



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

# Paper Universitario

## TÍTULO

**EL ESTÍMULO DEL EMPRENDIMIENTO DESDE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

## AUTORES

**Wilson Araque,  
Profesor del Área Académica de Gestión y vicerrector,  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

**Jairo Rivera,  
Profesor del Área Académica de Gestión,  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

**Andrés Argüello,  
Investigador del Observatorio de la Pyme,  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

**Quito, 2021**

---

### **DERECHOS DE AUTOR:**

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

Volumen 4 | Número 7 | Jul - Dic 2020 | ISSN-E: 2590-5333 | RAP-GLAP

**Revista de Administración  
Pública del GLAP**  
**RAP-GLAP**

**LAGPA/IIAS**  
Latin American Group  
for Public Administration



**GLAP/IICA**  
Grupo Latinoamericano  
por la Administración Pública



## El estímulo del emprendimiento desde las Políticas Públicas

### The Stimulus of Entrepreneurship from Public Policies

WILSON ARAQUE JARAMILLO<sup>1</sup>

JAIRO RIVERA VÁSQUEZ<sup>2</sup>

ANDRÉS ARGÜELLO SALAZAR<sup>3</sup>

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación.

Recibido: 20/10/2020

Revisado: 13/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

#### Resumen

El emprendimiento aporta al desarrollo socioeconómico de los países y se ha visto fortalecido por la implementación de políticas públicas. En ese sentido, este estudio tiene como objetivo el analizar el estímulo al emprendimiento desde las políticas públicas en el Ecuador. La metodología de esta investigación emplea un análisis a partir del modelo de los cinco momentos que integran el ciclo del emprendimiento y se fundamenta en documentos generados por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la información de instituciones relacionadas. Los principales resultados denotan un progreso en el tiempo para las políticas públicas de emprendimiento; sin embargo, todavía queda pendiente una mayor articulación entre los distintos actores públicos y privados, nacionales e internacionales.

**Palabras clave:** Políticas públicas, Emprendimiento, Ecuador.

#### Abstract

Entrepreneurship contributes to the socioeconomic development of countries and has been strengthened by the implementation of public policies. In this sense, this study aims to analyze the stimulus to entrepreneurship from public policies in Ecuador. The methodology of this research uses an analysis based on the model of the five moments that make up the entrepreneurship cycle and is based on documents generated by the Observatory of SMEs of the *Universidad Andina Simón Bolívar*, Ecuador, and information from related institutions. The main results denote progress over time for public entrepreneurship policies; however, a greater articulation between the different public and private, national and local actors is still pending.

**Keywords:** Public Policies, Entrepreneurship, Ecuador.

1 Vicerrector y Director, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Economista, Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador. Doctor en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. E-mail: wilson.araque@uasb.edu.ec.

2 Docente, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Ingeniero en Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador. Doctor en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador. E-mail: jairo.rivera@uasb.edu.ec.

3 Investigador del Observatorio de la PyME, Área Académica de Gestión, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador. Especialista Superior en Proyectos de Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. E-mail: andres.arguello@uasb.edu.ec.

Cómo citar: Araque Jaramillo, W. (2020), Rivera Vásquez, J. (2020) y Argüello Salazar, A. (2020)

El estímulo del emprendimiento desde las políticas públicas.

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 9-23.

## Introducción

Una de las preocupaciones que ha tendido a emerger en el campo del apoyo a la producción de los países es aquella relacionada con el trabajo que, desde la buena gestión de las políticas públicas, se puede hacer en beneficio de aquellas personas que, en calidad de emprendedores, buscan desarrollar proyectos que, con fines productivos, contribuyan a la dinamización de la inversión, producción y generación de los puestos de trabajo que los países requieren para mejorar el bienestar de la población.

Considerando esa preocupación, este artículo, como guía del trabajo realizado, se planteó como objetivo el analizar el estímulo emprendedor desde las políticas públicas, el cual, considerando la realidad ecuatoriana, muestra que, entre otros elementos, hay una realidad vinculada a que las políticas públicas pro emprendimiento requieren todavía de acciones de mejora en cuanto a su diseño, ejecución y evaluación; siendo una de ellas el que, para la optimización de recursos, se requiere una real articulación entre las políticas públicas del gobierno central y las creadas por los gobiernos locales, que luego, desde la lógica del ciclo de la gestión integrada de las políticas públicas, terminan operativizándose en programas y proyectos acompañados del respectivo financiamiento que se espera, considerando las buenas prácticas de la administración pública, sea gestionado de forma eficaz y eficiente.

Para explicar el desarrollo de la investigación realizada se presentan como elementos constitutivos de este artículo, algunos elementos teóricos referenciales, la metodología utilizada, para al final exponer la discusión de los resultados obtenidos y las conclusiones clave que se consideraron como aportes al trabajo realizado.

## Referencial teórico

### ***El ciclo del emprendimiento y los espacios para la incidencia de la política pública***

En primer lugar, se debe resaltar que, para comprender el proceso que siguen los emprendedores -desde cuando nace la idea del proyecto a crear, hasta cuando es puesto en marcha gracias a la sumatoria de habilidades gerenciales y de recursos financieros-, han surgido, desde varias organizaciones públicas y privadas -nacionales e internacionales-, diferentes propuestas que ayudan a la comprensión de lo que en este artículo se ha denominado ciclo del emprendimiento.

El cual, desde la óptica de la gestión pública preocupada por el fortalecimiento del emprendimiento de los países, aparece como un modelo que permite exponer y explicar los espacios en donde se puede incidir con instrumentos de política pública para mejorar la situación actual y futura de los emprendedores de una nación. Este ciclo, considerando para este trabajo la investigación presente en el libro “Perfil del Emprendedor Ecuatoriano” -de autoría de uno de articulistas- está compuesto por cinco momentos que, de forma interactiva, impactan en el estímulo del surgimiento de nuevos emprendedores y, también, en el fortalecimiento de aquellos que ya emprendieron (Araque, 2009, p. 21).

El primer momento es la “motivación para el emprendimiento”, el cual hace referencia a cómo incidir en la parte actitudinal que, en el inicio de un proyecto emprendedor, “representa el compromiso de la persona con su proyecto o idea de empresa” (Sánchez y otros, 2012, p. 531); jugando un rol clave el trabajo que, desde los diferentes niveles del sistema educativo de los países, se pueda realizar por el cambio actitudinal de los educandos para que no solo piensen en ser empleados de otras empresas, sino que también consideren la posibilidad de ser los actores directos de la creación de algo propio.

