

POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSTRUIR UN ENTORNO AMIGABLE PARA EMPRENDER

Michael Penfold y Rebeca Vidal

Los gobiernos interesados en promover la actividad empresarial deben concentrarse en mejorar el acceso de los emprendedores al financiamiento, agilizar los trámites administrativos, propiciar una educación para emprendedores, transferir tecnología, mejorar la estructura comercial y legal, garantizar la apertura del mercado, desarrollar la infraestructura física y fomentar normas culturales y sociales favorables a la actividad empresarial.

SON VARIADAS LAS ESTRATEGIAS mediante las cuales los gobiernos han intentado promover la actividad empresarial desde su creación hasta su crecimiento y desarrollo, algunos con mejor tino que otros. El emprendimiento es el motor del crecimiento y el progreso económico, pues genera empleo y ofrece soluciones a las necesidades de la población, gracias a un entramado de externalidades positivas vinculadas con la creación de nuevas ideas y la maduración de los mercados.

Es cierto que la relación entre un entorno favorable para el desarrollo de negocios y la cantidad de empresas creadas no es lineal. En efecto, al comparar las cifras del Monitor Global del Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés), —dedicado a medir la actividad emprendedora en los países—, con las del estudio del Banco Mundial — que mide cuán favorable es el entorno para la creación de empresas—, se observa que los países con entornos favorables no son necesariamente los que cuentan con mayores grados de emprendimiento (The International Bank for Reconstruction

Michael Penfold, director de Políticas Públicas de Competitividad en la Corporación Andina de Fomento. Coeditor de *Estrategias en tiempos de turbulencia: Las empresas venezolanas* (Ediciones IESA), junto con Roberto Vainrub.

Rebeca Vidal, investigadora del Centro de Emprendedores del IESA. Coautora de *Emprendedores venezolanos: ¿cómo convirtieron sus sueños en realidades?* (Ediciones IESA), junto con Federico Fernández.

and Development/World Bank, 2008). Por ejemplo, Venezuela se destaca como uno de los países con mayor actividad emprendedora del mundo, al ocupar en 2009 la posición número 8 de 55 países, y en el mismo período ocupó la posición 174 de 181 economías por el entorno que ofrece.

La sostenibilidad de las empresas creadas sí muestra una relación importante con la calidad del entorno para hacer negocios. En efecto, los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (los cuales muestran mayores índices de productividad y desarrollo económico) tienen las economías más destacadas por la facilidad para hacer negocios y también por la proporción de empresarios establecidos por más de tres años y medio.

Más allá de la propensión a emprender, que puede variar de un entorno a otro por diversos factores económicos, sociales y culturales, los datos fortalecen la tesis del impulso cualitativo que las políticas públicas brindan a las iniciativas empresariales generadas en un país. No obstante, en la bibliografía donde se estudia la relación entre las políticas públicas y el estímulo del emprendimiento se plantean críticas a la inversión pública en este campo, debido a que en algunas ocasiones el impacto real de las empresas favorecidas (típicamente de escala reducida) no compensa el esfuerzo público para activar y hacer crecer la operatividad.

Una revisión de los instrumentos de políticas públicas que, en diferentes países, pueden formar parte de las estrategias de apoyo a los negocios ofrece un marco general para el análisis de la relación entre políticas públicas y emprendimiento. Un buen punto de partida se encuentra en las iniciativas vinculadas con los elementos considerados como determinantes del contexto social, político y cultural, según el modelo del GEM, dirigidos específicamente al impulso de la innovación y el emprendimiento. Entre estos elementos se encuentran: el financiamiento a emprendedores, los trámites administrativos, la educación para emprendedores, la transferencia tecnológica, la estructura comercial y legal, la apertura del mercado, la infraestructura física y las normas culturales y sociales.

Financiamiento a emprendedores

El tema de las fuentes de financiamiento disponibles para emprendedores suele ser uno de los más debatidos en la bibliografía y los encuentros de expertos. Una de las principales causas de controversia es el hecho de que las instituciones financieras están sometidas a regulaciones de riesgo que limitan la posibilidad de ofrecer créditos a iniciativas que no hayan demostrado su capacidad de pago. Esto se traduce, en términos prácticos para el emprendedor, en la necesidad de financiar los primeros pasos de la empresa con recursos propios y provenientes de familiares y amigos. Ésta es una realidad en cualquier país y constituye un reto para los encargados de formular políticas públicas.

