

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las fallas de implementación de la política pública: el caso de la política de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador (2009 – 2014)

Josué Adrián Hurtado Arguello

Asesora: María Belén Albornoz, Ph.D.

Lectores: Juan Diego Izquierdo, Msc y David Lansdale, Ph.D.

Quito, noviembre de 2016

Dedicatoria

A Dios y a la vida por tenerme aquí
con salud y con ganas de seguir viviendo intensamente.

A mis padres Rocío y Marcelo y a mi hermano Marcelo
por la constancia diaria que compartimos juntos.

Para Agustín por la fuerza que me das desde
el más allá, en donde la energía que transmites
es fuerte y nos bendices día a día.

A las cosas más simples de la vida como son
la humildad, la esperanza y la fuerza del espíritu.

Tabla de Contenidos

Resumen	VII
Introducción	1
Capítulo 1	6
Fallas de Implementación de Política Pública	6
1.1. Del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo.....	6
1.2. Enfoque teórico de la implementación de las Políticas Públicas.....	9
1.3. Fallas de implementación de las Políticas Públicas.....	11
1.3.1. Primera generación de implementación de políticas.....	11
1.3.2. Segunda generación de implementación de políticas.....	13
1.3.3. Enfoques teóricos híbridos de implementación de políticas	14
1.3.4. Una relación estrecha entre la implementación de políticas y la Gobernanza ...	15
1.3.5. El análisis de la implementación de la política concebida desde los instrumentos: tercera generación.....	17
1.4. Diseño metodológico: el mix de instrumentos de política que conllevan un estilo de implementación	17
1.4.1. Esquema NATO: Análisis de las políticas públicas por sus instrumentos.....	18
Capítulo 2	23
La Evolución de la política de apoyo y fomento al emprendimiento	23
2.1. Evolución de la palabra emprendimiento: del siglo XVIII al siglo XXI.....	23
2.1.1. Primeras nociones del emprendimiento, la fisiocracia y los clásicos	23
2.2. El emprendimiento para los neoclásicos	25
2.3. La visión Schumpeteriana	26
2.4. Nuevas tendencias teóricas del emprendimiento.....	27
2.5. La importancia del fomento al emprendimiento en la región latinoamericana	28
2.6. Las dinámicas de las políticas públicas de apoyo al emprendimiento en América Latina 30	
2.7. El desarrollo del apoyo al emprendimiento en Ecuador.....	35
2.7.1. Avances de Política Pública de fomento al emprendimiento en Ecuador.....	35
2.7.2. Situación del ecosistema de apoyo del emprendimiento en Ecuador y fallas de implementación	42
Capítulo 3	56
Política pública de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador, instrumentos utilizados y fallas de implementación	56
3.1. Los instrumentos de la Política de Fomento y Apoyo al emprendedor.....	56
3.2. Instrumentos de Organización	58
3.3. Instrumento de Autoridad.....	66

3.4. Instrumento de Información (Nodalidad)	72
3.5. Instrumento de Tesoro	75
Conclusiones	82
Lista de referencias	88

Tablas

Tabla 1.1 Complejidad de un ámbito político	19
Tabla 1.2. Taxonomía de los instrumentos de políticas	20
Tabla 1.3. Fuentes de información primarias según los instrumentos	22
Tabla 2.1. Mapa de políticas de apoyo al emprendimiento en AL	32
Tabla 2.2. Situación regional normativa e institucional del emprendimiento.....	32
Tabla 2.3. Mapeo de actores Públicos del ecosistema emprendedores Año 2014.....	40
Tabla 2.4. Mapeo de actores Privados del ecosistema emprendedores Año 2014.....	41
Tabla 2.5. Mapeo de actores Academia y Tercer Sector del ecosistema emprendedores.....	41
Tabla 2.6. Reporte Doing Business 2012 – 2014 / Ranking	47
Tabla 2.7. Reporte Doing Business 2013 – 2014 Componente Resolución de Insolvencia	47
Tabla 2.8. Reporte GEM Ecuador 2013: En número y porcentaje	48
Tabla 2.9. Número de establecimientos a nivel nacional por tamaño.....	50
Tabla 2.10. Total de exportaciones y tipo de bienes exportados.....	51
Tabla 2.11. Porcentaje de Apalancamiento de las empresas nacionales	52
Tabla 2.12. Índice GEM Ecuador 2013, Dimensión Cultural Período 2013: En porcentaje ...	54
Tabla 3.1. Balance del Gobierno Nacional Central 2009-2014	78
Tabla 3.2. Presupuesto total ejecutado en programas de emprendimiento e innovación.....	79

Ilustraciones

Figura 2. 1 Pib Nominal Del Ecuador (Período 2000-2016*).....	43
Figura 2 .2 Valor Agregado Bruto Por Industria Tradicional	44
Figura 2. 3 Participación Industria Manufacturera En El Pib Real.....	45
Figura 2. 4 Exportaciones Totales, Exportaciones No Petroleras Y No Tradicionales.....	45
Figura 2. 5 Importaciones Totales, Exportaciones No Petroleras Y No Tradicionales.....	46
Figura 2. 6 Resultados Índice Icsed Prodem Ecuador.....	49
Figura 2. 7 Resultados Índice Icsed Prodem Ecuador.....	49

Figura 2. 8 Fuentes De Apoyo Para Resolver Los Principales Problemas Enfrentados Por Los
Emprendedores Ecuatorianos Y De Al Durante Los Primeros Años De Vida 53

Declaración de Cesión de Derecho de Publicación de la Tesis

Yo, Josué Adrián Hurtado Arguello, autor de la tesis titulada "Análisis de las fallas de implementación de la política pública: el caso de la política de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador, 2009 – 2014" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Máster en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre 2016.



Josué Adrián Hurtado Arguello

Resumen

El apoyo a los emprendedores en los últimos años y en la actualidad en América Latina y en Ecuador configuran un espacio de política pública complejo por su dimensión transnacional, en donde se ven involucrados diversos actores estatales, no estatales, organizaciones de la sociedad civil y emprendedores siempre y cada uno con diferentes programas o marcas de acción. Ecuador es un ejemplo de país donde las tasas de emprendimiento muestran que es el país con más emprendedores nacientes, pero el problema central de la investigación no radica en cuantos emprendimientos surgen año tras año en el país, el problema se relaciona con las fallas de implementación de la política pública de fomento y apoyo al emprendimiento, desde que el actual gobierno implemento políticas y herramientas para apoyo al emprendimientos hasta que estas se ven dispersadas y fallidas en el camino de la implementación.

La hipótesis de trabajo que guía este estudio, es la existencia de una débil articulación y coordinación interinstitucional y la falta de planificación para una correcta descentralización e implementación de estas herramientas de fomento y apoyo al emprendimiento. El análisis se hace desde el marco teórico neo institucionalista con énfasis en los instrumentos de política; metodológicamente se aborda el problema de investigación desde una tipología de instrumentos que privilegia los recursos del Estado, denominada NATO, que privilegia cuatro tipos de instrumentos (por sus siglas en inglés nodalidad, autoridad, tesoro y organización) bajo dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental que llevan a interpretar la inconsistencia de los instrumentos como una de las causas de las fallas de implementación.

Agradecimientos

Agradezco en mi primer lugar a la vida y a Dios. Esta investigación es resultado de dos años de experiencias únicas e irrepetibles en FLACSO Ecuador.

Quiero agradecer a María Belén Albornoz por aceptar el reto de ser mi asesora y guía en esta investigación y haberme apoyado en todo sentido para el desarrollo de la misma. También agradezco a Alison Vasquez, profesora de FLACSO con quien planeamos desde un principio la temática y marcamos el camino a recorrer en esta investigación. Sin la ayuda de ustedes hubiera sido más difícil recorrer el camino.

Finalmente, agradezco a mis padres, gracias por creer en mí y apoyarme siempre, a Marcelo mi hermano por ser el complemento en todo sentido.

Introducción

La economía ecuatoriana se ha caracterizado en los últimos cincuenta años por ser proveedora de materias primas conocidas como commodities en los mercados internacionales, al mismo tiempo su estrategia comercial se ha concentrado en ser una economía importadora de bienes y servicios de mayor valor agregado. Los constantes e imprevistos cambios en los precios internacionales de las materias primas, así como su creciente diferencia frente a los precios de los productos de mayor valor agregado y alta tecnología, han colocado a la economía ecuatoriana en una situación de intercambio desigual sujeta a las variaciones del mercado mundial en los últimos años.

Frente a esta situación, el actual gobierno, liderado por el presidente Rafael Correa Delgado, ha impulsado desde el inicio de su gobierno en el 2007 un proceso de cambio del patrón de especialización productiva de la economía que le permita al Ecuador generar mayor valor agregado en su producción en el marco de la construcción de una sociedad de conocimiento, productiva y con igualdad social.

Es así que la transformación de la matriz productiva sigue siendo el reto más ambicioso que el país tiene dentro de sus políticas de gobierno, situación que le permitirá al país tener un modelo productivo incluyente, democrático y competitivo, fundamentado en el conocimiento de las y los ecuatorianos.

El objetivo siempre fue superar la matriz primaria exportadora extractiva y dirigir el país hacia un mayor desarrollo tecnológico, una diversificación productiva y una diferenciación en términos de productos, mercados y actores, que nos permitan insertarnos en una economía globalizada y aprovechar las oportunidades que se brindan.

Es así que se conjuga una política nacional de Transformación Productiva que según la Constitución del Ecuador (2008) es un conjunto de políticas organizadas, sostenibles y dinámicas de los sistemas económicos, políticos, socio – culturales y ambientales que garantizan la relación del buen vivir, sumak kawsay.

Las agendas públicas de los países latinoamericanos, especialmente los que tienen problemas primarios exportadoras y dependientes de extracción, han empezado a incluir la transformación productiva como política económica prioritaria y que durante los últimos años se han ido convirtiendo en agendas políticas a través de normativas y acciones específicas. En Ecuador, es mediante el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) – (2013-2017) y del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión que está vigente hasta la actualidad.

El Consejo Sectorial de la Producción (CSP) es el órgano articulador y rector que tiene como misión, fomentar y acompañar un proceso de transformación de la estructura productiva del país, a través de la implementación de políticas y programas que permitan generar competitividad y productividad sistémica a las vez que se democratizan las oportunidades y el acceso a los factores de producción a través de instrumentos específicos.

Las metas de este Consejo Sectorial de la Producción presidido por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo, y Competitividad y por Ministerios e Instituciones ejecutoras como: Turismo, Comercio Exterior, Trabajo, Transporte, Industrial, Agricultura, Aduana, y Servicio de Rentas Internas, es la generación de la transformación productiva del país, lograr una sociedad de nuevos emprendedores y propietarios con valor agregado, buscar una democratización de los recursos, el empleo de calidad, y el fortalecimiento del capital humano alineados a un cambio cultural. Todo esto en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir de Ecuador vigente.

Toda esta dinámica, en donde se encuentra ya un ente rector (CSP) y encargado de la transformación de la política productiva, empieza a hacer eco en un análisis de políticas públicas, que cae sobre la directriz del gobierno central para poner en marcha un cambio productivo eficaz y de alto valor agregado para el país.