Esta tendencia se debe resaltar, y se ha venido fortaleciendo en países como Ecuador, en

donde dentro de la formación de los estudiantes -cuando se encuentran en sus últimos tres años de estudio del bachillerato- se ha incorporado una asignatura denominada “Emprendimiento y Gestión” que, en última instancia, busca incidir en el proceso de cambio actitudinal de los estudiantes; en donde, en el emprendimiento, al ser una actitud dirigida a la creación de algo, puede ser aplicada a cualquier campo. De ahí, en la actualidad, además del emprendedor que crea una empresa privada nueva, también se habla y propone acciones, en lo público, con los gobiernos emprendedores y, en las organizaciones de la sociedad civil, con los emprendedores sociales; por ejemplo, un referente del emprendimiento social es Muhammad Yunus quien, incluso recibió el Premio Nobel de la Paz en 2005, por todo su trabajo innovador en favor de los más pobres -sobre todo mujeres- a través de todo lo realizado con la propuesta en acción de las micro finanzas.

En definitiva, la motivación al emprendedor en los momentos nacientes del proyecto de emprendimiento se vuelve vital, ya que, luego, conforme se va consolidando la aventura emprendedora, van surgiendo como prioritarios otros espacios como los recursos materiales, el financiamiento y las condiciones del entorno (Sastre, 2013, p. 2).

En relación al segundo momento -el estímulo de la creatividad y la identificación de oportunidades de negocio-, este tiene que ver con el desarrollo de capacidades en el emprendedor para que sea capaz de identificar necesidades insatisfechas en el mercado y, luego, crear productos alineados a esas necesidades detectadas; logrando, así, el punto de encuentro entre el mundo de la demanda insatisfecha y el pensamiento creativo e innovador de quienes desean tener un negocio propio. Este punto de encuentro es reconocido como el inicio de la creación de un proyecto emprendedor que, luego de visibilizar la oportunidad de negocio detectada, es necesario analizarla desde los diferentes ámbitos que integran un plan de negocios (García y García, 2008, p.109).

Cuando se habla de la necesidad de disponer de un plan de negocios, se está refiriendo al tercer momento del ciclo del emprendimiento

denominado planificación del emprendimiento, el cual, resulta clave para la evaluación aún en papel de la factibilidad o no del proyecto con fines productivos que se busca impulsar, ya que el peor error que puede cometer un emprendedor, es tratar de desarrollar una actividad productiva sin una investigación aplicada previa (Araque, 2009, p. 25).

En definitiva, la elaboración y evaluación de un plan de negocios o de un proyecto de inversión -cualquiera sea la opción que se escoja- está dirigida a la generación de un documento que sintetice lo que se espera alcanzar como actividad empresarial futura a realizarse en términos personales u organizacionales (Andía y Paucara, 2013, p. 83).

Ahora, es importante dirigir la atención al cuarto momento del ciclo del emprendimiento que tiene que ver con el financiamiento especializado y ajustado a las reales necesidades de quien busca iniciar una empresa. Este financiamiento para que funcione y genere los impactos deseados debe ir más allá de la oferta del crédito productivo tradicional, se debe orientar al desarrollo de productos que se tienden a clasificar dentro de las categorías de los denominados fondos de capital de riesgo para emprendedores y los fondos provenientes de ángeles inversores (Araque, 2009, p. 29-30). De ahí, la necesidad de trabajar en la búsqueda de opciones de financiamiento que ayuden, de forma equitativa, a mejorar las oportunidades para los individuos y las comunidades que buscan un mejor futuro económico gracias al desarrollo de nuevos proyectos emprendedores (Lasio y Zambrano, 2016, p. 2).

Finalmente, se tiene como el quinto momento del ciclo emprendedor a la “puesta en marcha del emprendimiento”, el cual está relacionado con la creación de espacios, incluso físicos o digitales, denominados incubadoras de empresas que, por el propósito que persiguen, buscan dar apoyo a los emprendedores hasta que su proyecto se fortalezca y, así, se contribuya al aumento de la esperanza de vida del negocio que ha nacido y requiere apoyo desde diferentes frentes para poder abordar desafíos sobre la administración de la gente con la que va a trabajar; la administración de los recursos financieros del nuevo negocio; la

ejecución de la estrategia de marketing y ventas que se piensa poner en acción; la gestión de los procesos internos del funcionamiento de la nueva empresa; y toda la construcción de relaciones con proveedores, clientes, autoridades de control, competidores y la sociedad en general (Araque, 2009, p. 32).

En definitiva, el apoyo a la puesta en marcha de un nuevo emprendimiento, involucra el desarrollo de modelos sistematizados en donde el emprendedor pueda iniciar y desarrollar su proyecto de forma sostenida gracias a los procesos internos y procedimientos especializados que las incubadoras tienden a definir y poner en acción (Alba, 2015, p. 68). Siendo para ello necesario que se realice -junto a la acción privada- un trabajo integrado de los esfuerzos que llevan a cabo las entidades públicas, evitando, eso sí, la fragmentación de la acción de actividades de reducido alcance y, por supuesto, con un bajo impacto visible en el fortalecimiento de los emprendimientos que, luego, terminan enrolando las filas de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de los países (Dini y Stumpo, 2018).

### **Las políticas públicas como procesos de transformación social**

Considerando que el fortalecimiento del emprendimiento puede hacerse mediante la acción de la buena gestión de políticas públicas, es importante, en primer lugar, comprender algunos planteamientos teóricos de están detrás de esa forma de gestión.

Primero, se debe señalar que la política pública es un “conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth, 2014, p. 16). En ese sentido, la política pública como lo señala André Roth es un “instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas” (Rivera,

2019, p. 223). Con ello, una política pública adecuada puede ser aquella en donde los “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político se definan en forma democrática” (Lahera, 2004, p. 8).

En este proceso, resulta fundamental entender que la implementación de las políticas públicas es compleja y comprende la adaptación del programa planeado a situaciones concretas, las cuales pueden ser muy diversas de acuerdo al contexto (Subirats y otros, 2008). Ante ello, la gobernanza exige un diálogo constante con la sociedad, donde existe mayor consenso hacia la importancia de generar caminos de participación ciudadana. En ese sentido, la visión tradicional de que el Estado desarrolla políticas sin el involucramiento ciudadano está siendo superada por una nueva forma de gestión pública, donde se despliegan mecanismos e incentivos para el trabajo mancomunado entre el sector público, privado y la sociedad civil, con interrelaciones activas de beneficio mutuo, reconociendo que puede existir una “insuficiencia del gobierno, en razón de que los gobiernos no poseen todos los recursos necesarios” (Aguilar, 2020, p. 48).