Los favorecidos por políticas especiales de financiamiento suelen ser representantes de iniciativas con un reducido potencial de crecimiento, lo cual desata críticas debido a las dudas sobre el impacto real que puedan alcanzar estas inversiones en términos de creación de empleo y expansión de mercados. Aun así, entre las opciones que pueden propiciar los gobiernos para diversificar la oferta de fuentes de recursos disponibles para emprendedores y generadores de innovación tecnológica, han surgido regulaciones que promueven e incentivan la oferta de microcréditos de entidades financieras públicas y privadas, con requisitos más flexibles y montos reducidos.

El sector público tiene la posibilidad de generar mecanismos innovadores, por medio de iniciativas como los bancos de desarrollo. Internacionalmente se destacan las experiencias del Bndes en Brasil y Corfo en Chile. Este tipo de organizaciones ha sido creado con el objetivo de promover diversos fondos de capital semilla y capital de riesgo, y constituyen

Es una realidad que los primeros pasos de una empresa son financiados con fondos propios del emprendedor y con créditos provenientes de familiares y amigos

una intervención fundamental, pues no sólo suelen ser necesarias políticas públicas para aplicar regulaciones que permitan la creación y la administración de este tipo de fondos, sino que muchas veces el sector público los impulsa y administra en conjunto con el sector privado. Asimismo, algunos gobiernos han promovido la creación de fondos de capital de riesgo —instituciones dedicadas a invertir en empresas que se encuentran en sus primeras etapas de crecimiento— con el fin de impulsar su desarrollo, al ofrecer financiamiento y asesoría por un tiempo determinado. Estos fondos están abiertos a la participación del sector privado.

Otro mecanismo que puede ser impulsado por el sector público para diversificar las fuentes de recursos es la creación de instituciones privadas y oficiales que ofrezcan fianzas o garantías para que los empresarios pequeños o noveles tengan oportunidad de acceder a créditos de instituciones financieras tradicionales, al contar con el respaldo de una organización sólida y reducir las dificultades para captar a los fiadores que avalen la capacidad de pago de las pequeñas y medianas empresas.

Trámites administrativos

Una preocupación de los gobiernos suele referirse a la agilización de los trámites administrativos requeridos para crear empresas. Iniciativas como el establecimiento de ventanillas únicas han sido impulsadas desde instancias estatales hasta gobiernos regionales y locales con el fin de facilitar al emprendedor el

Determinantes de la innovación y el emprendimiento



Fuente: adaptado de Bosma y Levie (2010).

cumplimiento de todos los requisitos formales para la creación de su empresa. La disminución del número de oficinas gubernamentales a las que debe acudir un emprendedor es un camino para contribuir al logro de un proceso más ágil y sencillo.

Los incentivos fiscales adquieren relevancia en el fomento del emprendimiento, pues en este campo pueden surgir estrategias muy diversas, dirigidas a sectores específicos de la economía que sean considerados de interés particular de acuerdo con la política económica nacional o regional. Por ejemplo, es posible reducir las tasas impositivas a empresas tecnológicas o agrícolas, según la localización o la fase de

Los gobiernos deben tomar medidas para agilizar el conjunto de trámites administrativos que retardan y dificultan la constitución de empresas e iniciativas comerciales

la estrategia gubernamental. Asimismo, es posible implantar mecanismos especiales de recaudación y rendición de cuentas que faciliten los trámites a los emprendedores y eviten que el pago de impuestos se convierta en un escollo para la actividad empresarial, en lo referente tanto a tasas como a procesos de pago. Una estrategia frecuente consiste en la creación de zonas libres de impuestos, con la intención de motivar la instalación de empresas e industrias en determinadas áreas geográficas, para promover la actividad económica y el intercambio comercial entre empresas favorecidas por los beneficios fiscales.

En todas las posibles iniciativas vinculadas con los trámites administrativos adquiere relevancia la necesidad de propiciar una adecuada preparación de los funcionarios que atienden al emprendedor. El objetivo es asegurar que sus respuestas y apoyos se adapten a las necesidades y requisitos de las empresas en gestación.

Educación para emprendedores

La provisión de herramientas y competencias gerenciales que puedan favorecer el desempeño efectivo de los emprendedores en el proceso de creación y posteriormente en la conducción de sus iniciativas es también un tema de interés para quienes formulan políticas públicas, dado que la educación es una de las funciones sociales primordiales de los gobiernos. La educación es entendida aquí como la base para la construcción de habilidades productivas que favorezcan el desarrollo económico y social.

La incorporación de contenidos y objetivos tendentes a fomentar la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal, así como los principios de la economía de mercado y los procesos de creación de empresas en los diferentes niveles de la educación formal, puede ser impulsada por las políticas públicas para fortalecer los tejidos empresariales. Este tipo de contenidos puede ser impartido en instituciones de enseñanza tanto pública como privada, y puede ser desarrollado mediante actividades especiales que complementen el diseño de los diferentes programas, con la contribución de diferentes actores tales como empresarios, instituciones públicas, institutos de investigación y medios de comunicación en actividades especiales.