Si bien a inicios del gobierno del Presidente Rafael Correa se inició con el diseño y puesta en marcha de una Agenda de Transformación Productiva Nacional y de un Consejo Sectorial Productivo encargado de delinear e implementar políticas públicas de fomento productivo, herramientas y programas que permitan el desarrollo de nuevos emprendedores con innovación y de especialización del capital humano, la realidad de la transformación productiva *no* ha tenido los resultados esperados, todo esto pese a la alta inversión pública

ejecutada, es así que las políticas públicas y todo el modelo de gestión y ejecución que las soportan se tornan débiles y sin resultados, a pesar de tener una red de actores públicos que permiten tener un relacionamiento entre gobierno y sociedad.

Esta falta de resultados en la transformación productiva del país como eje central ha desembocado en tener una problemática en la implementación de la política pública de apoyo y fomento al emprendimiento con ciertas debilidades especialmente a nivel de la alta desarticulación de los diferentes actores del ecosistema como el Estado, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, y sociedad. Por otro lado, también han existido fallas al momento de descentralizar esta política de fomento al emprendimiento hacia los gobiernos descentralizados los cuales se han visto afectados por la falta de institucionalidad y de continuidad de apoyo por parte del gobierno central.

El diseño e implementación de políticas públicas debe siempre ir de la mano de actores públicos y privados que participan en un ecosistema político y económico. Es así que los diferentes instrumentos de política pública son eficaces en cuanto mantienen cercanía y relación con los objetivos de política planteados y con los actores.

En la siguiente investigación me propongo como objetivo analizar la capacidad del Estado y de los diferentes actores para articularse en torno al fomento y apoyo al emprendimiento.

La pregunta de investigación que guía mi análisis es *¿por qué falla la implementación de la política pública de apoyo y fomento al emprendimiento en el Ecuador?* Para lo cual he planteado las siguientes hipótesis: **H1** La desarticulación entre instituciones público – privadas – organismos no gubernamentales, agudiza las fallas de la implementación en la política pública de apoyo al emprendimiento en Ecuador; **H2** La falta de planificación en la descentralización de herramientas de apoyo al emprendimiento han debilitado la capacidad de fomento y apoyo al emprendimiento a nivel local.

Hay que señalar, que esta investigación constituye un planteamiento deductivo la cual partió del tratamiento de un problema teórico, para finalmente concluir con un caso empírico que ayudó a resolver el mismo.

Para el análisis teórico del tema asumí un enfoque neoinstitucionalista porque demostró ser mayor en la explicación en cuanto a las fallas de implementación en la política pública. Además, este enfoque ha desarrollado cantidad de literatura sobre el problema de las fallas de implementación en política pública lo que me permitió tener un marco teórico vasto para llegar a resolver el caso empírico.

Para demostrar metodológicamente las fallas de implementación de la Política de Apoyo y Fomento al Emprendimiento hare uso del análisis de políticas por instrumentos, específicamente de la tipología de instrumentos NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) propuesta por Hood (1983) y redimensionada posteriormente por Howlett. Esta metodología permitirá realizar una interpretación de la política de fomento al emprendimiento, mediante el análisis entre el grado de coherencia entre los objetivos de la política y la consistencia de los instrumentos utilizados.

Para la recopilación de la información, se aplicó las siguientes técnicas, en primer lugar la revisión bibliográfica y de fuentes secundarias que incluyen trabajos de investigación asociados a la problemática en particular: a la normativa y reglamentaciones, planificación nacional, planes de desarrollo, presupuestos públicos nacionales y locales, artículos, publicaciones oficiales de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional.

Finalmente, se desarrolló un análisis estadístico estándar comparado entre Ecuador y otros países de América Latina sobre indicadores de inversión en instrumentos de política pública productiva, programas de apoyo a emprendedores, porcentajes de atención a emprendedores. Con esta información primaria y secundaria, se realizó la triangulación de información para presentar los hallazgos y resultados de la investigación.

En el capítulo I se presenta un recorrido teórico a partir del institucionalismo clásico al neo institucionalismo, que se centra en el análisis de la implementación de la política pública y sus generaciones, y por otro lado, se presenta el diseño metodológico para esta investigación.

En el capítulo II se presenta el estado del arte temático a través de un recorrido sobre el fomento al emprendimiento, en donde se presentara la concepción teórica del emprendimiento, las dinámicas de la política de fomento al emprendimiento y su importancia

en países desarrollados, en la región de América Latina para finalmente presentar la situación y caracterización de la política de fomento al emprendimiento y de transformación productiva en Ecuador.

En el capítulo III se presentan los resultados de las fallas de implementación de la política pública de apoyo al emprendimiento en Ecuador, resultados que se obtuvieron a partir de la desagregación e interpretación de los instrumentos de política: Organización, autoridad, tesoro e información. Para finalmente, presentar las conclusiones sobre el análisis de la inconsistencia de los instrumentos con los objetivos de política.

Capítulo 1

Fallas de Implementación de Política Pública

Esta propuesta teórica abarcará un análisis completo sobre la institucionalidad y las fallas de implementación de política que se llegan a tener por la falta de vinculación y fracaso de los instrumentos de implementación de política.

1.1. Del institucionalismo clásico al nuevo institucionalismo

En primer lugar, hay que reflejar que dentro del institucionalismo clásico y posteriormente al neoinstitucionalismo no solo se concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que conforman el sistema político (Giddens, 1996).

Para David Apter el institucionalismo clásico "fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada, hasta y después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía; las jurisdicciones y los instrumentos legales y legislativos" (Apter, 1991: 463-481).

Es así que a partir de los años 50 y 60, el nuevo institucionalismo empieza a romper con esa tradición idealista y se empiezan a plantear propuestas más reales. Rhodes (1997), señala que el neo institucionalismo "es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones".

El enfoque del neoinstitucionalismo tiene como principal característica el privilegiar a las instituciones como la principal categoría en el estudio de la política y las políticas. Este nuevo institucionalismo es la innovación del viejo y antiguo institucionalismo. En la década de los 50 y 60, la teoría institucionalista fue rechazada en las ciencias políticas por el conductismo y la elección racional, es decir donde la política dependía de la sociedad.

En la actualidad, las ciencias políticas constituyen el escenario perfecto en donde dio origen al nuevo institucionalismo, como respuesta a la falta de teorías institucionalistas de esos tiempos. Es ya para la década de los 80, cuando el nuevo institucionalismo ve el reto y asume el rol de analizar las actividades que cumplen las instituciones formales y el carácter explicativo del comportamiento individual a través de la acción colectiva. Es así que para March y Olsen (1993) el neoinstitucionalismo debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil.

North (1993) plantea que el nuevo institucionalismo dará una respuesta "a la difícil cuestión de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras otros no lo son" (Powell y DiMaggio, 1999:10). Es así que se puede a partir de algunas definiciones teóricas definir a las instituciones como un conjunto de estructuras de gestión, reglamentadas y normadas, que se adaptan a cambios en los sistemas económicos y buscan crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Según North (1993) las instituciones son reglas de juego mediante las cuales se puede predecir la forma en que los conflictos políticos se juegan (Immergut, 1992: 63 citado en Hill y Hupe, 2009: 36). Por otro lado, March y Olsen (1993) definen a las instituciones como un conjunto de reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de roles y situaciones. Meyer y Rowan (1977) dicen que las instituciones son una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de ella, y pueden considerarse separadas de la acción.

Por otro lado, hay que señalar que dentro del nuevo institucionalismo hay que darle mucha importancia al "cambio institucional", es decir, el cambio o la evolución que toma la sociedad en el tiempo, en donde según DiMaggio (1999), habría que incluir cuatro etapas para determinar el cambio institucional, etapas a saber: 1) la formación institucional; 2) el desarrollo institucional; 3) la desinstitucionalización; y 4) la reinstitucionalización.

El nuevo institucionalismo atribuye a las instituciones el carácter de autonomía, en donde se ven obligadas a que sus estructuras y actores conformen un modelo dinamizador, y esto permita explicar la relación que existe entre individuo, sociedad y Estado (Rhodes, 1997). Este criterio, lleva a deducir que la importancia de las instituciones es clave al momento de la

conformación de una sociedad, y en donde las instituciones buscan combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistemáticas entre ambas y buscar así romper los modelos tradicionales.

Así mismo, es importante no olvidar que el resurgir del interés por estudiar las instituciones conlleva al análisis y estudio de los diversos cambios y transformaciones experimentados en la sociedad, y en el funcionamiento del Estado, tomando en cuenta que la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son instituciones legales, prácticas institucionalizadas, e instituciones formales que tienen un rol prioritario en la vida y constitución de la sociedad. Hay que tomar en cuenta que las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran conductas, reglas, códigos y tradiciones.

Hall y Taylor (1996) plantean los nuevos tipos de institucionalismo, estos son: a) el institucionalismo económico; b) el institucionalismo sociológico, c) el institucionalismo politológico y d) el neoinstitucionalismo normativo.

El neoinstitucionalismo económico basa su regla principal en asumir que "los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular el beneficio de no obedecer las reglas". (March y Olsen, 1997:23). Dentro del institucionalismo económico, la estabilidad es el resultado de la obediencia de conjuntos de reglas que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio pero de manera incremental, este cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función de la maximización de las ganancias e intereses particulares.

El neoinstitucionalismo sociológico se destaca por poner mucho énfasis en la centralidad y el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad; es decir, este tipo de neoinstitucionalismo hace hincapié en los procesos de socialización. Es así que Roth señala que "la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la

aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones” (Roth, 2002:41).

El neoinstitucionalismo politológico se centra en el estudio de la política, en donde se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Por otro lado este tipo de neoinstitucionalismo revaloriza estudios de liderazgo, de parlamentos, gobiernos burocracia y desempeño institucional.

Finalmente, el neoinstitucionalismo normativo se destaca por centrar su estudio en procesos de aprendizaje que posibilitan la identificación y creación de circunstancias cambiantes y la subsecuente adaptación a ellas, las cuales constituyen oportunidades para ajustar el comportamiento y determinar qué cambios son adecuados, resaltando el disfrute del procesos más allá del cálculo de los resultados. DiMaggio y Powell (1999) señalan por otro parte que el cambio organizacional como resultado de procesos se ven centradas en un cambio de normativas estructurales que permiten tener cambios repentinos e incrementales donde prima el impulso por mejorar el rendimiento.

1.2.Enfoque teórico de la implementación de las Políticas Públicas.

A finales de la década de los 60, Lasswell (1959) introduce el concepto y diseña el esquema de “ciclo vital”, que consistía en un curso secuencial por fases que abarcaba desde la identificación del problema hasta la evaluación de las políticas. Howlett y Ramesh (2009) señalan que cada etapa del Ciclo de Política refiere a una parte específica de la solución a un problema determinado, en donde señalan que en primera instancia se reconoce el problema para luego ponerlo en agenda, luego se elige la solución política, se formula y se toma decisiones, para finalmente ponerla en acción y evaluarla mediante seguimiento y monitoreo.