En la misma línea, las fallas de implementación de las políticas públicas han estado asociadas a distintos factores, donde existen diversas organizaciones y actores, que no han podido realizar un trabajo articulado, con intereses particulares y enfoques establecidos en el manejo de la cuestión pública (O’toole 1993). En este proceso, la gobernanza en múltiples niveles puede ser entendida como una herramienta para ratificar que las instituciones son cruciales en el acto de gobernar y que el contexto tiene mucha importancia en el desarrollo de las políticas públicas (Peters y Pierre 2002). A su vez, el desarrollo de políticas públicas debe ser comprendido como un proceso sistémico que involucra a varios actores, donde las relaciones dentro de las instituciones que conforman el Estado deben estar alineadas hacia un objetivo común y tener la capacidad de incorporar los anhelos y esfuerzos desde otras organizaciones privadas y de la sociedad civil, como se indica a continuación:

La complejidad de los problemas públicos actuales puede ser procesada con mayor corrección si el gobierno y los altos ejecutivos públicos controlan la fragmentación intragubernamental, que existe en y entre las entidades administrativas, y promueve y facilita un análisis y diseño relacional de políticas, integrado, multi e interdisciplinario, que es más apropiado para abordar la complejidad de la composición y la causalidad de los problemas públicos actuales... El gobernar por políticas no puede significar la suma de políticas particulares, separadas, sino su sistematicidad, su entrelazamiento. Se exige y hay que construir un “sistema de políticas” en vez de una serie de políticas aisladas y autocontenidas (Aguilar, 2020, p. 50).

Con ello, las políticas públicas requieren de una adecuada articulación, tanto a nivel horizontal como a nivel vertical, que permita alcanzar eficiencia, dentro de un entorno de gobernanza, que co-construya lo público, durante todas las fases del ciclo. A su vez, dichas políticas necesitan de una continuidad en el tiempo, con ajustes en el camino, partiendo de la premisa de políticas de Estado, que otorguen sostenibilidad a los objetivos planteados (Lahera 2004). Finalmente, las políticas públicas deben ser representativas y estar integradas con otros programas públicos (Lahera 1999).

## Las políticas públicas de emprendimiento

Ahora, yendo a la gestión de las políticas públicas aplicadas de forma específica al fortalecimiento del emprendimiento, es importante partir resaltando que los emprendedores juegan un rol clave dentro del desarrollo socioeconómico de los países, con contribuciones importantes a la innovación, inversión, producción y empleo nacional. Schumpeter afirmaba que los emprendedores son “agentes de destrucción creativa” (Acs, Autio y Zserb, 2014, p. 476) debido a su capacidad de adaptación e innovación dentro de un proceso de entrada y salida de empresas. Los emprendedores de éxito son “individuos que transforman ideas en iniciativas rentables” (Lederman y otros, 2015, p. 1) para lo cual son necesarias habilidades individuales y un entorno favorable para el establecimiento de negocios.

Ante ello, los países han desarrollado políticas públicas para el desarrollo y fortalecimiento del emprendimiento y la creación de nuevas empresas mediante apoyo institucional e incentivos (Kantis, Federico y Girandola, 2018). Las políticas se han centrado en robustecer el sistema de emprendimiento de un país, como un motor del crecimiento económico, estableciendo las condiciones adecuadas para promover el desarrollo de emprendimientos. En este proceso es fundamental el pensamiento desde un enfoque sistémico, tomando en cuenta los aspectos individuales y los agregados institucionales, con énfasis en las interacciones y la sostenibilidad. En ese sentido, importa el ecosistema de emprendimiento y sus interacciones individuales en determinados contextos (Acs, Autio y Zserb, 2014, p. 476).

Si bien existe un consenso en el rol crucial que tiene el emprendimiento dentro del desarrollo de los países, la estimación del impacto real de las políticas de emprendimiento no es un proceso sencillo, ya que, justamente, existen elementos individuales y del entorno (Lederman y otros 2015). En ese sentido, la evaluación de impacto debe tomar en cuenta algunas particularidades propias del fenómeno analizado, entre ellas: la naturaleza dinámica y sistémica del proceso emprendedor, y los problemas teóricos, técnicos y de información; ante ello, se recomienda una triangulación de información (Kantis, Federico y Girandola, 2018).

En la misma línea, la articulación de las políticas públicas, desde una lógica de sistema, es uno de los retos de la política de emprendimiento (Araque y Rivera, 2019). En este proceso queda pendiente el fortalecimiento de la confianza y la asociatividad para el sostenimiento de los emprendimientos en el tiempo (Araque, Argüello y Rivera, 2019). Además de los distintos tipos de emprendimiento puede existir el emprendimiento económico solidario, muy cercano a lo referente a la economía popular y solidaria, donde queda el reto de mejorar su productividad en el tiempo (Domínguez, 2016, p. 232).

Por último, las políticas de emprendimiento deben entender que es fundamental el desarrollo de un ambiente adecuado para el progreso empresarial, pues las personas e inversionistas eva-

lúan, antes de iniciar una actividad económica, los factores del entorno que en muchos de los casos son determinantes para una alta productividad y capacidad de crecimiento a lo largo del ciclo de vida de un negocio (CAF, 2013, p. 187).

## Metodología

Como metodología se llevó a cabo un proceso investigativo sustentado en la revisión y análisis de documentos generados por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador -centro de investigación y generación de información fundado en 2010-, más información de otras entidades que, desde su accionar, tienden a contribuir, de manera permanente, a la comprensión de la evolución del emprendimiento en el Ecuador; siendo una de ellas la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) -de la cual el Observatorio de la PyME es miembro fundador- que, desde 2013, viene impulsando una serie de acciones que ayudan a la articulación de iniciativas que diferentes actores realizan en pro de darle una real forma sistémica al funcionamiento del denominado ecosistema emprendedor.

Un producto importante, que sirve como insumo en el presente estudio, es el que se ha generado desde hace cuatro años, conjuntamente entre el Observatorio de la PyME y la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación, denominado AEI Index, el cual toma el pulso al ecosistema emprendedor en el Ecuador. Este índice se construye de la combinación normalizada de indicadores asociados al emprendimiento. Este índice consta de siete dominios o pilares que conforman el ecosistema emprendedor, entre ellos: i) política y marco regulatorio; ii) infraestructura y soporte; iii) innovación; iv) talento humano; v) cultura; vi) mercado; y vii) financiamiento.

También, ha sido un referente, para argumentar el artículo, la investigación que, en su momento, por encargo del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), en alianza por el *Young Americas Business Trust* (YABT), se llevó a cabo para analizar la situación del emprendimiento producto de la interacción pública y

privada. Otro insumo, a relieves, como contribución al desarrollo del artículo es la participación del Observatorio de la PyME en la investigación que, como parte del capítulo Ecuador, impulsó la OCDE y la CAF en 2019 para analizar las políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur.

Por último, un punto a resaltar es que el análisis realizado tuvo como eje de referencia el modelo de los cinco momentos que integran el ciclo del emprendimiento -desarrollado como parte de la investigación, de autoría de uno de los articulistas, expuesta en el libro *Perfil del Emprendedor Ecuatoriano*- que, en última instancia, es una expresión del funcionamiento integrado del ecosistema emprendedor; siendo esos momentos -sobre los cuales se buscaron evidencias que apoyen al objetivo de la investigación- los siguientes: motivación para el emprendimiento; estímulo para la creatividad y la identificación de oportunidades de negocio; planificación del emprendimiento; financiamiento del emprendimiento; y puesta en marcha del emprendimiento.