Transferencia tecnológica

La efectiva vinculación de las universidades y los centros de investigación con el mundo empresarial requiere la generación de condiciones que propicien el contacto entre estos ámbitos, de manera que todos puedan verse beneficiados. Estas intervenciones pueden ser promovidas por institucio-

nes públicas, bancos de desarrollo u organizaciones especializadas de carácter público-privado. Por ejemplo, el Servicio de Cooperación Técnica en Chile fue concebido para promover iniciativas que mejoren la competitividad y la productividad de empresas pequeñas y medianas, así como apoyar a emprendedores con servicios de acceso a capital semilla, desarrollo empresarial y programas de mejoramiento de las condiciones del entorno.

Es posible crear también mecanismos que favorezcan la colocación de talentos innovadores al servicio de las necesidades productivas de la red empresarial. Esto implica introducir un sentido práctico en los objetivos de las instituciones dedicadas a la investigación, de manera que los resultados de sus estudios puedan ejecutarse en las empresas, principalmente las industriales, y hacerlas más eficientes y productivas. La transferencia tecnológica, en tal sentido, suele estar vinculada con el apoyo a los emprendimientos dinámicos de pequeño o mediano tamaño. Estas estrategias de transferencia tecnológica se asocian típicamente con la promoción de grupos empresariales que participan en una misma área económica y tienen potencial de desarrollo en una determinada región (*clusters*).

El papel catalizador de las universidades es importante. Pero también lo es el de los gobiernos locales, llamados a dinamizar sus ecosistemas de emprendimiento mediante la provisión de la plataforma institucional que requieren los emprendedores para desarrollarse. Otra herramienta de la que pueden echar mano los gobiernos es la creación de productos financieros dirigidos al desarrollo de mejoras e innovaciones en los procesos productivos, con la posibilidad de dirigir estímulos específicos a las áreas de la economía que consideren alineadas con la estrategia económica nacional, regional o local. Asimismo, los gobiernos tienen la posibilidad de diseñar productos de financiamiento para la adquisición y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos y administrativos de las empresas.

Estructura comercial y legal

Algunas acciones dirigidas a robustecer la red de servicios colaterales al emprendimiento pueden impulsar la creación y el sano crecimiento de las iniciativas en un país. Sobre esta base, los gobiernos tienen la posibilidad de favorecer el encuentro entre emprendedores y la red de proveedores y consultores de apoyo. En específico, los servicios legales y contables son requeridos por todo tipo de emprendedores, independientemente del sector económico o la naturaleza de la actividad que vaya a desempeñar.

Los gobiernos tienen la posibilidad de crear espacios de encuentro con los proveedores de este tipo de servicios o incluso incorporarlos como servicios a la ciudadanía en las oficinas gubernamentales relacionadas con el fomento empresarial. Las figuras concretas mediante las cuales se puede ofrecer este tipo de apoyo gubernamental pueden variar en una amplia gama, desde oficinas independientes de atención específica al emprendedor hasta unidades adscritas a entes superiores como ministerios, gobernaciones o alcaldías.

Apertura del mercado

La estabilidad de los mercados de bienes de consumo suele ser un estado deseado por cualquier emprendedor, en la medida en que esto garantiza la posibilidad de contar con las materias primas o cualquier bien requerido para que el producto o servicio que aspire a ofrecer esté disponible en el mercado. Las políticas que favorezcan la permanencia en el mercado de bienes de consumo constituyen también un tema de interés para quienes desarrollan políticas públicas orientadas a promover

la actividad empresarial. Esto implica asegurar las condiciones óptimas para que las empresas que se relacionan en calidad de proveedores y clientes puedan desarrollar sus actividades comerciales sin trabas y con la mayor fluidez posible. El logro de tales condiciones requiere, por ejemplo, el manejo eficiente de las aduanas, de manera que los procesos productivos locales cuenten con una procura oportuna de materias primas provenientes de mercados foráneos.

La facilidad para acceder a nuevos mercados es una condición deseable para las empresas con una vocación comercial exportadora. El apoyo para la exportación cobra entonces relevancia en la gama de políticas públicas deseables para propiciar un emprendimiento de alto potencial. Un elemento adicional que se relaciona con la apertura de los mercados tiene que ver con la efectiva protección antimonopolio. En la medida en que las políticas públicas se expresen en mecanismos de control efectivo, ante la instalación de monopolios, se favorecerá la competencia que garantiza que el mercado cuente con más y mejores opciones. En tal sentido, los esfuerzos del sector público para crear agencias antimonopolios —profesionales, técnicamente capaces y dotadas del poder de decisión requerido para que sus recomendaciones se hagan valer legalmente— serán favorables para el desarrollo empresarial.