Hill y Hupe (2009) señalan que el Ciclo de Política o el modelo heurístico de etapas como lo denomina Sabatier no es causal, el orden que lleva es descriptivo, su sesgo top-down y legalista es más que evidente y que al centrarse en un ciclo es pobre, ya que en la actualidad se conjugan varios ciclos de varias propuestas políticas en diferentes niveles de gobierno. Es así que el Ciclo de Política es un proceso de etapas que busca conducir a la formación de teorías y apoyar a la realización de algunos estudios clásicos.

Para algunos la fase de implementación de políticas es un mero o simple hecho de ejecución, pero desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es en esta etapa en donde los discursos, las palabras y los acuerdos se transforman en hechos concretos, en realidades palpables. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que "la política de implementación es la determinante definitiva del resultado" de una decisión (Pressmann y Wildavsky, 1998:327). Para los implementadores de política pública, es de vital importancia esta etapa, esto debido a que en esta se cristalizan las decisiones políticas, se conlleva a la participación de las instituciones y se tienen en cuenta perspectivas nacionales, regionales o locales e incluso internacionales, sin embargo se debe tomar en cuenta que "la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable; lo más valioso es que, a pesar de no lograrla, se sigue intentando una y otra vez" (Pressmann y Wildavsky, 1998:355).

Es ante esto, Pressmann y Wildavsky (1998) fueron quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas en este campo y fortalecieron esta área del ciclo de política. Se creía que una vez tomada la decisión, esta sería implementada logrando un resultado similar al que inicialmente se intentaba, pero varios años de estudios y casos concretos se pudo observar que existía una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales. Ante esta situación muchos expertos encuentran obstáculos al momento de la implementación, situación relevante en dos sentidos: por un lado las deficiencias en implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno; y por otro parte, la capacidad o incapacidad del gobierno para implementar políticas tiene un impacto directo sobre el asunto de la autonomía del Estado.

Sabatier y Mazmanian (1993) señalan que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica; mientras que para Pressmann y Wildavsky (1998) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Es así que se puede decir que la implementación es un proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado, en donde puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos originales.

Así, la implementación de política pública se presenta como un proceso adaptable al contexto y a la dinámica particular del problema público, en donde se produce la interacción entre los

actores, los cuales provocan discusiones y decisiones destinadas a tener una implementación acorde a las necesidades y en donde se dé solución al problema político que trasciende posiciones neutrales y que está en disputa.

1.3. Fallas de implementación de las Políticas Públicas.

Hay que recalcar que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y metas. Es así que el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política. Es importante recalcar algunos estudios de teóricos que se han presentado sobre el Ciclo de la Política, con el fin de partir de lo macro para llegar a analizar a la etapa de implementación.

El Ciclo de la Política se presenta como un modelo de orden de ideas y de etapas en el cual a todas se les da la misma importancia, pero al momento de un análisis del fracaso de una política es complicado saber en qué etapa falló la política ejecutada. Es así que la etapa de implementación de las políticas públicas constituye una fase del ciclo, pero si se analiza en el contexto real las situaciones no se dan en un contexto de orden. El proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, invertir u obviar su orden (Roth, 2002:51). Es así que la implementación es un proceso que implica juegos de poder, en donde existe multiplicidad de actores y todos quieren cierto control sobre las decisiones.

El estudio teórico de la implementación de políticas distingue tres generaciones de estudios. La primera, en la que Pressman y Wildavsky son los pioneros; la segunda esta Lipsky, Berman y Elmore, en donde propone el análisis de los procesos de implementación desde los operadores hasta los decisores y finalmente esta la tercera generación en donde están sus principales teóricos que son Rein y Rabinowitz, Sabatier, Stoker, Van Horn y Roth.

1.3.1. Primera generación de implementación de políticas

En los años 70 empieza aparecer la primera generación de estudios sobre implementación, en donde el centro principal de estos estudios era la enseñanza de la importancia de la implementación y no solo del diseño y puesta en agenda. Los primeros en poner en marcha estos estudios es Pressman y Wildavsky, con su obra "Implementación. Como grandes

expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland" (1973, Primera Edición); en donde se da a conocer la articulación de los gobiernos estatales y locales al gobierno federal de los Estados Unidos de América del Norte y sus alianzas para poder disuadir a los grupos de oposición, en la que se centraron en analizar el fracaso de implementación. La perspectiva teórica de Pressman y Wildavsky en esta obra es el fracaso en la implementación y se ciñeron a la perspectiva top-down, en donde las relaciones institucionales desde el centro a la periferia era la principal atención.

En la visión de Pressman y Wildavsky el problema de la implementación consiste en la "complejidad de la acción conjunta". Una de las causas de esta complejidad se debe a la multiplicidad de participantes (tanto organizaciones gubernamentales como civiles) y perspectivas intervinientes en la implementación de un programa. Es así, que Pressman y Wildavsky proponen que haya una clara definición en las metas u objetivos de la política, una capacidad de coordinar y controlar para que no exista un déficit de implementación (Parsons, 2007: 485).

Puede no existir discrepancia entre los actores en cuanto a los fines esenciales de una propuesta, pero si puede existir en torno a los medios para realizarla, lo cual puede llevar a un retraso en la ejecución y finalización de un programa e inclusive a su no concreción en algún momento. Entre algunas de las razones que pueden provocar esas discrepancias están: a) incompatibilidad directa con otros compromisos; b) preferencia por otros programas; c) compromisos simultáneos con otros proyectos; d) diferencias legales y de procedimiento. Es así, que O'Toole (1995) afirmó que la implementación de políticas "se refiere a la conexión entre la expresión de la intención gubernamental y los resultados reales" (O'Toole, 1995: 43 citado en Hill y Hupe, 2009:7).

Otro elemento que determina la complejidad de la acción conjunta es la "multiplicidad de decisiones y puntos de aclaración" que son importantes tomar durante la puesta en marcha de un programa. Si no se toman decisiones conjuntas (y no se obtiene el consenso de cada uno de los participantes en torno a la decisión tomada) el proceso de implementación se ve afectado y no puede avanzar.

Otra perspectiva importante a resaltar de esta primera generación es la de Eugene Bardach identificada en su trabajo *"The Implementation Game"* (1977). Bardach en su trabajo establece

una distinción entre el "problema de la implementación" y el "proceso de implementación" al cual lo compara con un proceso de ensamblaje, en donde de esta manera la implementación es "el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control". (Bardach, Eugene, 1977: 37 citado en Aguilar Villanueva, 1993: 62).

La investigación de la implementación en esta primera generación movió un punto de gravedad, en donde el proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo, también se realiza en arenas del poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. En conclusión, los estudios de implementación de esta primera generación constituyeron un nuevo y novedoso campo de la investigación política y administrativa, que han ido obteniendo sus frutos muy valiosos para comprender por qué fracasan los programas, porque la política fracasa y como los gobiernos caen del poder; y, mejor aún, cómo estos pueden evitar el fracaso.

1.3.2. Segunda generación de implementación de políticas

Esta segunda generación de estudios sobre la implementación surge a finales de los años 70, en donde se la termina identificando como el enfoque teórico – práctico del "bottom up". Lipsky (1980) teórico el cual se ha centrado en exponer esta teoría, presenta un modelo alternativo que cuestiona la concentración al momento del diseño y el modo de razonamiento de lo que posteriormente se denominó modelo "top down". En el modelo top down la característica central es en la implementación, donde los problemas suscitados en esta etapa se imputan a la desorganización de las instituciones. Por el contrario el enfoque bottom up otorga un lugar central al nivel local de la implementación de los programas y a los "burócratas al nivel de la calle".

Según Lipsky (1980) "estos actores para acomodar las demandas con los recursos limitados rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas", en otras palabras estos procuran desarrollar prácticas que les permitan procesar de alguna manera el trabajo que se les exige; esto significa que en el nivel local se transforman los programas al momento de implementarse. De esta forma se presenta

el enfoque analítico bottom up, que da importancia a las interacciones organizacionales, bajo los mecanismos de negociación e intercambio (Bardach, 1977 citado en Boussaguet, 2009:515).

Dentro de esta línea Paul Berman (1978) refina el concepto del "contexto local" e introduce la noción de "institutional setting" cómo determinante del desarrollo y resultado de una política. Es así que se propone dos niveles del contexto institucional: la macro (proceso de generación y cumplimiento de condiciones necesarias para que la política sea puesta en práctica en una localidad determinada), la micro implementación (proceso de prestación de servicios para poner en marcha la gestión y rendimiento). Para Berman es clave la micro implementación ya que ahí se centra el éxito de una política, ya que en esta etapa se visualiza el desempeño y consecuencias de la prestación local de servicios, y se conceptualiza a esto como la "adaptación mutua" que existe entre el programa diseñado y las condiciones de la agencia local.

Es así que se presentan las teorías de esta primera y segunda generación, las cuales fueron de vital importancia al momento de establecer principios de gestión, diseño y administración de la política.

1.3.3. Enfoques teóricos híbridos de implementación de políticas

El análisis de la implementación de políticas tiene diferentes miradas teóricas sobre el proceso en sí de la implementación, en donde se han presentado varios modelos teóricos, como son el "bottom up" y el "top down", si bien estos son los dos principales modelos propuestos, estos no son contradictorios sino complementarios, ya que conducen a una implementación más apegada a la realidad de las políticas públicas. Es así que varios teóricos proponen que se concilien estos dos modelos anteriormente explicados, y con esto lograr un recorrido más amplio de implementación.

En este sentido, surgen algunas propuestas de teorías mixtas, entre las cuales destaca a Wildvasky conjuntamente con Majone (1979), teoría que se basa en el razonamiento centrado de la implementación como evolución, es decir un proceso que se adapta a la medida que se implementa (Majone y Wildavsky, 1979).

La integración del enfoque top-down y el bottom up favorecen a una perspectiva institucional que destaca la complejidad de la política a través de las interacciones (Howlett, 2009). Para Sabatier (1986), la historia era diferente y destacaba las ventajas comparativas de la unión híbrida de estos dos enfoques, esto debido a que a partir de las estrategias de actores políticos claves y actores secundarios pertenecientes a las esferas políticas, privadas y distintos subniveles se conseguiría detectar un problema de política en un subsistema. Es así, que Sabatier creyó pertinente que para hacer un análisis de política en su etapa de implementación no era necesario hacerlo en el corto plazo (4 años), sino que este sea en el largo plazo, que permitiera obtener un análisis más rigurosos del procesos político, y así lograr tener claridad sobre la estructura de formulación, el núcleo y conformación de coaliciones frente a un programa gubernamental.

1.3.4. Una relación estrecha entre la implementación de políticas y la Gobernanza

La participación de los burócratas al momento de implementar política es clave, pero también están por otro lado la participación de actores no gubernamentales u organismos no estatales como ONGs, organizaciones público – privadas, entre otras, que al fin y al cabo son parte del ecosistema que contribuye a la implementación de políticas.

La gobernanza según Hill y Hupe (2009) enfatiza la acción, una mayor injerencia del contexto, la reevaluación de los valores públicos tradicionales, una rehabilitación del modo jerárquico de gobernar y una renovada atención a la rendición de cuentas.

