediante sus necesidades insatisfechas, es por ello que el accionar del Estado debe ser efectivo en la toma de decisiones y solución de problemas sociales. (Ruiz López & Cárdenas Ayala, 2016)

Toda política pública debe tener dos características fundamentales: i) perseguir un objetivo de interés público y ii) ser el resultado de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, que sustente que es la mejor alternativa para la solución de una problemática. Además, esta debe hacer uso de los recursos públicos que una sociedad posee de la mejor manera posible, y en donde la sociedad, esté sumergida en el diseño y solución de problemas pues esto otorga legitimidad a la política pública. Las políticas públicas están estrechamente ligadas a cuatro supuestos: el interés público, la inclusión, la efectividad y la racionalidad, pues estas son acciones que mejoran el desempeño de un Estado mediante el uso racional de los recursos, enfocando su gestión a la solución de problemas con la inclusión de la ciudadanía en todo el proceso.

La formulación de políticas públicas conlleva cinco pasos: i) el establecimiento de la agenda pública, ii) la definición o diagnóstico del problema, iii) la previsión, iv) el establecimiento de objetivos y v) la selección de la mejor opción. El primero paso hace referencia al proceso en el cual se posicionan los asuntos o problemas públicos de acuerdo a su grado de interés y son trasladados al nivel de decisión gubernamental para su atención. La definición del problema es una etapa muy importante dentro de la formulación pues no basta solo con identificar el problema, es necesario recopilar información, estudios con el fin de definir el tema en que se van a enfocar. En cuanto a la previsión, se busca determinar el impacto que tendría la implementación de la política pública y las reacciones que podría tener, es decir a la probabilidad de éxito que tendría. En el cuarto paso, se establecen las metas deseadas para el futuro con el tiempo en el cual se

espera obtener los resultados. Por último, conforme a los estudios y análisis realizados se selecciona la mejor medida para la solución del problema. (Gutiérrez Ossa, Restrepo Avendaño, & Zapata Hoyos, 2017)

El Estado tiene uno de los roles más importantes dentro de una economía, puesto que se encarga de concentrar todos los esfuerzos y recursos en pro del cumplimiento de los objetivos prioritarios y necesidades básicas de una sociedad. El estado representa el bien colectivo en donde se depositan todos los recursos de una sociedad para que este gestione y se encargue de hacerlos productivos. Por tanto, el rol fundamental del Estado es la formulación de políticas públicas que mejoren el bienestar de vida común, conciliando los intereses colectivos con los individuales.

La fragilidad del proceso de formulación de políticas públicas tiene estrecha relación con la omisión de algunos de sus elementos. Como se indicó anteriormente, la formulación de políticas públicas se origina en la agenda pública, en donde intervienen los actores sociales, las relaciones de poder, el sistema político y sobre todo la relación Estado-sociedad, para resolver necesidades insatisfechas de la población. Por lo que existe un desacuerdo entre los que diseñan una política y los que resultaran beneficiarios de la misma, desembocando en un catastro ex ante, puesto que no existe un sistema de recolección de necesidades eficiente que identifique problemas emergentes que afecten la condición de vida de una economía, y que puedan ser priorizados en el tiempo y en función del espacio correcto; por el contrario, solo se basan en presiones políticas de grupos organizados de un país.

Otro de los elementos que muchas de las veces no se consideran es la legitimización de las políticas, que hace referencia al compromiso generado con los beneficiarios y/o participantes, y que garantiza el éxito de una política. Es necesario que los ciudadanos se identifiquen con la política y posterior a esto difundir la misma, con el fin de vincular al aparato estatal con la sociedad. En este sentido, es necesario un programa de difusión de políticas públicas que provoquen en sus beneficiarios un sentimiento de pertenencia, en donde se reconozcan sus necesidades y capacidades, y como sus falencias serán resueltas. No basta con formular una política pública a nivel central, es necesario que esta sea aceptada por la sociedad civil.

Finalmente, otro de los factores que limitan el éxito de la formulación de las políticas públicas es la omisión de la evaluación ex post. Como se conoce la función de las políticas públicas es relacionar al Estado con la sociedad, por lo que una de las mejores maneras para evaluar una política es examinando: i) como ha mejorado la relación Estado-sociedad y la conciliación de los objetivos colectivos con los individuales; ii) si los objetivos propuestos se han cumplido, es decir

si los esfuerzos, la asignación de recursos y la toma de decisiones fueron efectivas; iii) si los ciudadanos reconocen que el Estado a través de la política pública ha satisfecho sus expectativas y resuelto sus demandas.