## Resultados y discusión

En primer lugar, como un elemento contextualizador del emprendimiento regional, se debe resaltar el hecho que América Latina es una región con un gran número de emprendedores por habitante, tanto dentro del sector formal como el informal; sin embargo, tiene la deficiencia asociada a una limitada innovación. Dentro de la región existe una heterogeneidad en los países, con mayor o menor desarrollo relativo, aunque se mantienen algunos rasgos comunes de limitado crecimiento de las empresas pequeñas y su limitado aporte al empleo. En este contexto resulta importante dirigir las políticas hacia las empresas más jóvenes debido a su capacidad de innovación inicial y su posibilidad de crecimiento, con aportes al empleo y al crecimiento del país (Lederman y otros 2015).

Entre los principales factores que explican la limitada innovación de los emprendimientos latinoamericanos se encuentran la poca competen-

cia que hay en los mercados internos, las brechas de capital humano con un déficit relativo en la formación de ingenieros y debilidades del entorno contractual con cambios recurrentes dentro de las leyes y trabas para establecer negocios. Con ello, los principales retos de las políticas se asocian con los rasgos estructurales relacionados con normativa, instituciones y dotaciones de capital humano. Para ello, es fundamental una “coordinación de los esfuerzos con el sector privado, el aprovechamiento de la capacidad de los agentes privados y el uso de acuerdos de riesgo compartido para ajustar los incentivos, pueden ayudar a los gobiernos a identificar a las empresas merecedoras del respaldo del sector público” (Lederman y otros, 2015, p. 8).

Yendo al caso específico del Ecuador se debe resaltar que, a partir de la primera década de 2000, se empieza a apoyar y a hablar sobre los nuevos proyectos con fines dirigidos al impulso de alguna actividad económica -comercial, industrial, servicios, agrícola, etc.-, bajo la denominación de proyectos de emprendimiento que, años anteriores, eran categorizados como proyectos de inversión de baja escala muy vinculados a los espacios productivos de la micro-empresa y el sector informal urbano que, en su momento, eran promovidos por instituciones públicas como el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía (CENAPIA) y la Corporación Financiera Nacional (CFN).

Algo a resaltar de estas tres instituciones es que, dentro del proceso de apoyo a las nuevas iniciativas productivas -que en años anteriores a 2000 no se identificaban como emprendimientos-, fueron proveedoras significativas de información que, como recurso clave para la orientación de nuevos proyectos, ayudaban a identificar -de manera sustentada en información proveniente de serios ejercicios de investigación aplicada- oportunidades con posibilidades para hacer negocios dentro y fuera del mercado nacional; algo que, paradójicamente, en la actualidad los emprendedores tienden a no disponer a la hora de orientar sus decisiones de emprendimiento.

Avanzando en el tiempo, durante los últimos años de la primera década del 2000, en el país

se dan algunos pasos iniciales para el fomento productivo -en donde el emprendimiento es visto como una opción para activar la inversión, la producción y la generación de empleo-; en esta tendencia, se debe destacar la influencia que tiene la aprobación en el Ecuador, a partir del 2008, de una nueva Constitución que determina derechos y libertades, así como establece las funciones e instituciones del Estado, en los artículos 319 y 320 se reconocen las diferentes formas de organización productiva y se garantiza la promoción de la productividad.

En 2008 la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo presenta el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013”, alineado a la Constitución y el plan de trabajo del gobierno de turno. Con lo establecido en la Constitución y los objetivos trazados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en el año 2010, se presenta el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual busca “regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir” (Asamblea Nacional, 2010).

Finalmente, dentro del marco regulatorio establecido, en el 2010 surge el denominado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que, entre sus partes, tiene un capítulo específico para el fomento productivo desde los territorios locales gracias al trabajo de los Gobiernos Provinciales en articulación con los Gobiernos Municipales y las Juntas Parroquiales.

Producto de esta esta nueva normativa, cabe resaltar el interés que empezó a generar en la cooperación internacional la posibilidad de canalizar recursos para ir fortaleciendo el trabajo de los gobiernos locales. Una de ellas -como una buena práctica a resaltar- es la que impulsó la Cooperación Técnica Belga (CTB) junto al Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E); en donde, se tuvo como objetivo central: “contribuir al mejoramiento del desempeño de los profesionales involucrados en el fomento

productivo provincial, a efectos de que influyan positivamente en un mejor nivel de vida para los habitantes de sus regiones, dinamizando las economías locales” (Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE 2011).

Entre las principales actividades que se llevaron a cabo dentro de esta buena práctica pro fomento productivo están las siguientes: diseño de una malla curricular para la formación integrada de promotores territoriales del fomento productivo local; diseño de programas largos y cortos con enfoque nacional e internacional dirigidos al fortalecimiento del talento humano de los consejos provinciales; creación de un repositorio de documentos técnicos para el fomento productivo local; y acercamiento con buenas prácticas de países andinos vecinos para el aprendizaje y adaptación al proceso de construcción de capacidades de fomento productivo local (Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE 2011).

Este conjunto de actividades, en definitiva, con la formación de esos promotores del fomento productivo local, buscaba la corrección en el camino de las brechas que se tienden a generar entre competencias asignadas y capacidades existentes en los gobiernos locales cuando, desde el gobierno central, se busca la descentralización de funciones y responsabilidades que, por años, han estado centralizadas en el poder de quienes, en su momento, ostentan el cargo de Presidentes de la República; bajo el argumento que, los gobernantes locales, al estar más cerca de las necesidades y realidades de los territorios a los que representan podrían ser capaces de cumplir una gestión más eficaz y eficiente dirigida a resultados e impactos con efecto integrado.

Lamentablemente, luego de implementarse iniciativas como la que se acaba de describir, debido a la falta, por parte del gobierno de turno de esa época, de una buena estrategia de sostenimiento en el largo plazo de las relaciones con la cooperación internacional; no se lograron mantener para ser replicadas, complementadas o mejoradas con el transcurrir del tiempo; de ahí el fomento productivo, desde lo local, hasta el año 2020, sigue siendo una tarea por cumplir de

forma integrada y permanente; restándole así, fuerza potenciadora, a lo que está escrito, de manera mandatoria, en cuerpos legales como el COOTAD.

Dentro de estos esfuerzos de comienzos de la segunda década en pro de ir fortaleciendo el apoyo a los emprendedores, surge, desde la sociedad civil con el apoyo de origen de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en 2013, la Alianza para el Emprendimiento e Innovación (AEI) como una red de actores multisectoriales -incluida la academia- para ir configurando el verdadero funcionamiento sistémico de lo que, en los papeles, se tiende a denominar ecosistema emprendedor y que, en la práctica, hasta los momentos actuales sigue siendo un reto importante a conseguir que, como resultado final, permita optimizar los recursos disponibles gracias al trabajo articulado de actores y así, hacer realidad una frase fuerte que en su momento lo planteó Albert Hirschman: “el desarrollo no depende tanto de saber encontrar combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados” (Hirschman, 1981, p. 17).