Kooiman (2003), señala que la gobernanza es un fenómeno social con varios grados de desarrollo de las interacciones que se basan en el reconocimiento de las interdependencia, las combinaciones de actividades y el reconocimiento de las estructuras de gobierno en una relación dialéctica, entre la acción o nivel intencional y la estructura o nivel sistémico – contextual.

Kooiman (2003) señala por otro parte que la sociedad se encuentra relacionada por tres tendencias a decir: la diversidad, la complejidad y el dinamismo, específicamente la que más importancia tiene es la sociedad contemporánea en la cual la cooperación y participación de los actores no gubernamentales, grupos de interés y gobierno son participes.

La diversidad como primera tendencia, refiere a las diferentes entidades que conforman el sistema sociopolítico con objetivos, intenciones y poderes. La segunda tendencia que es la complejidad alude a la arquitectura o estructura de las relaciones entre las partes de un sistema y su vínculo con el entorno que lo rodea. La tercera tendencia que es el dinamismo, incluye tensiones y transformaciones que se generan al interior del sistema y con relación a otros. Estas tres tendencias se convierten en retos sociopolíticos a los que los distintos modos de gobernanza deben responder.

Es así que Kooiman (2003) propone tres niveles de ordenamiento en un sistema de gobernanza, a) la solución de problemas colectivos y creación de oportunidades sociales, b) la consolidación de instituciones y aspectos procesales (diseño, mantenimiento y renovación de instituciones sociopolíticas) y finalmente, c) los meta principios pragmáticos o normativos que establecen un orden superior de cómo gobernar y como responsabilizarse de cada entidad o institución de sus acciones políticas.

Una vez establecidos los niveles de ordenamiento de un sistema de gobernanza, Kooiman propone distintos modos de gobernanza, a decir: a) el autogobierno: este es un gobierno direccionado por sus modelos internos de organización y operación; b) la cogobernanza que implica las relaciones de cooperación, coordinación y comunicación sin tener una autoridad dominante, finalmente Kooiman propone c) modo jerárquico en el cual la burocracia y la racionalidad cumplen el papel más importante, los cuales permiten el control, la dirección, y la subordinación de acuerdos y responsabilidades en un sistema democrático.

La implementación y la relación con la gobernanza se ve reflejada de una manera más horizontal en la cual la gobernanza adquiere más contexto con los diferentes niveles de ordenamiento, en donde se puede ver reflejado que la aparecen actores como: los funcionarios públicos que operan dentro de las relaciones jerárquicas entre la política y la administración, los ciudadanos y los destinatarios de los programas (Hill y Hupe, 2009).

Es importante señalar que un análisis de implementación de política se enriquece cuando se ve como parte de un proceso y una interpretación multidimensional por la gobernanza, en donde a la vez se establece relación con el Ciclo de Política con el que difiere en que, la gobernanza permite especificar la autoridad formal, los actores y las actividades al tiempo que hace conexiones con sus carácter anidado de factores en un escenario multidimensional.

1.3.5. El análisis de la implementación de la política concebida desde los instrumentos: tercera generación

Los instrumentos de política son técnicas de gobierno que emplean recursos del Estado para obtener resultados de política según Howlett y Rayner (2007). Las teorías de los instrumentos de política atravesaron tres generaciones, la primera generación es la que **emerge de estudios de Economía y la Ciencia Política** en donde existen varios factores que influyen en la elección de instrumentos y contribuyen a comprender la complejidad de su uso real desde un modelo inductivo. La segunda generación es la **instrumentación de política** que permite estrechar un vínculo entre los gobernantes y gobernados y finalmente esta la tercera generación es la de **investigación**, a través del diseño de políticas, en donde se propone una elección de instrumentos de políticas mixtos, en donde estos instrumentos sean óptimos para la toma de decisiones (Howlett, 2009).

1.4. Diseño metodológico: el mix de instrumentos de política que conllevan un estilo de implementación

El diseño y la implementación de políticas mediante la selección de herramientas es clave al momento de generar gobernanza entre gobernantes, gobernados y sociedad civil. Las herramientas y mecanismos identificados para la implementación de una política se ven reflejado por espacios de colaboración y de confianza, y donde las mejores implementaciones de políticas son aquellas que generan procesos y resultados más consistentes para la sociedad. Es por eso que la implementación de una política pública va de la mano del uso de uno o varios instrumentos y/o herramientas específicas para el fin propuesto dentro del diseño de la misma, y donde estos instrumentos son aquellas técnicas o medios mediante los cuales el Estado intenta lograr sus fines, es decir, llevar a cabo sus estrategias.

Hood y Margetts (2007) señala que los gobiernos usan variedad de instrumentos para controlar una sociedad, para la toma de decisiones, y para adaptar y diseñar una mejor vida a los ciudadanos. Así mismo, Hood y Margetts (2007) señalan que los instrumentos integran características de detectores y efectores, detectores los que el gobierno utiliza para tener información de una determinada situación y efectores herramientas que emplea el gobierno para tratar de hacer impacto en el mundo exterior.

En esta investigación analizamos dicha situación de fallas de implementación de política aplicando un enfoque cualitativo a través del estudio de caso de la Política Pública de Apoyo y Fomento al emprendimiento en Ecuador durante el período 2009-2014. Esta política constituye un interesante ejemplo de los intentos de los gobiernos por recuperar su centralidad en el terreno de la nodalidad.

El análisis hará uso de dos metodologías que pueden complementarse perfectamente, el análisis por instrumentos de políticas propuesto por Howlett.

La metodología parte del estudio de un caso único que permite teorizar a partir de la profundización del análisis.

1.4.1. Esquema NATO: Análisis de las políticas públicas por sus instrumentos

El neoinstitucionalismo propone a los instrumentos también como una metodología. Hay que tomar en cuenta que los instrumentos de políticas son técnicas que utilizan los recursos del Estado para cumplir metas del gobierno (Howlett *et al.*, 2005). Razón por la cual, el analizar las políticas públicas por sus instrumentos permite conocer los medios más idóneos u óptimos para incidir en la realidad social (Howlett, 2011).

En las dos últimas décadas el diseño de políticas ha desarrollado tres formas de aplicar el estudio de los instrumentos para analizar las políticas públicas (Howlett *et al.*, 2005).

El primer método, denominado *Enfoque Convencional*, se concentra en hacer evaluaciones deductivas de los límites que definen el sector de la política. Las acciones de esta propuesta están encaminadas a aislar instrumentos sobre la base de dominios sectoriales, entonces tenemos una clasificación de políticas según su campo de aplicación como salud, empresas, energía, tecnología, etc. (Howlett *et al.*, 2005).

El segundo método de estudiar las políticas por sus instrumentos es el *Método de Programas*. Este fue propuesto por Richard Rose (1988a; 1988b), este método, que es una réplica a la anterior propuesta, plantea realizar la definición de dominios de políticas públicas mediante el uso de los programas del gobierno que ofrecen información sobre el uso de los recursos estatales. Los programas son definidos aquí como actividades o preocupaciones concretas que

involucran a determinadas agencias públicas y al Ministerio de Finanzas (Howlett *et al.*, 2005).

El último es el *Método Legislativo* que propone definir el “espacio de la política pública” mediante la realización de un inventario de instrumentos (Howlett *et al.*, 2005). Según Hosseus y Pal (2007), la naturaleza de los instrumentos, y por ende su clasificación, está determinada por la legislación y regulaciones adoptadas dentro de un sector específico. En ese sentido, las políticas públicas estarían delimitadas por sus instrumentos de regulación.

A partir de estas propuestas, Howlett, Kim y Weaver (2006) desarrollan un método propio que toma los aportes de los métodos de programas y legislativo. Así, como primer paso recomiendan definir la unidad de análisis, es decir, el espacio de la política pública que es de nuestro interés. Para ello es necesario determinar cuáles son los límites (aspecto sectorial) y componentes (aspecto instrumental) de la política pública.

Tabla 1.1 Complejidad de un ámbito político

Número de agencias involucradas			
		Alta	Baja
Número de programas involucrados	Alta	Complejo	Interburocrático
	Baja	Interburocrático	Simple

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006

Aquella delimitación nos permite categorizar a la política como un espacio simple o complejo como se ve en la (tabla 1.1), donde el primero está compuesto por un alto de agencias al igual que por un bajo número de programas, el segundo en cambio, involucra un bajo número de agencias y programas (Howlett, Kim, Weaver, 2006).

Siguiendo esa tendencia, Howlett, Kim y Weaver (2006) retoman la tipología de instrumentos elaborada por Hood (1986), el esquema NATO para el estudio y/o análisis de diseño e implementación de las políticas públicas (nodality, authority, treasure y organization).

NATO es el modelo que reúne cuatro recursos básicos, sobre el cual los gobiernos diseñan e implementan acciones que les permita detectar y efectuar acciones (Hood, 1986). Los recursos básicos son:

- 1) Nodalidad: es la capacidad del gobierno para maniobrar como un nodo o punto central al momento de suministrar información, teniendo así una posición estratégica y exclusiva al momento de implementar acciones (Hood, 1986).
- 2) Autoridad: es el poder legal, oficial y tras fuentes de legitimidad del gobierno. Este poder prohíbe, garantiza, adjudica y limita la capacidad legal (Hood, 1986).
- 3) Tesoro: son todos los activos del gobierno que se pueden intercambiar libremente (Hood, 1986).
- 4) Organización: es el grupo o conjunto de personas con características y destrezas, materiales e inmateriales, que llevan a cristalizar una acción directa (Hood, 1986).

El método propuesto es útil al momento de identificar y ubicar un primer esfuerzo de implementación. La etapa de implementación de política pública tiene como objetivo la aplicación de un mix de estrategias y/o programas de gobierno que contienen en si una confinación de instrumentos para lograr provocar un efecto sustancial en una decisión de gobierno (Howlett y Ramesh, 2003:168).

Pero Howlett, Kim y Weaver (2006) van más delante de lo planteado inicialmente por Hood (1986) y distinguen dos dimensiones de los instrumentos de políticas. La dimensión sustantiva se refiere a la incidencia del gobierno a través de la política en la producción, entrega de bienes y servicios de la sociedad. La dimensión procedimental por su parte, está relacionada a la incidencia del gobierno en las relaciones entre actores estatales y no estatales (Howlett y Ramesh, 2003). La (tabla 1.2) nos indica algunos ejemplos de cada instrumento con su correspondiente dimensión.

Tabla 1.2. Taxonomía de los instrumentos de políticas

		Recursos del Estado			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito general del uso	S U S T A N T I V O	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría • Capacitación • Presentación de informes y registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación • Autorregulación • Licencias • Realización de censos 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones • Tasas al Usuario • Préstamos • Créditos fiscales • Encuestas de sondeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Empresas Públicas • Vigilancia • Consultores • Mantenimiento de registros

de instrumentos	P R O C E D I M E N T A L	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de información • Ocultamiento de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados • Comités Asesores / Comisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de grupos de interés / creación 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias de • Comisiones de investigación • Reforma institucional
-----------------	---	---	--	--	---

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006

Los instrumentos, entonces, deben ser clasificados en esas ocho categorías, cuatro correspondientes a los recursos del Estado: de información, normas y leyes, económicos y financieros, y de estructura; y cuatro relacionadas con el propósito que tenga cada instrumento: afectar la distribución de bienes y servicios o afectar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Es necesario aclarar en este punto, que la propuesta de Howlett no acoge la distinción que hace Hood (1986) entre instrumentos detectores y efectores ya que esos aspectos están relacionados con las principales atribuciones del gobierno que son extraer información de la sociedad e influir en ella. Las dimensiones sustantiva y procedimental, en cambio, se enfocan únicamente en las formas en que el gobierno incide en la sociedad.