Uno de los grandes desafíos de la formulación y ejecución de políticas públicas es el nivel presupuestario (financiero) de un Estado, este reto puede ser enfrentado mediante la designación de recursos financieros descentralizados en los distintos niveles estatales. La preparación de marcos presupuestarios desde el nivel central hacia los subniveles o desde el centro del Estado hacia la periferia constituye fragilidad en la implementación de políticas públicas.

El emprendimiento, la innovación y la creatividad son factores claves que impulsan el desarrollo de los mercados, el sistema productivo y la cohesión social, que a su vez impactan en el crecimiento económico de los países (Neira, Portela, Calvo , & Cancelo, 2013). Según el Global Entrepreneurship Monitor, GEM el proceso emprendedor depende básicamente de dos factores, entornos nacionales que brinden oportunidades para gestar iniciativas emprendedoras y escenarios políticos, sociales y culturales apropiados para su exitoso desarrollo (Lasio, Ordeñana, Caicedo, Samaniego, & Izquierdo, 2013).

Actualmente, el Ecuador se encuentra en una etapa de desarrollo medio, pues todavía se depende altamente de la explotación de recursos naturales no renovables. El reto de la economía ecuatoriana es cambiar su matriz productiva, pasando de una economía primario-exportadora a una economía de conocimiento, que genere valor agregado. Hoy en día un tema que ha cobrado mucha relevancia e importancia en el desarrollo de los países es el emprendimiento. Las políticas públicas deben apuntar a fortalecer y desarrollar el sector productivo, y siendo Ecuador uno de los países con más emprendimientos en el mundo, la creación de nuevos negocios competitivos e innovadores es innegable, por lo que es claramente necesario la implementación de políticas que faciliten el nacimiento y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas en un entorno amigable, de modo que contribuyan al crecimiento y desarrollo de la economía. (AEI, 2014)

El Estado puede promover el emprendimiento, basando sus políticas públicas en 4 ejes principales: i) fomentando la actitud emprendedora a temprana edad, ii) asesorando sobre la viabilidad de una idea empresarial, iii) apoyando la puesta en marcha de una idea y iv) ayudando a un negocio recién constituido. La administración pública puede intervenir en la fomentación de la actitud emprendedora, introduciendo en las mallas curriculares de los colegios públicos y privados la asignatura de Emprendimiento, como una política pública enfocada en la educación, de esta forma adolescentes en edad temprana se enfrentarían por primera vez a la posibilidad

de constituir su proyecto propio. En lo que respecta a la promoción de la experiencia emprendedora, esta iría dirigida a quienes hoy se encuentran desempleados pero que antes constituían el mercado laboral formal, realizando talleres de sensibilización, elaboración de propuestas de posibles empresas, dependiendo de su perfil.

En cuanto, a aquellas personas que ya tiene una idea de negocio, la administración pública puede brindarles asesoramiento legal, jurídico, financiero, administrativo, organizacional y de personal, de manera que emprendedores puedan conocer sobre la viabilidad de su proyecto. Por otra parte, cuando una idea es puesta en marcha, el Estado puede diseñar políticas públicas que faciliten aspectos complejos a los emprendedores, como temas de contratación a jóvenes sin experiencia, bonificaciones de la seguridad social, reducción de pagos de impuestos, entre otros, de manera que los emprendedores perciban un apoyo económico al iniciar su negocio. Por último, en lo que concierne a la ayuda a empresas recién constituidas, esto hace referencia a la capacitación y entrenamiento que el Estado podría brindarles a los emprendedores, pues estos procesos son diferentes y específicos para quienes ya tienen una idea funcionando.

Para que un Estado pueda efectuar acciones que fomenten el emprendimiento en la economía, primero es necesario estudiar a fondo las oportunidades del entorno, puesto que factores sociales, culturales, económicos y ambientales, juegan un rol importante al momento de iniciar con un negocio. Por tanto, las políticas económicas ecuatorianas deberían ir encaminadas a apoyar el incremento de la calidad y cantidad de actividades emprendedoras en el país. Es así que se requiere de políticas públicas involucradas con las necesidades de la sociedad concernientes al emprendimiento, de esta manera se tendrán en cuenta las exigencias del entorno para la creación de nuevas empresas e ideas de negocio. (Delgado Gutiérrez , Vásquez Ponce, Baque Morán, Ayón Ponce , & Ponce Baque, 2018)

Según la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, el emprendimiento lo efectúan personas o grupos de personas que realizan actividades económicas en pequeña escala, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios, con lo que generan trabajo y empleo entre sus integrantes (LOEPS, 2001). Es decir, el desarrollo de actividades emprendedoras tiene gran importancia en el crecimiento económico y social del país, así como en la generación de empleo.