El surgimiento de la AEI, pensando en el desarrollo productivo sistémico de los países, surge en un momento oportuno, pues, el estado situacional -para esas fechas- de los momentos que integran el ciclo del emprendimiento, en términos generales, muestra un perfil de funcionamiento disperso y desarticulado entre los programas y proyectos que, desde diferentes ámbitos de acción, se han venido impulsando para apoyar las iniciativas emprendedoras.

Además de la dispersión, también se observa una tendencia a la concentración en etapas iniciales del ciclo del emprendimiento como es la motivación para emprendedores -8 de cada 10 proyectos generados en el Ecuador para impulsar el emprendimiento, están concentrados en la fase motivacional (Observatorio de la PyME de la UASB-E, YABT y MIPRO 2014)- dejando con poca acción a etapas finales y de gran impacto en el apoyo al emprendimiento como es el

financiamiento y todas las acciones orientadas a dar apoyo y acompañamiento cuando un proyecto está naciendo y requiere del respaldo para que, en los primeros momentos, se haga una incubación fuerte y capaz de crear las bases de la sostenibilidad en el tiempo del proyecto emprendedor fundado.

En medio de este escenario, pensando en que las personas e inversionistas evalúan antes de iniciar una actividad económica los factores del entorno que en muchos de los casos son determinantes para una alta productividad y capacidad de crecimiento, a lo largo del ciclo de vida de un negocio (CAF, 2013, p. 187); para el caso del Ecuador no se puede desconocer que, desde varios espacios públicos, se han aportado con nuevos programas y proyectos que se han enfocado en fortalecer y desarrollar al sistema productivo, como lo explica la Alianza para el Emprendimiento e Innovación (AEI), en la publicación “Estrategia para el desarrollo de un ecosistema de emprendimiento e Innovación”, generada en el 2014, en la cual se plantea que el país tiene una Constitución, un Plan Nacional de Desarrollo y varias estrategias de cambio, que han impulsado algunos programas y políticas para el desarrollo del emprendimiento e innovación (AEI 2014).

Ahora, revisando algunos datos, podemos ver que el Ecuador es una de las economías más emprendedoras a nivel mundial, pero con grandes problemas de empleo y pobreza. Para el año 2019, el país registró una TEA<sup>4</sup> de 36.2%, que representa 6.6 puntos porcentuales más a lo registrado en el 2017, lo que significa que en el Ecuador en el 2019, 3.6 millones de personas iniciaron un nuevo negocio (Lasio y otros, 2020, p. 15). Como se puede observar en el siguiente gráfico, pese a existir un incremento de los niveles de emprendimiento en el país, durante los últimos 5 años, los niveles de empleo inadecuado y desempleo se han incrementado en el mismo periodo de estudio.

Como se puede apreciar, las altas tasas de emprendimiento no han garantizado un crecimiento del sistema productivo nacional, pues según los

datos del *Global Entrepreneurship Monitor*, la motivación por la cual las personas ecuatorianas inician una nueva aventura productiva, se da principalmente debido a la escasez de empleo que ofrece el mercado, ya que 8 de cada 10 personas que emprendió, señaló esta condición. Así mismo, se debe resaltar que el Ecuador tiene la tasa más alta (9.3%) de la región en lo que refiere a emprendimientos que cerraron, teniendo como principales motivos: problemas personales (32.7%), falta de rentabilidad (25.2%) y falta de financiamiento (16.6%).

Se debe resaltar que las políticas, programas y proyectos que se han ejecutado en el país en beneficio de los emprendedores, no han generado un cambio positivo para este sector, pues, en el transcurso de la última década, los tipos de negocios que se han creado han sido de similares características, predominando los negocios pequeños, desarrollados por necesidad (falta de trabajo) y pocas expectativas de crecimiento, enfocándose en ser negocios de subsistencia. Para el año 2010, el 99% de los emprendimientos que nacieron en el Ecuador eran considerados como microempresas y en promedio presentaban dos trabajadores, la mayor parte de estos negocios estaban centrados en los sectores de comercio y servicios (Araque, 2015, p. 74). Algo muy similar a lo registrado en el 2019, ya que, el 97.8% de los negocios nacientes reportaron ser micro, registrando en su mayoría (85%) un solo empleado. Se debe recalcar que las expectativas de crecimiento para los próximos 5 años son muy bajas, ya que 3 de cada 4 emprendedores señalan no tener pensado cambios, en lo que respecta al número de plazas de trabajo que genera sus emprendimientos (Lasio y otros, 2020, p. 35).

### **Programas y proyectos para el emprendimiento**

Como se ha podido observar, el emprendimiento es una parte fundamental de la economía nacional en un contexto con grandes problemas

4 : GEM Ecuador Actividad Emprendedora Temprana (TEA), que incluye a todas las personas adultas que están en el proceso de iniciar un negocio o han iniciado uno que no ha sobrepasado del umbral de 42 meses.

de empleo, debido a esta preocupación, el Estado ha generado diferentes políticas que buscan promover un entorno propicio para el desarrollo de este sector. A continuación, se analizarán algunas de las acciones de política pública, que se han efectuado en cada uno de los momentos que forman parte del ciclo del emprendimiento, el cual se divide en cinco espacios agrupados en los ámbitos de funcionamiento del ecosistema emprendedor y que servirán como guía para comprender los ámbitos para la creación de una empresa (Araque y Rivera 219, p. 330-331).

### **Motivación, creatividad y planificación para el emprendimiento**

En este espacio el Estado ha buscado estimular las actitudes y aptitudes que pueden tener los emprendedores para desarrollar ideas que luego se conviertan en proyectos que generen valor, por lo que se vuelve imperante revisar el trabajo que se hace desde el ámbito educativo. Una de las principales acciones que se ha establecido, es la incorporación dentro de la malla curricular del Bachillerato General Unificado la asignatura de “Emprendimiento y Gestión”, la cual busca brindar herramientas para el fomento del estímulo emprendedor, enfocado al desarrollo de nuevas ideas de negocio. Esta ha sido una apuesta con la cual se pretende que los estudiantes de secundaria, al momento de culminar su etapa educativa, desarrollen capacidades que les permita influir en el desarrollo socio-económico del país, de manera positiva (Araque y Rivera 219, p. 335).