Bressers y O'Toole (1998) señalan que la implementación de políticas implica reconocer la diversidad de actores políticos que participan en el sistema de política, los recursos que están en juego, la magnitud del problema a resolver, las potenciales soluciones y en general todo el contexto del régimen político en el que el problema está inmerso, todos estos factores influyen en las preferencias del uso de instrumentos de política y los estilos de implementación de política.

Tabla 1.3. Fuentes de información primarias según los instrumentos

Tipos de Instrumentos	Dimensión de los instrumentos	
	Instrumentos Sustantivos	Instrumentos Procesales
Nodalidad	Documentos públicos Planes de departamento Informes anuales Entrevistas en medios de comunicación	Bases de datos e informes sobre fomento al emprendimiento
Autoridad	Registros web de legislación por EP Base de datos jurídicos nacional	Informes anuales de comités asesores Bases de datos privadas de comités de asesores Entrevistas a funcionarios públicos
Tesoro	Documentos públicos Informes anuales por agencias	Encuestas estadísticas Informes económicos de ONGs y think thanks
Organización	Guías de servicio público Organigramas estructurales-funcionales de organismos estatales	Informes anuales de agencias clave Guías del servicio público Organigramas estructurales – funcionales de organizaciones sociales

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006

Esta clasificación de instrumentos en ocho categorías corresponde, según Howlett y Rayner (2007), a la combinación de instrumentos presente en toda política pública. La importancia de analizar la coherencia de ese mix radica, precisamente, en que la selección adecuada de instrumentos contribuye al cumplimiento de los objetivos que el gobierno fija para la política pública. Como David Weimer afirma, los instrumentos deben estar diseñados para encajar en el contexto político y social vigente (Weimer, 1992 citado en Howlett, 2011:5).

Una vez realizado el análisis descrito podremos concluir en cuanto a la consistencia de la política. Al respecto, Howlett (2009) asegura que el éxito de una política pública dependerá de un modelo de elección de herramientas políticas que permita que haya convergencia entre sus diferentes componentes, objetivos e instrumentos.

Capítulo 2

La Evolución de la política de apoyo y fomento al emprendimiento

Desde hace tres décadas se ha presentado un resurgimiento del interés por la figura del empresario y el fenómeno del emprendimiento en el campo de la teoría económica y de las otras disciplinas de las ciencias sociales. La nueva teoría económica de la empresa, el surgimiento de las escuelas heterodoxas en economía como la economía evolutiva y la economía institucional han incorporado en sus desarrollos el análisis de los factores que determinan el desarrollo económico en un país, entre ellos el emprendimiento.

En ese contexto, en los últimos años se ha visto que los Estados y sus Gobiernos toman numerosas acciones y decisiones por diseñar políticas de fomento al emprendimiento en los países que permitan promover el desarrollo productivo con el fin de lograr un dinamismo en las economías propias de cada país o región.

2.1. Evolución de la palabra emprendimiento: del siglo XVIII al siglo XXI

2.1.1. Primeras nociones del emprendimiento, la fisiocracia y los clásicos

La palabra “emprendimiento” se deriva del término francés *entrepreneur*, que significa estar listo a tomar decisiones o a iniciar algo (Rodríguez 2009, 95). Al describir la evolución histórica del término emprendedor, Verin (1982) muestra cómo a partir de los siglos XVII y XVIII se calificaba de emprendedor al arquitecto y al maestro de obra. De esta manera se identificaba en ellos características de personas que emprendían la construcción de grandes obras por encargo, como edificios y casas. Esta concepción se asocia con el concepto de empresa que se identifica como una actividad económica particular, que requiere de evaluación previa sobre la producción y su equivalente en dinero, que en todo momento de la ejecución los criterios para evaluar la empresa ya están determinados en variables de producto y dinero.

Según la evolución del pensamiento económico clásico, la economía actual se originó a comienzos del siglo XVIII en Francia con los fisiócratas, cuyo autor más representativo fue Richard Cantillon (1680-1734), que introduce por primera vez el concepto moderno de *entrepreneur*, definido como el individuo que asume riesgos en condiciones de incertidumbre, dividiendo a los productores de la economía de mercado en “contratados”, que reciben

salarios o rentas fijas, y los “emprendedores”, que reciben ganancias variables e inciertas. Según Cantillón (1755), una de las primeras apariciones del término se describe como el hombre racional por excelencia, que actuaba en una sociedad mercantil donde la competencia y la incertidumbre hacen evaluar las probabilidades para tomar decisiones. Los fisiócratas, economistas clásicos y políticos, complementaron los planteamientos relativos a la fuente de capital disponible para la innovación económica y su relación con los entrepreneurs.

Adicionalmente, el concepto de emprendedor se caracterizaba por dos tipos de individuos: el guerrero arriesgado que emprendía una lucha o hazaña, reconocido por sus características personales; y el rey o jefe de Estado que planeaba sus estrategias y políticas para obtener con éxito sus metas, y era reconocido por sus funciones. Casson (1982) propone dos caminos similares de características personales y funcionales para definir el concepto de emprendedor, con base en la economía, diferenciando al emprendedor del inversionista.

Para Hoselitz (1960), Jean Baptiste Say fue uno de los grandes colaboradores del emprendimiento en este período, al manifestar que el empresario representaba o se constituía en el catalizador para el desarrollo de productos, y lo definía como un “trabajador superior”. Consideraba que el fundamento del valor está en la utilidad que los distintos bienes reporten a las personas. Esta utilidad puede variar en función de la persona, del tiempo y del lugar en el contexto del emprendimiento. La concepción de Say es, por lo tanto, que el valor es subjetivo para el empresario.

Simultáneamente, la escuela inglesa, con Adam Smith (1723-1790), manifestó secuelas indirectas sobre el papel del empresario en la economía, y reconoció la innovación como un sello de actividad profesional en el trabajador superior (Herbert & Link, 1988).

Complementariamente, en su obra *La Riqueza de las Naciones* sostiene que la riqueza procede de la división del trabajo, de su especialización basada en la moral práctica, profundizando a medida que se amplía la extensión de los mercados y por ende la especialización. Para resaltar el planteamiento de que, gracias a la apelación al egoísmo de los particulares se logra el bienestar general, pues la empatía con el egoísmo del otro y el reconocimiento de sus necesidades es la mejor forma de satisfacer las necesidades propias. De esta forma, Smith da algunas interpretaciones de trabajador superior aproximadas al concepto de “súper yo” que Freud posteriormente trataría de analizar en el psicoanálisis, y que se analizarán más adelante.

En el contexto de la escuela alemana se destaca en el emprendimiento la influencia de autores como J. H. Von Thunen (1783-1850), quien enuncia explícitamente los principios fundamentales de la teoría de la productividad marginal, la cual considera al hombre-empresario como un sujeto económico cuyo único objetivo es maximizar los beneficios, y es clara la relación entre el emprendedor y la descripción del beneficio, que se concibe sobre la base de lo complicado del riesgo y el ingenio usado. H. K. Von Mangoldt (1824-1868) manifiesta que el emprendimiento y la innovación son aprobados como factores importantes para la vida empresarial, aunque no observaba un método de crecimiento dinámico (Herbert & Link, 1988).

La fisiocracia o teoría económica clásica abarcó el tema del emprendimiento, pero no se observó un consenso generalizado, debido a que algunos lo asimilaron como el individuo que asume el riesgo (Cantillon, Baudeau, Thunen, Bentham); otros como el trabajador superior (Say y Smith); otros lo relacionaron como el hombre inteligente (Cantillon, Quesnay, Baudeau y Turgot), y otros lo calificaron como el innovador (Smith, Bentham y Mangoldt). Esta diversidad de tendencias para la época se ve reflejada hoy en día, cuando no se vislumbra un tipo homogenizado de emprendimiento. Para generalizar el tema del emprendimiento se distinguen dos características: una, donde el emprendedor es tomador de riesgo y persona demasiado inteligente (Cantillon, Thunen y Baudeau); y otra, en la cual el emprendedor toma decisiones con riesgo innovador y como trabajador innovador que hace la diferencia (Bentham y Smith) (Jackson et al., 2001)

2.2.El emprendimiento para los neoclásicos

Para la Escuela Neoclásica, ya en el siglo XX, en *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, Weber (1864-1920) identifica dos tipos de empresarios: el tradicionalista, que surge en la época mercantilista, condicionado a una forma capitalista de producción en la que no se observan rasgos necesarios de mentalidad empresarial para desarrollar su actividad de manera acumulada; y el capitalista, que desarrolla una mentalidad empresarial, una personalidad diferente que lo impulsa a la multiplicación de su riqueza, transformando su actividad en un proyecto de vida, orientado por la moral puritana. Comenta que la acción del empresario no es pacífica ni tranquila, por el contrario, las desconfianzas, la competencia, el

individualismo, son manifestaciones que se presentan en el empresario innovador (Weber, 1984).

Otro neoclásico, como Alfred Marshall (1842-1924), enfocó el emprendimiento como J. B. Say al considerar al emprendedor como trabajador superior, haciendo referencia a las habilidades de liderazgo requeridas, y añadiendo el factor de la organización industrial. John Maynard Keynes (1883-1946) acoge la doctrina de trabajador superior, y desarrolla el concepto original de impulso espontáneo a la acción, conocido como “animal spirits”. (Jackson et al., 2001).

En el contexto de la teoría neoclásica americana, según Hérbert y Link (1988), el emprendimiento fue analizado por Francis E. Walter (1894-1963), político luterano, quien acentuó los elementos de toma de decisiones y el liderazgo; Frederick Hawley (1827-1889) referenció al tomador de riesgo, haciendo énfasis en la importancia del emprendedor en el crecimiento económico; John Bates Clark (1847-1938) debate la teoría de los tomadores de riesgo y describió al emprendedor como el director de la actividad económica; y Frank Knight (1885-1972) distingue entre los riesgos asegurables y la incertidumbre no asegurable, y el desarrollo de una teoría de las utilidades que relaciona la incertidumbre no asegurable con el cambio económico y con las diferencias de capacidad empresarial, en las cuales los riesgos no tienen importancia si la incertidumbre puede ser asegurada.

2.3.La visión Schumpeteriana

Otro neoclásico, Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), economista austriaco, profesor de Harvard, referencia por primera vez el término entrepreneur para referirse a aquellos individuos emprendedores y empresarios que con sus actividades generan inestabilidades en los mercados de bienes y servicios. Según Castillo (1999), la Escuela Austriaca se contrapuso a esta teoría, manifestando discrepancia con respecto al término, pues muchos emprendedores lograban mejorar y hacer más eficientes el mercado de bienes y servicios, anulando las turbulencias y creando nuevas riquezas.