El fin de una política de emprendimiento sería el fomentar la cultura y mentalidad emprendedora de manera que se generen nuevas unidades de negocio productivas, además de reforzar las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de la articulación de herramientas técnicas,

financieras y empresariales, que contribuyan a su formalización e incrementen su productividad de manera que sean más competitivas y sostenibles en el mercado. La política de emprendimiento debería enfocarse en fortalecer la industria de soporte, mejorar la innovación, apoyarse en la articulación institucional, acceso a financiamiento y educación. Si el fin de una política pública de emprendimiento es el impulso a la creación de nuevos negocios, se requerirá que el Estado contribuya en la formalización de nuevas empresas o emprendimientos, mediante asesorías, acompañamientos y adaptación de cargas (seguros) sociales. Además de un sistema institucional alineado a cuatro pilares: i) apoyo financiero, ii) formación técnica, iii) servicios de desarrollo empresarial y iv) apertura a de mercados internacionales.

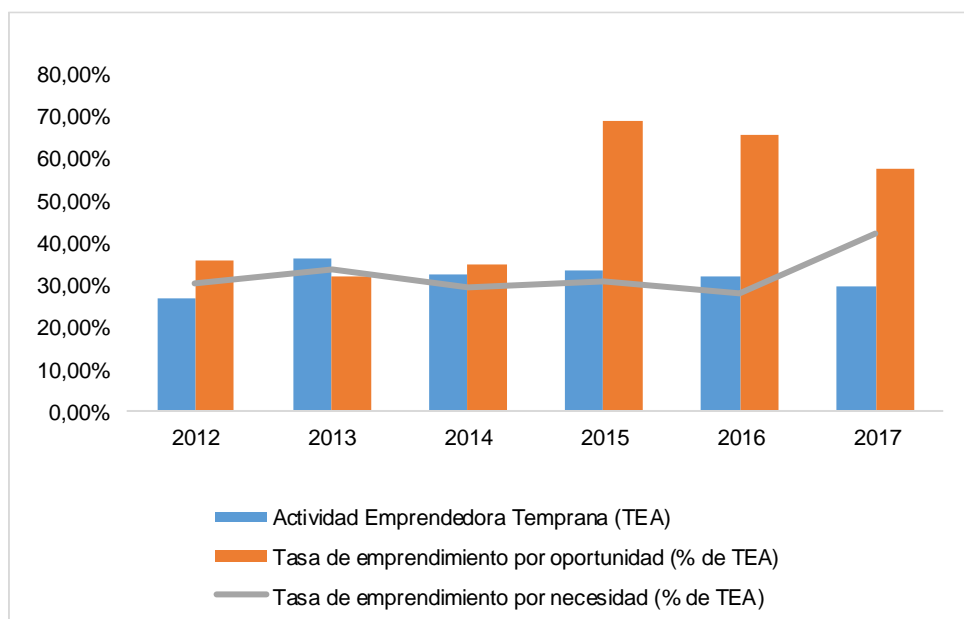
Al analizar las políticas públicas que impulsan los emprendimientos resulta imprescindible vincularlas al desarrollo empresarial, en donde se espera que el principal agente del proceso sea el sector privado, el cual se convierta en financista, mientras que el aporte que debe desempeñar el Estado consta en únicamente apoyar a las fases iniciales del emprendimiento. Existen herramientas de políticas que respaldan a los emprendimientos de acuerdo a la fase en que estos se encuentren, en el país las instituciones que se encuentran en la categoría de financiamiento y proporcionan capital semilla son: MIPRO, programa dirigido para mipymes y emprendedores y SENESCYT, a través del banco de ideas. Otra herramienta son los inversionistas ángeles dentro de los que se encuentran Ángeles EC, Startups & Ventures y 593 Capital Partners, finalmente el capital de riesgo conformado por Carnada Ecuador y el Mipro.

La falta de apoyo financiero es una de las causas de que muchos emprendimientos no se lleguen a ejecutar. De acuerdo con los objetivos que se desean alcanzar, corresponde al Estado potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, según se establece el Art.67 del Código de la Producción. (Asamblea Nacional, 2010)

Los factores determinantes de la actitud emprendedora abordados en el estudio de Duarte se agrupan en dos dimensiones, cognitivas y psicológicas, dentro de las primeras se encuentran la capacidad de innovar y la gestión de factores que se encuentran en el entorno, con respecto a las segundas se encuentran, la capacidad de comunicación, compromiso, motivación e identificación de oportunidades de negocio e investigación. (Duarte Masi, 2013)