Dentro de esta etapa del emprendimiento existen algunas instituciones que han aportado al tema motivacional y que han sido fundamentales para el desarrollo de la cultura emprendedora a través de diferentes espacios de capacitación y discusión, entre las organizaciones que la AEI identificó en su *Estrategia 2020*, se resalta el trabajo desarrollado por CONQUITO, EKOS Negocios, Revista Líderes, Startups & Venture, Pacto Global, Fundación CRISFE, Kruger Labs, ESPOL, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja, Junior Achievement, entre otras; insti-

tuciones y empresas que a lo largo del tiempo han influido en la capacidad del talento humano emprendedor, así como en la cultura en general del país, gracias a los proyectos y programas que han venido ejecutando a lo largo de estos últimos 10 años.

### **Financiamiento para el Emprendimiento**

En este campo han existido algunas acciones por parte de los sectores público y privado pero con ciertas limitaciones, según la AEI, los actores del ecosistema ven que el financiamiento es muy limitado tanto para emprendedores como para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Entre las principales dificultades se encuentran las altas tasas de crédito, así como la falta de incentivos y normativa para la creación de fondos de capital de riesgo y redes de inversionistas ángeles. Una de las principales barreras que se evidencia en el sistema financiero son las garantías que exigen las instituciones bancarias para acceder a un crédito.

Esta realidad se vive a nivel de toda la región, ya que los emprendedores son el grupo con menos posibilidades de acceder a servicios financieros específicos para el arranque de sus negocios, así como el acceso a programas de apoyo público o privado, creándose un ambiente poco favorable para el nacimiento de nuevos negocios con potencialidades de crecimiento y desarrollo tecnológico (Grupo Faro, 2019, p. 8).

Una investigación desarrollada por el Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, resalta que en el país la disponibilidad de capital de riesgo es un tema preocupante, así como la escasa oferta de productos financieros para emprendedores y PYME, pues al comparar con algunos países de la región, se observa que aún existe un camino largo para fortalecer este ámbito y ofrecer mayores herramientas crediticias que permitan un mejor desarrollo productivo (Observatorio de la PyME, 2019, p. 13).

Se debe tener en cuenta que la falta de financiamiento para emprendedores genera frustración, siendo uno de los principales obstáculos den-

tro del ciclo del emprendimiento (Araque 2009, p. 28). Las fuentes de acceso al financiamiento para la etapa inicial de un negocio, así como para su desarrollo y supervivencia es vital, lastimosamente en la mayor parte de los emprendimientos de la región, se observa que el 80% del capital corresponde a fondos y aportes de los emprendedores, y un 10% se financia con deuda, algo diferente a lo que sucede en otras economías, en donde el financiamiento supera el 40% del capital inicial de un negocio (CAF, 2013, p. 187-188). En promedio, economías más desarrolladas, con un mayor número de emprendimientos basados en temas de innovación y tecnología inician sus actividades con montos mayores a los registrados en los países de Latinoamérica, por ejemplo, emprendimientos de países europeos invierten de manera inicial, un promedio de USD 17.200, en América del Norte USD 18.500, mientras que en Ecuador se registra en promedio una inversión de USD 2.000 (Lasio y Zambrano, 2016, p. 2).

Ahora, revisando el trabajo que viene desarrollando la Banca Pública del Ecuador, debemos indicar que existen tres instituciones encargadas de apoyar y fomentar el desarrollo del sistema productivo nacional. A continuación, se presenta una reseña de estas entidades y los productos que se ofrecen al momento:

#### Corporación Financiera Nacional

La Corporación Financiera Nacional (CFN) es una institución financiera pública, cuya misión consiste en impulsar el desarrollo de los sectores productivos y estratégicos del país, mediante la generación de varios servicios financieros. En la actualidad, esta entidad presenta dos productos para créditos de primer piso que se dirigen a pequeñas y medianas empresas, sin tener ningún servicio específico para emprendedores. El primer producto *PYME Express*, tiene como objetivo financiar capital de trabajo, siendo los montos de venta y el patrimonio, los principales parámetros para calcular el nivel de crédito al que se puede acceder; el segundo producto que presenta esta entidad financiera se denomina *PYME Prospera*, el cual exige garantías reales del 125%.

## **BanEcuador**

Este es un banco público que tiene como misión impulsar la asociatividad y la mejora de la calidad de vida de los micro, pequeños y medianos empresarios. Esta institución tiene varias líneas de crédito enfocados a apoyar a los emprendedores y microempresarios, la primera línea (Crédito Microempresas) financia la compra de activos, así como capital de trabajo; se direcciona a empresas con ventas menores a USD 100.000 o aquellas que van a iniciar el negocio, posee periodos de gracia dependiendo el tipo de préstamo. Para apoyo de grupos específicos, este banco presenta algunas líneas de financiamiento denominadas: Desarrollo Humano, Impulso Joven, Súper Mujer Rural, Impulso Turismo, Mujer emprendedora, Asociativo, entre otros.

#### Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, se dio paso a la creación de la CONAFIPS, la cual apoya con créditos a las organizaciones del sector financiero popular y solidario, es decir, a cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro y bancos comunales. El objetivo de este organismo público es brindar financiamiento a las organizaciones y fortalecerlas para que tengan la capacidad de prestar dinero a emprendedores de la economía popular y solidaria. Se debe resaltar que durante el 2019 la CONAFIPS colocó cerca de 60 millones de dólares en entidades financieras de segundo piso. Actualmente esta institución tiene algunos servicios financieros enfocados en apoyar al sector productivo y el desarrollo de los emprendedores, los cuales se denominan: MicroEfectivo, Crédito Apoyo migrante, Reactiva Ecuador.

Según declaraciones de Lenin Moreno, presidente actual del Ecuador, hasta finales del 2019 BanEcuador, la Corporación Financiera Nacional y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias colocaron \$ 4.600 millones, los cuales ayudaron a 600.000 emprendedores con sus negocios (El Telégrafo 2020). Lastimosamente los datos presentados por el GEM des-

mienten esta realidad, pues una de las debilidades del entorno ecuatoriano se relaciona con el escaso apoyo financiero que reciben los emprendedores, tal como se refleja en el informe de 2019, en el que se resalta la falta de capital para emprendedores y la insuficiencia de financiamiento privado y público.

Finalmente en este ámbito, como parte del accionar para solucionar esta problemática y luego de varios esfuerzos y trabajo conjunto de algunas organizaciones, en febrero de 2020 se publicó la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, la cual busca en el ámbito financiero “establecer el marco normativo que incentive, fomente el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo la cultura emprendedora e implementando nuevas modalidades societarias y de financiamiento para fortalecer el ecosistema emprendedor” (Registro Oficial del Ecuador, 2020, p. 3). En esta normativa se destina dos capítulos para establecer fuentes alternativas de financiamiento y fondos colaborativos, que buscan generar capital para el impulso de nuevos emprendimientos.