Para Schumpeter, esta dinámica de la destrucción creativa constituye un motor vital en el desarrollo económico, puesto que los avances de las economías están determinados por la destrucción y/o creación de procesos o productos, y fundamentalmente, en las repercusiones

que estos últimos generan sobre las funciones de producción en los mercados. Por lo expuesto, el entendimiento de las crisis y del crecimiento económico parte de la comprensión del emprendimiento, como fuerza dinámica del capitalismo (Schumpeter 1934, 250).

2.4.Nuevas tendencias teóricas del emprendimiento

En la actualidad se aceptan ambos enfoques como actitudes emprendedoras, pero los patrones de enseñanza para uno u otro son diferentes, según la escuela que se analice. En sus obras Schumpeter se destacó por sus investigaciones sobre el ciclo económico y por sus teorías sobre la importancia vital del empresario en los negocios, subrayando su papel para estimular la inversión y la innovación que determinan el aumento y la disminución de la prosperidad. Popularizó el concepto de destrucción creativa como forma de describir el proceso de transformación que acompaña a las innovaciones. Predijo la desintegración sociopolítica del capitalismo que, según él, se destruiría debido a su propio éxito. En Teoría del desenvolvimiento económico (1912) recoge su teoría del “espíritu emprendedor” (Entrepreneurship), derivada de los empresarios que crean innovaciones técnicas y financieras en un medio competitivo en el que deben asumir continuos riesgos y beneficios que no siempre se mantienen. Todos estos elementos intervienen en el crecimiento económico irregular.

Para Rafael Amit (1997), las investigaciones de percepciones de los ejecutivos describen el emprendimiento o espíritu emprendedor con términos como innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento. Los libros sobre *management* generalmente definen el término como la capacidad de iniciar y operar nuevas empresas, en la cual la visión es reforzada por autores como Brook (1968), Bennis y Nanus (1985) y Mintzberg et al. (1999).

Dentro de las nuevas tendencias teóricas del emprendimiento, los aportes más relevantes han sido atribuidos a Audretsch y Keilbach, quienes han dedicado sus grandes investigaciones a comprobar empíricamente el aporte positivo del emprendimiento dentro del proceso de crecimiento económico, así como frente a conceptos integradores de desarrollo humano como la pobreza, el desempleo, entre otros (Couyoumdjian 2008, 6) (Benítez y Cabrera 2010, 123).

No obstante, muchas de estas investigaciones han sido cuestionadas debido a su aplicabilidad, y en especial, se ha criticado a aquellas que han determinado que se deben promover políticas dirigidas a incrementar la cantidad de negocios nuevos. La principal razón de dichas controversias surge por la evidencia empírica en torno a que el fracaso empresarial se encuentra relacionado a la antigüedad de la empresa (Dunne y otros 1988, 509), existe un mayor fracaso en las jóvenes, por lo que se ha considerado que es más aceptable promover la conformación de empresas competitivas con potencial de crecimiento, antes que, negocios nuevos simplemente.

Para el caso latinoamericano, a éste tipo de empresas se las ha denominado emprendimientos “dinámicos”, concepto que no ha podido institucionalizarse ya que existen diversas caracterizaciones del mismo; no obstante, los criterios comunes permiten describirlo como el tipo de empresa con potencial de crecimiento suficiente para sobrevivir al famoso “valle de la muerte” y en pocos años trascender de microempresa a Pyme, como “*Start up*” (Ordeñana y Arteaga 2012, 6-8).

El concepto de emprendimiento en la actualidad es concebido como un elemento multidimensional, es decir, que está influenciado por diversos factores, como lo social, económico, ambiental, jurídico, entre otros. Por esta particularidad, el emprendimiento no debe tener un concepto único, pero si criterios comunes, como la innovación, creatividad o necesidad de transformación de algo, y las características particulares de quien emprende.

Ninguna definición de emprendimiento es lo suficientemente precisa o descriptiva para los ejecutivos que desean tener más emprendimientos, ya que todo el mundo desea ser innovador, flexible y creativo. En contraposición, por cada empresa establecida hay miles de nuevos negocios, tiendas de ropa y empresas consultoras, que presumiblemente han tratado de ser innovadoras, de crecer y mostrar otras características que demuestran la existencia de emprendimiento en un sentido dinámico, pero que han fracasado.

2.5.La importancia del fomento al emprendimiento en la región latinoamericana

El factor fundamental y principal del desarrollo económico es el crecimiento de la productividad, esto es, distintas iniciativas que hacen que el capital físico y el capital humano de la economía rindan más en términos de la cantidad de bienes y servicios que producen

(Klenow y Rodriguez, 1997). En este sentido, el pobre desempeño de América Latina respecto de este indicador explica el hecho de que la región no haya tenido un crecimiento más dinámico desde mediados del siglo pasado, lo que impidió que sus ingresos convergieran hacia aquellos de los países más desarrollados (Hopenhayn y Neumeyer, 2004).

Entre los principales factores que influyen en la productividad de la economía destacan el progreso tecnológico, que crea nuevos bienes o nuevos métodos productivos, el acceso a nuevos mercados nacionales e internacionales, y las mejoras en los procesos de gerencia y administración de las empresas. Este proceso de innovación y de creación de nuevos productos y mercados es liderado por emprendedores capaces de visualizar nuevas demandas, encontrar aplicaciones de mercado a nuevas tecnologías y coordinar eficientemente el uso de distintos factores de producción al interior de las organizaciones. Esta actividad emprendedora se ve plasmada en el nacimiento de empresas, las más exitosas de las cuales crecen a ritmo acelerado pasando de pequeñas unidades productivas a firmas medianas y grandes que venden productos en diversos mercados internos y externos (Sanguinetti y Villar, 2012).

Por ello, un síntoma del nivel de productividad de la economía, que refleja en parte la actividad emprendedora, es la distribución de las empresas según su tamaño. En este sentido, un contraste importante entre América Latina y las naciones más desarrolladas es el hecho de que, en la región, las empresas son más pequeñas o se crean menos empresas con alto potencial de crecimiento. Por ejemplo, mientras que en los países de Europa las firmas de más de 26 años de antigüedad son, en términos de empleo, siete veces más grandes que las que tienen menos de seis años, en América Latina esta relación es solo de tres a uno (Hsieh y Klenow, 2012).

Esta débil dinámica de crecimiento implica que exista en la región una proporción relativamente baja de empresas grandes y medianas y, en cambio, una abrumadora fracción de firmas pequeñas y sobre todo microempresas, donde se concentra una parte significativa del empleo total. La mayoría de estos negocios de reducida escala no tienen perspectivas de crecer y los ingresos que generan son muy bajos y volátiles. En este sentido, estos emprendimientos de subsistencia deben distinguirse de aquellos más dinámicos o transformadores que tienen un impacto considerable sobre la capacidad de generar empleo y aumentos en la productividad (Hsieh y Klenow, 2012).

Dado este pequeño diagnóstico de los determinantes de la empresariedad en América Latina y sus efectos sobre la productividad, la importancia de las políticas públicas que buscan favorecer el emprendimiento deben tener un enfoque multidimensional e integrar aspectos ligados al desarrollo del talento empresarial, la promoción de la innovación, el acceso al financiamiento y la capacitación de la mano de obra.

Estos cuatro elementos del ecosistema emprendedor deberían ser accesibles para todas las empresas existentes y en formación con un potencial de crecimiento, incluyendo aquellas microempresas con capacidad para desarrollarse. Ello podría requerir innovaciones en la selección de beneficiarios, como por ejemplo, focalizar el apoyo según la edad de la firma y no el tamaño. También se debe reconocer el carácter social de la política dirigida a los emprendimientos de subsistencia, cuyo crecimiento productivo es mucho menos probable. Ello implica, a su vez, la necesidad de un enfoque que integre al núcleo familiar completo y no solo a la actividad económica del jefe de hogar. Esto es importante para asegurar que no se debiliten los incentivos a la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes, y también para facilitar la empleabilidad de estos últimos a través de programas de primer empleo, pasantías y otro tipo de capacitaciones vinculadas a las demandas de los sectores productivos.

2.6.Las dinámicas de las políticas públicas de apoyo al emprendimiento en América Latina

Las políticas de apoyo al emprendimiento nacieron principalmente como reproducción de las acertadas medidas que tomaron los “Tigres Asiáticos” en sus modelos económicos de desarrollo entre 1960 y 1990. Dichas estrategias de desarrollo se orientaron a la sustitución de importaciones, a la promoción de la inversión privada, a una fuerte inversión y un marcado proteccionismo al sector industrial; sus resultados, permitieron apreciar la contribución de la pequeña empresa a tasas de crecimiento constantes en el PIB, exportaciones, empleo, entre otros (Held 1995, 7, 47) (Beck 2005, 20-26).

Para Hugo Kantis (2011), el análisis de políticas de emprendimiento a nivel internacional tiene tres criterios en los que se ha justificado su creación: incrementar la base de futuros proyectos, llevar a la realidad los proyectos existentes y acelerar el crecimiento de empresas

jóvenes. En este sentido, las políticas que mejores resultados han obtenido son aquellas que intervinieron en las tres dimensiones de manera paralela (Kantis 2011, 65).

Con este antecedente, hay que partir de la idea de que la base de una buena política es un concepto socialmente aceptado del tipo de empresa que se requiere en un país, una noción adaptable a las realidades locales y que no sea estacional, puesto que el dinamismo de un negocio sólo podrá evidenciarse en un tiempo t_2 , en el futuro, donde la empresa demuestre su potencialidad, mas no en el momento que se concibe la idea (t_1). A la hora de identificar un “público objetivo”, es mejor considerar la propuesta de valor de un proyecto, las capacidades o perfiles del equipo, entre otros (Kantis 2012, 132-136)

En América Latina, estas medidas estatales poseen una historia reciente, ya que se promulgan a partir de los años ochenta, para promocionar el autoempleo y generar igualdad de oportunidades frente a empresas consolidadas; sin embargo, no se enfocaron en emprendimiento, sino en apoyar a Pymes de manera general, mediante acciones gubernamentales limitadas, sin institucionalidad y que, por lo tanto, resultaron escasamente efectivas (Held 1995, 7-24). Dichas estrategias intervinieron, en su mayoría, a través de subsidios a la demanda, suponiendo que las empresas pequeñas poseerían las capacidades para responder por sí solas a estímulos del mercado (Ferraro y Stumpo 2010, 15).

Las políticas enfocadas netamente en emprendimiento en América Latina tienen períodos de gestación aún más reciente, se implantan a partir del año 2005 y sus promotores fueron Brasil y Chile. Éstas, se orientaron a incentivar la creación de negocios y consolidar los existentes de menor escala, y fueron la base para que en la región se piense en una dimensión sistémica de largo plazo, adhiriendo, por ejemplo, factores de educación y cultura a estas políticas (Kantis 2012, 265).