Un factor clave que permite medir el nivel de emprendimiento dentro del país es la Actividad Emprendedora Temprana (TEA), que representa en términos porcentuales a la población de 18 y 64 años que realizan actividades comerciales ya establecidas o actividades relacionadas con emprendimientos nacientes. (Lasio, Ordeñana, Caicedo, Samaniego, & Izquierdo, 2013)

Ilustración 1: Actividad Emprendedora Temprana Periodo 2012-2017

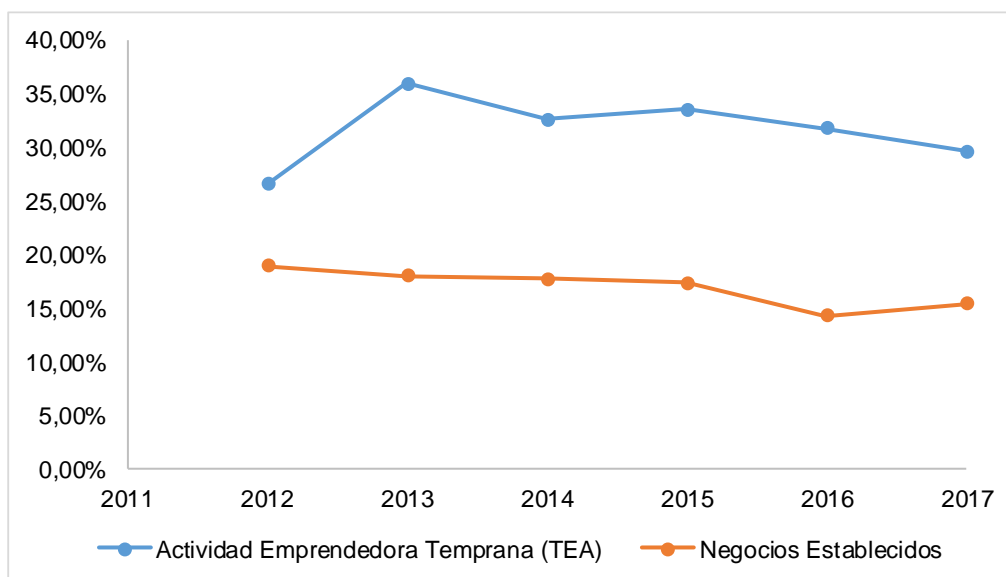


Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

A través de los datos obtenidos por el Global Entrepreneurship Monitor, el estudio más importante del mundo sobre emprendimiento, durante el periodo de análisis comprendido entre los años 2012-2017 demuestra que la actividad emprendedora ha presentado un comportamiento estable, sin embargo, en el 2013, año en el que surgió el boom del emprendimiento en el país, y donde existió mayor apoyo tanto del sector público como privado, la TEA alcanzó su valor más representativo aproximadamente del 36%. Se puede evidenciar dos situaciones que originan la creación de emprendimientos, la primera por la presencia de oportunidades y la segunda para hacer frente a las necesidades, con respecto al emprendimiento motivado por oportunidad este ha presentado un incremento sostenido, este grupo está constituido por personas que buscan lograr mayor independencia que consecuentemente da como resultado un incremento de los ingresos, mientras que el emprendimiento que surge por necesidad se ha mantenido constante hasta el año 2016, sin embargo a partir de ese periodo se ha registrado la tasa más alta correspondiente al 42.33%, el grupo de personas que conforma esta categoría se caracteriza por mantener un bajo nivel de formación académica. Este índice presenta una relación directa con los altos índices de desempleo y subempleo que se reportaron en el 2017, según cifras del INEC, el desempleo a nivel nacional alcanzó el 4.1% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo bordeó alrededor del 20.5%, las personas optan por iniciar un emprendimiento por necesidad debido a la carencia de plazas de empleo formal que proporcione una remuneración de acuerdo a la ley.