### **Puesta en marcha del emprendimiento**

Actualmente existen varias instituciones públicas y privadas que apoyan el desarrollo del ecosistema emprendedor y la puesta en marcha de emprendimientos. En el tiempo han convivido iniciativas nacionales, con las provinciales y las municipales, existiendo una tendencia hacia el fortalecimiento de instituciones desde una lógica local, impulsadas desde gobiernos locales como municipalidades, que han logrado apoyar al sistema de emprendimiento de sus ciudades a través de alianzas con organizaciones privadas y la academia. A continuación, se presentan algunas iniciativas.

Banco de Ideas nace en el 2014 y ha sido una iniciativa desde la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), con la intención de apoyar a los emprendimientos innovadores. Dentro de las convocatorias existen diversas fases de aplicación, entre las cuales se encuentran la pue-

ta en marcha del negocio, donde se analizan las fortalezas y debilidades del negocio y su posible financiamiento.

Agencia de Promoción Económica CONQUITO es uno de los principales referentes de apoyo a la puesta en marcha de los emprendimientos dentro del Ecuador, siendo “el brazo ejecutor de las políticas públicas de la ciudad de Quito en temas de emprendimiento, cultura empresarial y capacitación” (Larrea y otros 2010). Entre los principales servicios se encuentran los espacios de *coworking*, capacitación e incubación de proyectos (Araque y Rivera 2019).

Centro Municipal de Emprendimiento e Innovación Guayaquil Emprende, es un organismo local que nace con la intención de fortalecer el emprendimiento en la ciudad de Guayaquil, desarrollando capacitaciones, apoyo hacia el emprendimiento y el aceleramiento de negocios dentro del cantón Guayaquil.

Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC), es un organismo que ha desarrollado un Plan de Emprendimiento Modelo Cuenca como un instrumento de gestión que permita la articulación de los distintos actores dentro del cantón Cuenca hacia el desarrollo socioeconómico y fortalecimiento del emprendimiento. En el proceso se presentan servicios de capacitación, alianzas, y apoyo al desarrollo de emprendimientos, donde se resalta el proyecto Impúlsate, que pretende fomentar los emprendimientos innovadores, generadores de fuentes de empleo en el Cantón Cuenca.

Desafortunadamente, a pesar de la mayor institucionalización del emprendimiento dentro de las políticas locales, con programas específicos a su fomento, todavía no existe una adecuada coordinación entre ellas y las políticas nacionales. Es decir, el trabajo permanece dentro de una especie de islas de fomento al emprendimiento que, si bien han tenido progresos en territorio, en la práctica hace falta fortalecer un organismo que articule el trabajo entre los distintos niveles de gobierno y el territorio.

Otro aspecto fundamental en el que se debe trabajar, es el fortalecimiento de la innovación, por lo que las instituciones públicas y privadas

deben enfocarse en generar, apoyar y desarrollar capacidades que permitan y motiven la puesta en marcha de este tipo de negocios. El Banco Mundial, en el texto de Lederman y otros (2015), señalaba que una de las problemáticas que sucede con el emprendimiento en la región, es la proliferación de empresas informales y de escasa productividad, por lo que recomendaba generar un entorno adecuado en donde los emprendedores sean motivados para innovar y de esta manera crear un sistema productivo que promueva el desarrollo económico.

Pese a que existen algunas instituciones y proyectos, enfocados en promover la puesta en marcha de los negocios, como se mencionó anteriormente, el país no ha podido establecer ideas innovadoras, esto lo podemos corroborar con los datos presentados por el Foro Económico Mundial, quien señala que el Ecuador a nivel mundial, en lo que refiere a capacidad de innovación ocupa el puesto 88 entre 140 economías, teniendo como punto más débil el trabajo entre varios actores así como la promoción y desarrollo de clusters (Foro Económico Mundial, 2019, p. 197), información que se contrasta con el “Índice Global de Emprendimiento”, en el que se refleja que el país tiene uno de los niveles más bajos a nivel mundial, en la generación de productos innovadores. En este proceso es vital la labor del sector público y su co-creación de políticas con las organizaciones del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (Jara 2019).

Finalmente se debe resaltar que la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación trae al país un gran desafío en lo que respecta al trabajo conjunto entre todos los actores para generar una verdadera interacción y articulación que promueva un óptimo desarrollo del ecosistema emprendedor, de este modo aportar en el fortalecimiento de la institucionalidad.

## Conclusiones

Es importante que se fortalezcan, como producto de la interacción pública y privada, los emprendimientos desde su nacimiento, siendo para ello necesaria la articulación entre motivación,

educación, uso de información y financiamiento especializado como parte de la creación de un entorno en donde los nuevos negocios puedan ser vistos como espacios productivos que no nacen y desaparecen inmediatamente, sino como verdaderos dinamizadores de la economía del país gracias a que logran una sostenibilidad en el mediano y largo plazo. De ahí, en Ecuador es necesario que se propenda a crear las condiciones para que prevalezca el emprendimiento por oportunidad con altas dosis de innovación, lo cual permitirá el acceso a nuevos mercados, crecimiento de los negocios y generación de mayor empleo. Junto con esto es necesario un marco normativo claro, que fortalezca y apoye tanto a los emprendedores como a las instituciones que brindan soporte a este sector.

Las políticas de emprendimiento en el Ecuador han transitado desde la generalidad, con planes y políticas demasiado amplias, hacia lo específico, donde la creación de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación representa un avance importante. Sin embargo, el proceso de concretar los objetivos de la ley y mejorar el ecosistema emprendedor del Ecuador requiere de una acción conjunta, dentro de una lógica de gobernanza, entre el sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil y la academia. En esa línea, además, resulta fundamental una adecuada articulación horizontal y vertical dentro del Estado, complementar la coordinación con los institutos de los gobiernos locales, donde la implementación tome en cuenta la participación ciudadana en la co-producción de las políticas públicas.

Por último, es importante que se sigan consolidando iniciativas como las que viene impulsando la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) en pro de tener, dentro del Ecuador, un ecosistema emprendedor que funcione, verdaderamente, bajo los principios y las características que están detrás de lo que se dice llamar sistema. Pues, aún se observan esfuerzos desarticulados entre actores públicos y privados, nacionales e internacionales que, para sumar y multiplicar esfuerzos pro consolidación de un verdadero ecosistema emprendedor, requieren

de directrices sustentadas en el enfoque y alcance de la sinergia que, bien implementadas, ayudarán a optimizar la inversión de recursos en servicios financieros y no financieros dirigidos a ayudar, en última instancia, a que los emprendedores desarrollen proyectos que sean sostenibles en el tiempo y, así, se conviertan en verdaderos dinamizadores de la producción y el empleo local y nacional.