En este contexto, hay que identificar las buenas prácticas en materia de regulaciones o políticas de fomento al emprendimiento que otros países de la región han podido implementar con éxito, y que son elementos de referencia o experiencias a replicar. Como se puede apreciar en la (tabla 2.1), el país tiene un amplio campo de acción por desarrollar, puesto que en general las escasas políticas existentes son extemporáneas, mal enfocadas y sin acceso a un financiamiento especializado, más bien proviene de fuentes y mecanismos tradicionales.

Existe una amplia diferencia con otros países como el caso Chileno, brasileño o colombiano, cuyos marcos normativos se encuentran más robustecidos.

Tabla 2.1. Mapa de políticas de apoyo al emprendimiento en AL

País	Etapa			Población Objetivo / Foco			Área de actuación							Rol de Gobierno		Año de creación						
	Pre-start up	Arranque y primeros años	Crecim.	Sin segmentación	Dinámico			Apoyo a emprendedores						1er Piso	2do Piso	Hasta el 2000	Entre 2001 y 2005	Entre 2006 y 2009	A partir de 2010			
					General	Innovador	EBT	Capac.	Asistencia Técnica	Redes	Financ.									Plataf. Instit.	Entorno	
											Presta	Subs.	Otros									
Argentina	2	4			1		3		3				1			2	2		1	3		
Brasil		2	2			2	1		1	1	1	1	1	1	1	3		1		2		
Chile	3	9	2			8	1	2	4	2	1	5			4	2	2	7	1	2	3	3
México	1	3	1		4		1	1	3			1	2	1	1		5		1	4		
Uruguay		2				2			2			2				2				2		
Ecuador		4				4		1	3		1		1			4				4		
Colombia			2		1	1		1				1	1	2	1	2	1			1	2	
Panamá		3	1		1	2						3				3					3	

Nota: Los números en las celdas representan la cantidad de programas por país. Cada programa puede ser clasificado en más de una celda, por lo tanto los totales no son iguales en todas las dimensiones

Fuente: Kantis, 2012, Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en AL.

La cantidad de legislación no es un reflejo de la calidad de la misma. Un ejemplo es el caso uruguayo donde existen pocas normas, escasamente segmentadas y ligeramente desactualizadas, sin embargo, el país se ha convertido en un referente debido a sus apuestas públicas de innovación en sectores estratégicos de la economía.

La situación de los principales países regionales en el ámbito de las políticas públicas para el emprendimiento es relativamente variado, y se presenta a continuación en la (tabla 2.2):

Tabla 2.2. Situación regional normativa e institucional del emprendimiento

PAÍS	
Desarrollo normativo en emprendimiento	Situación institucional
Colombia	
Posee la “Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento”, creada en 2006, la cual promueve una cultura a nivel educativo, determina un ecosistema, garantiza un marco institucional, crea instrumentos de fomento productivo y promueve la innovación.	Cuenta con una dirección específica en el Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo que administra este tipo de programas de promoción emprendedora (Kamiya 2012).
Argentina	
Mantiene el ecosistema más desarrollado de la región. La principal referencia normativa es la Ley 25.872, la	Mantiene el apoyo de instituciones públicas locales, como Buenos Aires Emprende para

PAÍS	
Desarrollo normativo en emprendimiento	Situación institucional
cual crea el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, puesta en marcha en febrero del año 2004 y cuyo fin es la generación de un marco institucional que permite promover políticas, otorgar beneficios tributarios, brindar financiamiento especializado y en condiciones preferenciales, implementar programas académicos y proyectos de reconocimiento a emprendedores innovadores.	capacitación y formación, potenciadoras de startups e incubadoras de negocio como IncuBA o BAitec. En el sector privado existen redes de inversionistas ángeles y redes de potenciación de negocios e incluso mantienen programas de fortalecimiento de las competencias emprendedoras.
Perú	
No cuenta en la actualidad con una ley específica, pero existe una iniciativa en gestación. Posee normativa para temas de pequeña y mediana empresa, en especial en facilidades tributarias y laborales.	El Ministerio de Producción del Perú es el responsable del desarrollo emprendedor del país.
Chile	
La legislatura emblemática es la Ley 20.494 publicada en el año 2011 que facilita la constitución y funcionamiento de nuevas empresas, además brinda incentivos fiscales y tributarios. Además, posee una legislatura especializada para re-emprendimiento.	Se maneja a través de Secretarías de Estado, la Corporación de Fomento de la Producción, Prochile – Promoción de Exportaciones, redes de inversionistas ángeles y fondos de inversión público – privados.
Uruguay	
No mantiene una ley aprobada, sin embargo, la misma está en un ante proyecto. En la actualidad, existe la Ley de Promoción de Inversiones y la Ley No. 16.201, que declara de interés nacional la promoción, desarrollo y tecnificación de las Pymes	Con el anteproyecto de ley mencionado, se busca la creación del Instituto Nacional de Emprendimiento del Uruguay. En la actualidad las acciones las desarrolla el Ministerio de Industria, Energía y Minería.
Brasil	
En el año 2006, con la Ley General de las Mypes, se brinda un tratamiento diferenciado para estas empresas especialmente a nivel tributario, obligaciones laborales, financiamiento, compras públicas, tecnología y reglas de inclusión. A esta ley le siguió la Política de Desarrollo Productivo, de mayo del 2008 que pretendía formalizar todas las iniciativas empresariales y plantear un rumbo a mediano plazo del sector privado. Desde Octubre de 2005 se encuentra vigente la Ley de Innovación Brasileira,	El Comité Gestor de Tributación vela por el cumplimiento y concesión de beneficios a las pequeñas empresas, y el Foro Permanente de las Mypes, que depende del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, norma y propone políticas públicas orientadas a las empresas nacientes. En temas de financiamiento se encuentra los bancos públicos SEBRAE y BNDES.

PAÍS	
Desarrollo normativo en emprendimiento	Situación institucional
cuyo objetivo es estimular la investigación y desarrollo tecnológico en las empresas.	

Fuente: Investigación propia

Para el caso ecuatoriano, se ha seguido la misma lógica latinoamericana, donde inicialmente se promulgan políticas generalistas enfocadas en la pequeña empresa, como la Ley de Fomento Industrial expedida en 1972, la Ley de Compañías de Noviembre de 1999, o la Ley de Economía Popular y Solidaria promulgada en épocas más recientes, con lo cual se ha comenzado a particularizar el apoyo a ciertos tipos de emprendimiento.

Durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones (década de los setenta), el Estado Ecuatoriano tenía la potestad de intervenir en los mercados y por lo tanto, desde estos espacios públicos se promocionó un fomento a la pequeña industria; se puede apreciar, por ejemplo, que en esta época se crean las principales Cámaras de la Pequeña Industria, como agremiaciones de representación y atención a las mismas.

Posteriormente, a partir de los años noventa se implanta la doctrina neoliberal y se limita todo tipo de acción positiva gubernamental frente al emprendimiento; acto seguido, se buscó delegar competencias a nivel local como parte del proceso de descentralización del Estado, políticas de escasos resultados porque no tomaron en cuenta la complejidad de los requerimientos de las empresas locales y no valoraron el entorno institucional.

Para fines de los años noventa, a nivel nacional se conforma una institucionalidad enfocada en la promoción de la innovación para la competitividad, principalmente con la creación del Consejo Consultivo para la Competitividad (CONACYT), actual Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), sin embargo, representaron acciones aisladas ya que tuvieron una injerencia minúscula en las empresas nacientes o pequeñas (Ferraro y Stumpo 2010, 22).

Con el ascenso al poder de Rafael Correa Delgado, se reestructura el aparato estatal y se fomenta una intervención activa dentro de los mercados a través de doctrinas neoproteccionistas, se instaure una cultura de apoyo a Pymes. Sin embargo, en una primera etapa no dejó de ser una acción aislada, ya que se limitó al financiamiento.

En una segunda etapa, se pone en agenda y se aprueba una normativa general que establece apoyo a la innovación y al emprendimiento en Ecuador, el denominado Código de la Producción, aprobado en el año 2011, establece que será el código que vele por apoyar, incentivar y fomentar el ecosistema del emprendedor en Ecuador y el cual será el eje central para la implementación de herramientas e incentivos para apoyar a emprendedores mediante la acción de actores claves como el Estado Ecuatoriano, la empresa privada, los organismos de financiamiento, los organismos sociales y la sociedad civil.

Ya para una tercera etapa, esta continuidad del apoyo al emprendimiento se empieza ver nuevamente limitada por falta de institucionalidad, falta de regulación, y por una pobre actuación del Estado, dejando así que su objetivo de apoyar al ecosistema se vea afectado por falta de financiamiento, institución central que norme y regule, y por una sociedad con desconfianza de la política pública implementada.

2.7.El desarrollo del apoyo al emprendimiento en Ecuador

El recorrido que se plantea a continuación aborda la caracterización de la Política Pública Apoyo y Fomento al emprendimiento en Ecuador desde el año 2008 en adelante, el avance en el desarrollo de un ecosistema emprendedor y algunas de sus fallas de implementación que esta política alberga y los posibles ajustes que se hacen en la marcha de la política y que responden a los objetivos operativos de un programa determinado que van delineando los estilos de institucionalidad. Según Hall (1993) se relaciona con los cambios de política de primer orden, que son los más palpables y consisten en cambios técnicos o formulación de objetivos inmediatos, requisitos prácticos para conseguir los objetivos intermedios de la política y el calibrado o ajuste de mecanismos específicos para lograrla (Fontaine, 2014:163).

2.7.1. Avances de Política Pública de fomento al emprendimiento en Ecuador

La política pública de emprendimiento se la puede conceptualizar como todas las acciones o inacciones estatales orientadas a promover la creación de una cultura de innovación empresarial y social, y a cubrir las demás prestaciones de índole productiva demandada por los ciudadanos (Sempere 2009, 128-136).

Dicha intervención de la autoridad pública solo se justifica si tiene un objetivo social o si busca la solución de un problema considerado importante para sus ciudadanos. Según Pedro Medellín las políticas son “necesarias” en base a una dimensión política, que es aquello que le permite contactarse con las necesidades ciudadanas; y una dimensión gubernamental, que es la evidencia de la capacidad del gobierno para provocar los cambios que la sociedad demanda (Medellín 2004, 27-40).

En Ecuador los instrumentos legales como son, la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el Decreto 757, y el Plan de Desarrollo 2007-2010, 2010-2013 y 2013-2017, se han marcado lineamientos para fomentar y apoyar al desarrollo del emprendimiento en el país. En la Constitución de la República del Ecuador del año 1998 el fomento al emprendimiento no estaba como prioridad, ni existían leyes ni códigos que incentiven al desarrollo del fomento al emprendimiento en el país.

Es a partir del año 2008, cuando Ecuador mediante su nueva Constitución se establece el impulso de los sectores productivos y fomento al emprendimiento (Constitución, 2008: Capítulo tercero, artículo 39) donde enuncia:

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, la salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

En el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones del 2010, aparece como objetivo y fin “Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva, y para contribuir a la construcción de una sociedad de propietarios, productos y emprendedores”.

Así mismo, con el objetivo de fomentar la política de apoyo al emprendimiento en Ecuador, el Código Orgánico de la Producción del 2010, propone el rol de Estado en el Desarrollo Productivo y se enuncia que:

El Estado para la transformación de la matriz productiva, incentivara a la inversión productiva a través del fomento y generación de un ecosistema de innovación y emprendimiento y asociatividad mediante la articulación de iniciativas públicas, privadas y populares y solidarias.