Ilustración 2: Evolución TEA vs Negocios Establecidos Periodo 2012-2017



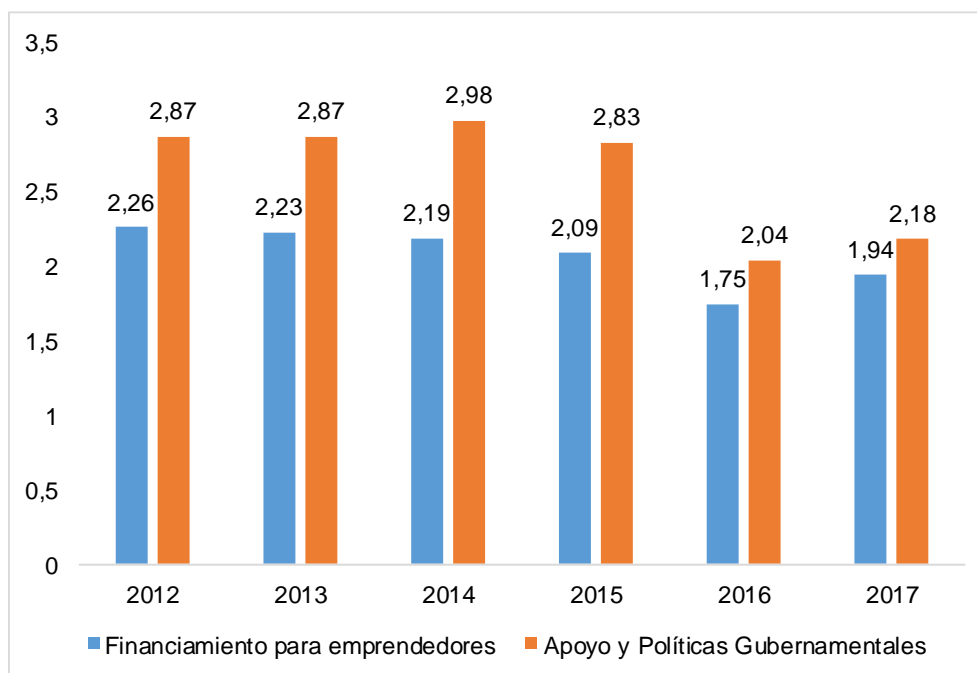
Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

En el país la brecha existente entre la tasa de actividad emprendedora temprana y los negocios establecidos reflejan la cruda realidad a la que se enfrentan los emprendimientos para permanecer en el mercado, en este sentido resulta importante destinar mayor importancia y reconocer la necesidad de fomentar a través de políticas la asistencia y capacitación hasta que estas ideas de negocio se constituyan como empresas estables, formales y no desaparezcan. Aunque en el país ya existe una legislación que apoya el desarrollo de los emprendimientos como lo son el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, sumadas a estas las recientes normativas dirigidas a fomentar el emprendimiento basado en la innovación, aún falta mucho por hacer y garantizar, resulta indispensable que el Estado intervenga a través de políticas de productividad que transformen a los emprendimientos los cuales se constituyan en las micro, pequeñas y medianas empresas que el país necesita, además que estas sean sostenibles en el tiempo.

Un factor determinante para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos es la inclusión financiera, mediante la generación de servicios accesibles y fuentes de financiamiento a corto, mediano y largo plazo, por lo cual la principal política debe estar orientada a garantizar accesibilidad a los recursos financieros, o a través de la generación de políticas relacionadas con incentivos tributarios, que aporte a la generación de condiciones competitivas para enfrentar al mercado global.