Infraestructura física

El desarrollo de la infraestructura física tiene especial incidencia no sólo en la vida diaria de la ciudadanía sino, también, en el manejo logístico y de las operaciones de las empresas: las comunicaciones son imprescindibles para el establecimiento de los contactos comerciales y administrativos necesarios para operar; los traslados e intercambios de mercancía requieren vías y estructuras de transporte adecuadas; los servicios básicos como el agua y la electricidad son vitales para la operatividad de procesos productivos. Las acciones que puedan favorecer el acceso oportuno y a bajo costo a estos servicios pueden incidir en el desempeño empresarial. Estas acciones pueden estar orientadas a la inversión pública en el desarrollo de infraestructura, así como al incentivo de la inversión privada en proyectos de este tipo.

También forma parte de este grupo de políticas la regulación eficiente del funcionamiento de los servicios de red. Esto implica asegurar tarifas adecuadas que equilibren el interés de los mercados y la racionalidad financiera de las empresas prestadoras de tales servicios (electricidad, agua y saneamiento y telecomunicaciones) y el acceso oportuno en los asentamientos geográficos de los desarrollos empresariales.

Normas culturales y sociales

El entorno para emprender viene marcado por el conjunto de valores que se desarrolla en el imaginario social en torno a la iniciativa empresarial. En la medida en que la sociedad refleje una valoración positiva de la actividad empresarial, en esa medida las aspiraciones de los emprendedores contarán con legitimidad en la ciudadanía. Desde el punto de vista de las políticas públi-

cas, las estrategias comunicacionales de los gobiernos pueden favorecer la actividad empresarial en la medida en que reflejen elogio y reconocimiento del éxito personal logrado mediante el

Es posible implantar mecanismos especiales de recaudación y rendición de cuentas que eviten que el pago de impuestos se convierta en un escollo para la actividad empresarial

esfuerzo personal. También deben auparse la creatividad, la innovación y la propensión a asumir riesgos empresariales.

La incidencia de los voceros de la política pública en los medios de comunicación es fundamental, así como la motivación para incorporar mensajes favorables al emprendimiento en los diferentes medios. Sin pretender un intervencionismo en los contenidos ofrecidos por los medios, existe la alternativa de premiar o reconocer la labor de fomento a la iniciativa empresarial que algunos medios puedan desarrollar en espacios impresos, audiovisuales o virtuales especializados.

Ocho temas, una prioridad

Este recorrido fugaz por las principales áreas de políticas públicas que concentran esfuerzos para impulsar la actividad empresarial, sostenible y con potencial de crecimiento, da fe de la necesidad de contar con un variado menú de acciones que pueda ser acometido por el sector público. En cada economía, en cada país, las prioridades pueden variar en función de las circunstancias. En algunos casos habrá un avance en determinados aspectos de las políticas públicas y será necesario enfocar los esfuerzos en algunas otras áreas específicas.

La estrategia seleccionada puede tener dos enfoques diferentes: una política genérica que propicie una experiencia de emprendimiento veloz y de bajo costo, o una de corte más asistencial, en la cual se intervenga con mayor énfasis en la actividad empresarial, mediante regulaciones dirigidas a sectores económicos o geográficos específicos. Cualquiera que sea el enfoque es importante mantener una visión integral de los elementos que, por sí solos, difícilmente pueden ser impulsores efectivos del desarrollo empresarial. Lo cierto es que en esa estrategia combinada de políticas públicas debe haber claridad y transparencia en el mensaje principal: que el desarrollo empresarial sea la prioridad, el camino hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una nación, por su impacto favorable en las condiciones económicas y sociales. **FI**

REFERENCIAS

- Bosma, N. y J. Levie (2010): «Global entrepreneurship monitor 2009: executive report». Babson Park: Global Entrepreneurship Research Association.
- The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank (2008): «Doing business 2009: comparing regulation in 181 economies». Washington: World Bank-International Finance Corporation-Palgrave Macmillan.



FUNDAMENTOS DE FINANZAS

MAXIMILIANO GONZÁLEZ Y URBI GARAY



0212-555.42.63 / 44.60
edies@iesa.edu.ve

¿Qué relación tienen las finanzas con la estrategia?, ¿Cuál debe ser el nivel apropiado de endeudamiento de una empresa?, ¿Cómo decidir si una oportunidad de inversión es atractiva?, ¿Cómo se debe ponderar el riesgo en los negocios? Estas y otras interrogantes son respondidas por Urbi Garay y Maximiliano González, a la luz de las teorías financieras tradicionales, pero también a partir de modelos teóricos ajustados al volátil contexto económico venezolano.