## Referencias

- Ács, Zoltán; Autio, Erkki; Szerb, László. 2014. National Systems of Entrepreneurship: Measurement issues and policy implications. *Research Policy* 43: 476-494.
- Aguilar, Luis. 2020. Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 4(6): 37-51.
- Alba, Claudia. 2015. Modelo de Incubación de Empresas: Una Propuesta. *Revista PERSPECTIVAS*. No. 36. 65-90.
- Albornoz, María; Pérez, Isarelis. 2020: Researching public policy in the making: the Ecuadorian Law of Entrepreneurship and Innovation. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 1-18.
- Andía, Walter y Paucara, Elizabeth. 2013. Los planes de negocios y los proyectos de inversión: similitudes y diferencias. *Revista Industrial Data*. Vol. 16. No. 1. 80-84.
- Araque, Wilson. 2009. Perfil del emprendedor ecuatoriano. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Araque, Wilson; Argüello, Andrés; Rivera, Jairo. 2020. AEI Index 2019. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Araque, Wilson; Argüello, Andrés; Rivera, Jairo. 2019. Inclusión de la PyME dentro del proceso de cambio de la matriz productiva. En César Montúfar (Ed.), Ecuador: balance de una década (pp. 343-358). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.
- Araque, Wilson; Rivera, Jairo. 2019. Políticas públicas para el emprendimiento y las PyME. En César Montúfar (Ed.), Ecuador: balance de una década (pp. 321-342). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.
- Araque, Wilson. 2015. Emprendimiento en Ecuador. *Ekosnegocios*, 72-78.
- Dini, Marco; Stumpo, Giovanni. 2018. MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Santiago: CEPAL.
- CAF. 2013. Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva. CAF.
- Domínguez, Rafael. 2016. Ethos emprendedores para el cambio de matriz productiva y ética del Buen Vivir. En Francisco Braña y otros (Eds.), Buen vivir y cambio de la matriz productiva: reflexiones desde Ecuador (pp. 215-261). Quito: Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS.
- El Telégrafo. (12 de marzo de 2020). BanEcuador ofrece créditos productivos para financiar vehículos. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/banecuator-creditos-productivos-transporte>
- Foro Económico Mundial. 2019. The Global Competitiveness Report. Geneva: WEF.
- García A. y García M. 2008. Reconocimiento de la oportunidad y emprendeduría de base tecnológica: modelo dinámico. *Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 14. Nº 2. 109-125.
- Grupo Faro; Del Dicho al Hecho. (Abril de 2019). Informe de avance a la política pública de emprendimiento. Obtenido de <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Emprendimiento.pdf>
- Hirschman, Albert. 1981. La estrategia del desarrollo económico. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Jara, Irma. 2019. Colaboración ciudadana para la innovación y creación de valor público. Caso Ecuador. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(5): 22-32.
- Kantis, Hugo; Federico, Juan; Girandola, María. 2018. Tensiones y desafíos en la evaluación del impacto de las políticas de emprendimiento. Working paper PRODEM.
- Lahera, Eugenio. 2004. Política y políticas públicas. Santiago: CEPAL.
- Lahera, Eugenio. 1999. Introducción a las políticas públicas. Santiago: CEPAL.
- Larrea, Carlos; Araque, Wilson; Larrea, Ana; Rivera, Jairo. 2010. Quito. En Javier Oyarzábal (Ed.), Desarrollo económico, economía social y actividad empresarial (pp. 246-282). Madrid: FEDEA.
- Lasio, Virginia; Amaya, Adriana; Zambrano, Jack; Ordeñana, Xavier. 2020. Global Entrepreneurship Monitor Ecuador 2019-2020. Guayaquil: ESPOL.
- Lasio, Virginia y Zambrano, Jack. 2016. Financiamiento para emprendedores. Reporte Especial GEM ECUADOR. Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL).
- Lederman, Daniel, Julian Messina, Samuel Pienknagura y Jamele Rigolini. 2015. El Emprendimiento en América Latina: Muchas empresas y poca innovación. Washington: Banco Mundial.
- Observatorio de la PyME de la UASB-E, YABT y MIPRO. 2014. Informe sobre el análisis de la situación actual del emprendimiento: sus actores públicos y privados.

Observatorio de la PyME de la UASB-E, CTB y CONCOPE. 2011. Informe del programa de formación continua del talento humano en fomento productivo provincial.

Observatorio de la PyME de la UASB-E. 2019. AEI INDEX 2019.

OCDE; CAF. 2019. Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur.

OECD; CAF. 2019. América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. París: OECD Publishing.

O’Toole, Laurence. 1993. Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucren a múltiples actores: una evaluación del campo. En Luis Aguilar (Ed.), La implementación de las políticas públicas (pp. 415-470). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Peters, Guy; Pierre, Jon. 2002. La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? Foro Internacional, XLII (169): 429-453.

Registro Oficial del Ecuador. Febrero de 2020. Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación.

Rivera, Jairo. 2019. Los fallos de implementación en las políticas públicas de desnutrición infantil en Ecuador. En César Montúfar (Ed.), Ecuador: balance de una década (pp. 297-320). Quito: UASB-Ediciones La Tierra.

Rivera, Jairo. 2019. Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica, entrevista a André-Noël Roth. Estudios De La Gestión: Revista Internacional De administración, (5), 223-229.

Roth, Andre. 2014. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sánchez, José y otros. 2012. La motivación y la intención emprendedora. INFAD Revista de Psicología. N°1-Vol.4. 521-531.

Sastre, Raquel. 2013. La motivación emprendedora y los factores que contribuyen con el éxito del emprendimiento. Ciencias Administrativas 1: 1-10.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

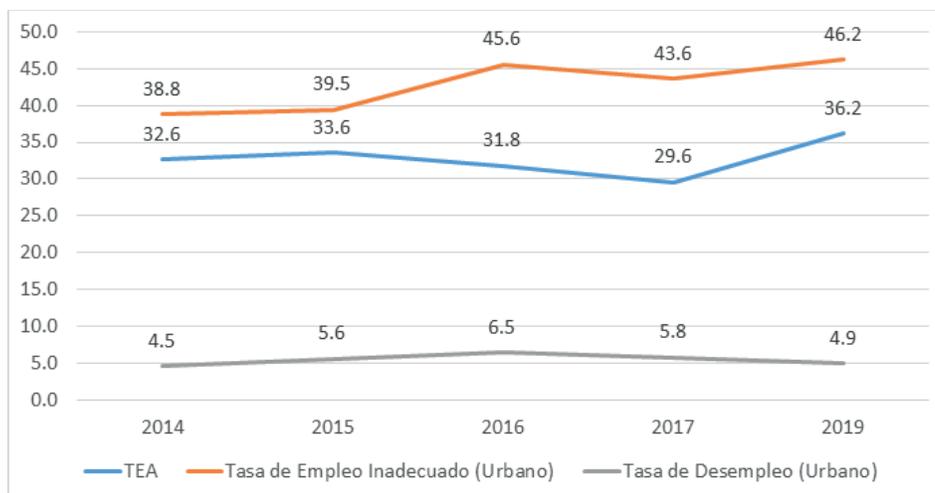


Gráfico 1

Fuente: GEM-INEC

Elaboración: los autores