Ilustración 3: Financiamento y Soporte Gubernamental

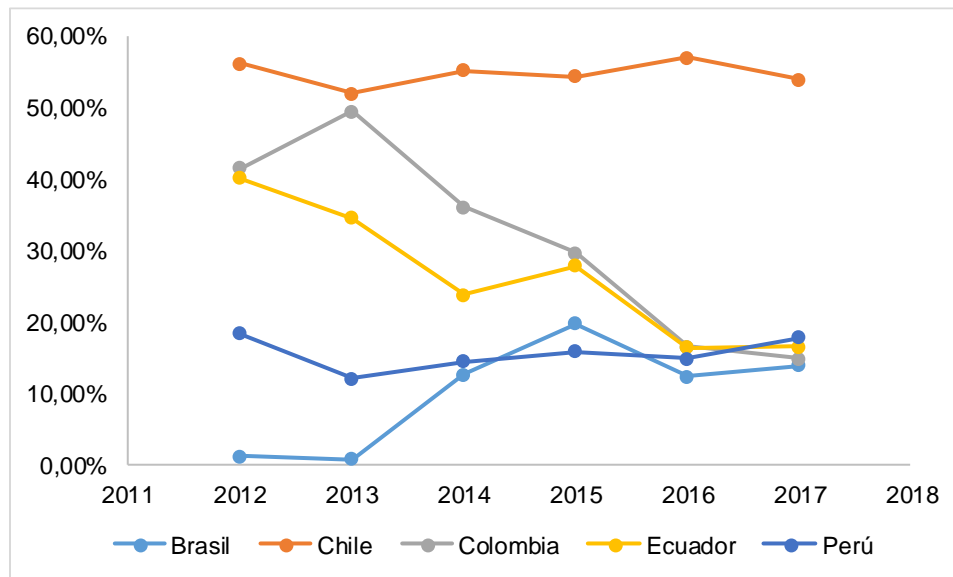


Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

A partir de los datos que se reflejan en la ilustración 3, los factores: apoyo financiero y políticas gubernamentales han presentado un comportamiento creciente sin embargo esta situación cambia a partir del año 2016, con respecto al primer factor su aumento se debe a la generación de formas de financiamiento no tradicionales como ángeles inversores y venture capital (capital de riesgo) que han contribuido a que los empresarios realicen sus ideas de negocio, a pesar de que este ha aumentado en los últimos años aún no existe una cultura de inversión ángel, así también el acceso a capital de riesgo es limitado, dentro de este factor también se encuentran las subvenciones provenientes del estado, el análisis permite determinar que el principal limitante dentro de este factor, es la escasa oferta de productos financieros destinados a emprendedores tanto en la banca pública como privada sumado a esto la ausencia del mercado de valores para el sector emprendedor, haciendo referencia a las políticas gubernamentales y su contribución para el desarrollo del emprendimiento este ha ejercido un efecto negativo, a partir de los últimos años, la situación política del país ha generado incertidumbre y desconfianza, calificándolo como un aspecto crítico puesto que existen trabas, así como trámites pesados al momento de la conformación o el cierre de empresas. El Estado si proporciona políticas que apoyan el emprendimiento, no obstante, no es suficiente, se debe dar mayor relevancia a la generación de emprendimientos puesto que estos constituyen la principal fuente de empleo y factor determinante para dinamizar la economía del país. (Erazo & Valencia, 2017)

Ilustración 4: Comportamiento de la Innovación



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

La tasa de innovación en el país presenta una tendencia decreciente, esto por falta de políticas que estimulen la competencia global la cual incentiva a innovar, pues el monto destinado a gasto en innovación debe ser una prioridad para fomentar el crecimiento económico del país, a pesar de que Ecuador ha intentado mantenerse en el camino que conduce hacia la innovación, el retraso en factores críticos como la sofisticación de los negocios, el país alcanzó su tasa más alta de innovación en el año 2012 con el 40.15% sin embargo, esta situación se ha invertido puesto que para el año 2018 tan solo alcanzó el 16.54%. A pesar de los esfuerzos realizados en el país destinados a fortalecer la innovación en I+D y su principal estrategia basada en convertir al Ecuador, en un país generador de conocimiento y tecnología. Cabe destacar el liderazgo que mantiene Chile, pues es el país más innovador de América Latina para el año 2017 el índice de este país se encuentra en el 54.01%.

Promover el emprendimiento es esencial para el desarrollo socio-económico del país, por lo cual se propone crear instrumentos financieros que incrementen la sostenibilidad de los emprendimientos productivos, pues existen emprendedores quienes poseen ideas innovadoras que no pueden hacerse realidad por la falta de opciones financieras acorde a las características que demandan estos emprendimientos, puesto que el acompañamiento para el desarrollo de estas unidades de negocio no solo debe tornarse en las primeras etapas, este debe concentrarse durante todo el ciclo de vida del proyecto, esto proporcionará un crecimiento sostenido en los emprendimientos.

Propuesta de política pública para fortalecer el emprendimiento: Impulsar el emprendimiento por medio de instrumentos financieros que garanticen el desarrollo y la sostenibilidad de nuevas ideas productivas.

Descripción: La propuesta va encaminada a la promoción de herramientas para impulsar el emprendimiento mediante el uso de instrumentos financieros que permitan fortalecer el desarrollo y la sostenibilidad de nuevas ideas de negocio productivas. Lo que se busca con este proyecto es impulsar no solo el inicio de nuevos emprendimientos sino el desarrollo, crecimiento y sostenibilidad de los mismos en el tiempo. Lo que se pretende es generar un apoyo integral al emprendimiento durante todas sus etapas por medio de instrumentos financieros garantizando su permanencia en el mercado.

Contexto (problematización): Teniendo en consideración que la importancia en el fortalecimiento de emprendimientos no radica solo en el apoyo de la etapa inicial sino en todos los procesos posteriores a este (desarrollo y crecimiento), la propuesta se encuentra estructurada por dos objetivos: i) promover el inicio y desarrollo sostenible de nuevas ideas de emprendimiento y ii) estimular el emprendimiento juvenil.

El planteamiento de estos dos objetivos es el resultado del análisis de dos necesidades, la primera hace referencia los procesos de pre incubación, incubación y pos incubación que requieren los emprendimientos; y la segunda está relacionada con la promoción del emprendimiento a nivel de la población más joven, pues esta es la más perjudicada por el nivel de desempleo en el país.

El Ministerio de Industrias y Productividad define a los procesos necesarios para el desarrollo de proyectos de emprendimiento de la siguiente forma, la pre-incubación, como la etapa en la cual se brinda al emprendedor una orientación para el desarrollo de su empresa: análisis de ideas, planes estratégicos, modelo de negocio, diseño de prototipo, articulación con redes, diseño de imagen corporativa. La incubación, como el tiempo en que se revisa y da seguimiento a la implantación, operación y desarrollo del negocio y todos los procesos: asesoría legal y administrativa, planes de mercadeo, asistencia técnica. La post-incubación como el acompañamiento después de haber puesto en marcha el negocio, con el fin de mejorarlo continuamente: participación en ferias, eventos, ruedas de negocios, acceso a redes de inversión y catálogos de SERCOP (MIPRO, 2017).

De igual manera, se debe de tomar en cuenta la importancia que tiene la inversión destinada a emprendimientos por parte del Estado. Es así que, BanEcuador E.P. actúa como una institución

que proporciona mecanismos de apoyo financiero, de manera que se reconoce el peso del sector público como base para el impulso de nuevas ideas productivas, con bajo volumen de endeudamiento. En cuanto al objetivo dos, el actual presidente Lenin Monero ha buscado impulsar el empleo para jóvenes, es así que la promoción del empleo juvenil está relacionada directamente con el emprendimiento, de hecho, el programa *Impulso Joven* del actual gobierno se ejecuta por medio de la entrega de créditos para incentivar emprendimientos productivos de hasta \$15.000.

El análisis de esta propuesta debe ser realizado desde el impacto que esta genere en las tres etapas del desarrollo de emprendimientos y no solo en la creación de nuevas ideas productivas sino también en la promoción del empleo juvenil partiendo de estas iniciativas.

Conclusiones y recomendaciones

Los datos obtenidos del GEM con respecto a la TEA, reflejan un crecimiento sostenido de la predisposición para iniciar un nuevo proyecto de negocio, lo cual se puede atribuir a los programas, políticas y reformas que se han implementado para apoyar el fortalecimiento de los emprendimientos y la productividad en el país, si bien en los últimos años el desarrollo de una actividad emprendedora surge por la presencia de oportunidades, aún prevalece la motivación por necesidad, a pesar de que se han desarrollado políticas, estas no han sido consistentes, dado que no han tomado en consideración ejes básicos para su formulación como son: regulaciones flexibles, que promuevan el financiamiento a emprendimientos nacientes y más que nada que contribuyan a la formación empresarial basada en la innovación.

El actual gobierno enfoca sus acciones dirigidas a brindar soporte al crecimiento y productividad de nuevos negocios, a través de la ruptura de paradigmas y desigualdades, por lo cual las políticas planteadas se basan en el Plan de Desarrollo “Toda una vida”, durante este análisis se ha evidenciado una relación directa con el nivel de actividad emprendedora y el nivel de crecimiento económico, por ello el Estado debe enfocar sus esfuerzos hacia la construcción igualitaria de oportunidades y garantizarlas a través de políticas públicas, materializando los emprendimientos y convirtiéndolos en empresas formales que dinamicen la economía del país. El sector público como privado debe centrar sus esfuerzos basado en cuatro componentes principales que se fusionen de manera conjunta: innovación, fuentes de financiamiento, desarrollo empresarial y del talento humano. Las políticas propuestas por el sector público deben incrementar la capacidad innovadora de los emprendedores lo cual se reflejará en la generación de emprendimientos con mayor valor agregado.

Una de las formas para contrarrestar la fragilidad de las políticas públicas consiste en realizar una evaluación ex ante, en donde el Estado mantenga un sistema de recolección de necesidades que demanda la sociedad; también se requiere de un proceso de legitimización de las políticas, que hace referencia a la vinculación de las políticas públicas con sus beneficiarios directos, de manera que estos se identifiquen con estas y las acepten. Además, es necesaria una evaluación ex post en donde se evalúe las metas cumplidas, la asignación de recursos y la satisfacción de los beneficiarios con la ejecución de las políticas.

Se recomienda que el gobierno en turno de Ecuador desarrolle e implemente políticas y programas de promoción y apoyo al emprendimiento, enfocadas en: canalizar el apoyo interinstitucional mediante la Cámara de la Pequeña Empresa para agilizar los procesos de creación de nuevas empresas, proponer una ley de quiebra para los emprendedores, generación de incentivos tributarios para captar nuevos inversionistas, proporcionar beneficios fiscales para emprendedores, formular una legislación laboral específica para nuevas y pequeñas empresas, así como también ofrecer exoneración temporal de impuestos en el caso de creación de nuevos negocios. En el presente estudio se propuso una política pública que impulse el emprendimiento mediante instrumentos de carácter financiero con el propósito de garantizar el desarrollo sostenible de ideas productivas en el mercado ecuatoriano. Es importante que, a través de las propuestas proporcionadas en este ensayo, se profundice un análisis que aborde el tema de políticas de apoyo al emprendimiento, que conviertan al país en una economía de conocimiento que conduzca al desarrollo tecnológico e intelectual.

Bibliografía

- AEI. (2014). Ecuador, un país emprendedor e innovador en el 2020. *United Nations Conference on Trade and Development*.
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución del Ecuador. Pág.62.
- Asamblea Nacional. (23 de Diciembre de 2010). CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES. Quito. Obtenido de <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/COPCI.pdf>
- Delgado Gutiérrez , Z. M., Vásquez Ponce, G. O., Baque Morán, A., Ayón Ponce , G. I., & Ponce Baque, J. A. (2018). Las políticas públicas y el fortalecimiento de los emprendimientos en Jipijapa-Ecuador. *Revista Científica Ciencia y Tecnología*.
- Duarte Masi, S. (2013). Factores determinantes de la actitud emprendedora investigativa en científicos del Paraguay. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 67-87.
- Erazo, M. A., & Valencia, G. (2017). Indicadores de Emprendimiento. Caso Ecuador. *Revista Publicando*, 138-147. Obtenido de https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/viewFile/832/pdf_602
- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*.
- INEC. (Septiembre de 2017). Obtenido de Ecuador en cifras: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Informe_Economia_laboral-sep17.pdf
- Lasio, V., Ordeñana, X., Caicedo, G., Samaniego, A., & Izquierdo, E. (2013). *Global Entrepreneurship Monitor*. Obtenido de ESPAE-ESPOL: <http://www.espae.espol.edu.ec/wp-content/uploads/2014/12/reportegem2013.pdf>
- LOEPS. (2001). *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* . Quito .
- MIPRO. (2017). *Mipro iniciará incubadora de empresas*.
- Neira, I., Portela, M., Calvo , N., & Cancelo, M. T. (2013). Social and human capital as determining factors of entrepreneurship in the Spanish Regions. (A. E. (AECR), Ed.) *Investigaciones regionales*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/259192825_Social_and_human_capital_as_determining_factors_of_entrepreneurship_in_the_Spanish_Regions
- Rivas, G. (2014). El fomento al emprendimiento dinámico en pasies del Cono Sur de América Latina. *Banco Interamericano de desarrollo: Diálogo regional de política* , 4-16.
- Ruiz López, D., & Cárdenas Ayala, C. E. (2016). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica IUS*.

Anexos

Tabla 1: Actividad Emprendedora Temprana

Años	Actividad Emprendedora Temprana (TEA)	Tasa de emprendimiento por oportunidad (% de TEA)	Tasa de emprendimiento por necesidad (% de TEA)
2012	26,61%	35,83%	30,21%
2013	36,00%	32,10%	33,60%
2014	32,60%	34,90%	29,40%
2015	33,60%	68,80%	30,80%
2016	31,80%	65,40%	28,00%
2017	29,62%	57,31%	42,33%

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

Tabla 2: Actividad Emprendedora Temprana (Naciente y Nuevos)

Años	Actividad Emprendedora Temprana (TEA)	TEA Emprendimientos Nacientes	TEA Emprendimientos Nuevos
2012	26,61%	16,72%	11,68%
2013	36,00%	25,30%	13,60%
2014	32,60%	25,40%	9,90%
2015	33,60%	25,90%	9,80%
2016	31,80%	22,40%	11%
2017	29,62%	21,20%	9,80%

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

Tabla 3: TEA vs Negocios Establecidos

Años	Actividad Emprendedora Temprana (TEA)	Negocios Establecidos
2012	26,61%	18,92%
2013	36,00%	18,00%
2014	32,60%	17,70%
2015	33,60%	17,40%
2016	31,80%	14,30%
2017	29,62%	15,40%

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

Tabla 4: Apoyo Financiero y Políticas Gubernamentales

Años	Financiamiento para emprendedores	Apoyo y Políticas Gubernamentales
2012	2,26	2,87
2013	2,23	2,87
2014	2,19	2,98
2015	2,09	2,83
2016	1,75	2,04
2017	1,94	2,18

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras

Tabla 5: Índice de Innovación (TEA)

Índice de Innovación (TEA)					
Años/Países	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
2012	1,20%	56,23%	41,53%	40,15%	18,36%
2013	0,76%	52,06%	49,47%	34,56%	12,01%
2014	12,65%	55,16%	36,12%	23,75%	14,49%
2015	19,69%	54,40%	29,70%	27,78%	15,86%
2016	12,40%	57,00%	16,50%	16,40%	14,90%
2017	13,91%	54,01%	14,87%	16,54%	17,80%

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

Elaboración: Autoras