Por otro lado , con el objetivo de fomentar la política de apoyo al emprendimiento en el Ecuador, el Código Orgánico de la Producción del 2010, establece la Institucionalidad del Desarrollo Productivo mediante la Generación de un Sistema Integral de Innovación, Capacitación Técnica y Emprendimiento y se enuncia que:

El Consejo Sectorial de la Producción diseñara una planificación y priorización de fomento a la innovación, capacitación y emprendimiento, en función de las Agendas de Transformación Productiva y del Plan Nacional de Desarrollo.

El elemento educativo también entra dentro de los instrumentos legales por medio de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en donde mantiene dentro de sus competencias la difusión y enseñanza de la competencia emprendedora para jóvenes. En los artículos 3 y 43 se establece que dentro de los fines de la educación se encuentra la potenciación de capacidades productivas para generar iniciativas productivas individuales o asociativas; así como el fortalecimiento de una cultura de emprendimiento. Como herramienta específica se encuentra la obligatoriedad, dentro del bachillerato, de complementar la formación con al menos una asignatura destinada al fomento del emprendimiento y la ciencia y tecnología. (Ministerio de Educación del Ecuador 2011, 11-23)

El Estado Ecuatoriano mediante Decreto Ejecutivo 757 considera de gran importancia el emprendimiento y establece que las diferentes competencias y le otorga el papel fundamental a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) quienes son los responsables de promover el desarrollo productivo y socioeconómico en los territorios. Además, compromete al sector público mediante su Consejo Sectorial de la Producción, para establezca las políticas y lineamientos que permitan la generación de instrumentos y programas para el fomento, mejora competitiva e internacionalización de las Mipymes, contando para esto con el apoyo de los GADs.

La política de fomento al emprendimiento a partir de tener un marco mandatorio como el Código de la Producción y mediante la interacción del Estado, las iniciativas públicas, el sector privado, los organismos de financiamiento inicio desde el 2010 implementando instrumentos como programas de fomento al emprendedor mediante asesorías, capacitación, capital semilla, potenciamiento de ideas, aceleración de prototipos, entre otras acciones. Entre algunos de los programas creados e implementados como instrumento de política esta "EmprendEcuador", "InnovaEcuador", "Cree Ecuador" "Quito Tech", "Yachay Tech" programas alienados al objetivo principal del Código de la Producción.

Todos estos instrumentos constituyeron el eje de fomento al sistema emprendedor ecuatoriano, los cuales mediante un marco claro de regulación como el código, el proceso de control llevado a cabo por el Consejo de la Producción y el Ministerio de la Producción y finalmente con los recursos financieros, han permitido transferir y fortalecer la capacidad de gestión e impulso de los emprendedores en el país. (Zurita 2012, 35).

Debido a la complejidad de la organización territorial del Estado ecuatoriano, es necesario concordar el principio unitario del Estado con el principio de autonomía de las entidades territoriales y articular las acciones entre el nivel central y descentralizado en el marco de un desarrollo local autónomo (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

A partir del proceso de descentralización en el 2010, en donde mediante el Código se regulo y se ejecutó una descentralización y ordenamiento territorial acorde a las necesidades básicas, sociales, y productivas del país, se establecieron 7 zonas, cada zona con un número determinado de provincias, que en total suman 24 provincias a nivel nacional con un total de 221 municipios, estos últimos a su vez, se dividen en juntas parroquiales, siguiendo la lógica de modernización del Estado y de las estructuras políticas, administrativas, y fiscales.

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador es un deber primordial del Estado "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización", por lo que requiere de una gestión institucional en todos los niveles, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Se considera al municipio como el responsable de la prestación de servicios, a las provincias como instancias de apoyo y coordinación, y a la Nación como instancia que

brinda los lineamientos de política, pero también acompaña a las entidades territoriales con asesoría técnica y coordinación de la Política Pública. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Desde el año 2011 el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) con el apoyo del Consejo de la Producción y del Sistema Nacional de Innovación y el Emprendimiento (EmprendEcuador), inició el proceso de descentralización de la política pública de apoyo y fomento al emprendimiento, bajo la creación de comités productivos en los municipios. Estos son administrados por los respectivos alcaldes o gobernadores y cuentan con el respaldo de la Secretaria de Desarrollo Productivo de ese municipio. Es así que estas Secretarías asumen la política mediante una herramienta o programa de Apoyo al Emprendedor. Programas que entre sus fines está el fomento del emprendimiento en la región, apoyo con estrategias e incentivos al emprendedor, toma de decisiones de inversión y asesoría a los proyectos del territorio, que deben ir en concordancia con los planes de desarrollo municipal, provincial y nacional, y todo conforme los lineamientos del Sistema Nacional de Innovación y el Emprendimiento (EmprendEcuador).

Por otra parte entre las acciones que con llevan implementar una política pública, se vieron acciones importantes en términos jurídicos enfocados a la temática analizada, y están por ejemplo la Propuesta de Ley de Fomento a Jóvenes Emprendedores generada por la Asambleísta Cristina Reyes en el año 2013. A pesar que la propuesta no llegó a ser considerada a nivel legislativo, su análisis es importante puesto que tenía como objetivo promover el espíritu emprendedor desde el nivel educativo y operativo, además se proponía la creación de una red de emprendimiento, bajo el amparo del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, cuya función principal sería la generación de políticas y directrices, así como la articulación de organizaciones de aporte al ecosistema (Reyes 2013, 4-13).

Para finales del año 2013 y asumiendo grandes retos el sector privado y el Tercer Sector inicia planificando la creación de iniciativas privadas de fomento al emprendimiento, es así que se crea la denominada Corporación para el Emprendimiento e Innovación del Ecuador (CEIE) y que ha sido creada con el objetivo de fortalecer al emprendimiento y promover la innovación en el país. Dicha institución ha generado una segunda aproximación y propuesta de Ley de Emprendimiento, realizando un proceso participativo intersectorial, con mesas de diálogo,

asesorías de expertos, talleres y otros recursos, con el objetivo de delimitar una estrategia clara de trabajo, en conjunto con la Comisión de Desarrollo Productivo de la Asamblea Nacional, estrategia que aún está modelándose y estructurándose.

Ya para el 2014 bajo la operación de la Corporación para el Emprendimiento e Innovación del Ecuador (CEIE) que opera bajo el tercer sector, se concreta la AEI "Alianza para el Emprendimiento y la Innovación", con el objetivo de que AEI sea la puerta de entrada directa para los emprendedores que requieren fuentes de financiamiento privado, asesoría técnica, capacitación, normativa empresarial, entre otras acciones. Entre otras iniciativas e instrumentos públicos - privados creados están Emprende Fe de la Fundación Crisfe del Banco Pichincha y Emprende Quito operado por CONQUITO (Agencia de Desarrollo Económico Local del Distrito Metropolitano de Quito).

Tabla 2.3. Mapeo de actores Públicos del ecosistema emprendedores Año 2014

	Gestación			Puesta en marcha			Fortalecimiento inicial			Consolidación e internacionalización		
	Motivación emprendedor	Generación ideas	Formalización ideas	Prototipación	Validación negocio	Establecimiento negocio	Apertura mercados	Posicionamiento	Generación redes	Fortalecimiento comercial	Exportación	Crecimiento e inversión
SECTOR PÚBLICO	Presidencia y Ministerios Coord.	Promoción ecosistema, facilitar el entorno para el desarrollo empresarial.										
	MCPEC	Facilitar y promover la generación de normativas y/o políticas específicas de fortalecimiento del ecosistema emprendedor.										
	MIPRO	Brindar soporte para el desarrollo empresarial, generar políticas de apoyo y articulación de actores para el fomento empresarial										
	MCE	Fomento de las exportaciones nacionales y apoyo a la internacionalización emprendedores										
	MIES	Generación de políticas y proyectos de promoción emprendimiento social y de subsistencia										
	MF	Generar estrategias de financiamiento del ecosistema y promover articulación actores										
	Senescyt	Manejo intensivo de estrategias y políticas de promoción de la innovación										
	Banca Pública	Creación y facilitación de herramientas de financiamiento adecuadas a los emprendedores										
	GAD's	Apoyo al emprendedor dentro de agendas locales de desarrollo productivo, articulación local de iniciativas y promoción de políticas e incentivos										

Fuente: Investigación "Ecosistema Emprendedor Ecuatoriano" / Andrés Garcés

El primer mapeo de actores del ecosistema del emprendimiento en el país pertenece al sector público, por otro lado observan en los siguientes mapeos a los actores del sector privado, academia y tercer sector y como estos actores tienen incidencia en los 4 pilares del ecosistema nacional que son la gestación de emprendedores, la puesta en marcha de idea a prototipo, el fortalecimiento inicial y finalmente la consolidación e internacionalización de sus productos y servicios.

Tabla 2.4. Mapeo de actores Privados del ecosistema emprendedores Año 2014

	Gestión			Puesta en marcha			Fortalecimiento Inicial			Consolidación e internacionalización			
	Motivación emprendedor	Generación ideas	Formalización idea	Prototipación	Validación negocio	Establecimiento negocio	Apertura mercados	Posicionamiento	Generación redes	Fortalecimiento comercial	Exportación	Crecimiento e inversión	
SECTOR PRIVADO	Empresarios	Apoyo en la generación de redes de apoyo, inversión y mentoring		Soporte en inversión, asistencia técnica y transf. de tecnología			Acompañamiento en los procesos de acompañamiento, encadenamiento y orientación de la inversión productiva						
	Emprendedor	Participación transversal y utilización de los mecanismos de apoyo, como beneficiario y brindando retroalimentación											
	Banca Privada	Creación y facilitación de herramientas de financiamiento adecuadas a los emprendedores											
	Inversionistas Ángeles	Fortalecer el sistema brindando posibilidades de financiamiento y asistencia técnica o seguimiento en la generación de emprendimientos											
	Medios de comunicación	Generar estrategias comunicacionales			Posicionamiento del emprendimiento en la comunicación								
	Líderes de opinión	Asesoramiento estratégico del ecosistema y promoción del mismo											
	Consultores	Fomentar procesos de formación de capacidades y competencias emprendedoras											
	Gremios empresariales	Fortalecimiento de competencias emprendedoras y representación de sus agremiados											
	Colegios de profesionales	Fortalecimiento de competencias emprendedoras y representación de sus socios											

Fuente: Investigación "Ecosistema Emprendedor Ecuatoriano" / Andrés Garcés

Tabla 2.5. Mapeo de actores Academia y Tercer Sector del ecosistema emprendedores Año 2014

	Gestión			Puesta en marcha			Fortalecimiento Inicial			Consolidación e internacionalización		
	Motivación emprendedor	Generación ideas	Formalización idea	Prototipación	Validación negocio	Establecimiento negocio	Apertura mercados	Posicionamiento	Generación redes	Fortalecimiento comercial	Exportación	Crecimiento e inversión
ACADEMIA	Comunidad académica	Generación de conocimiento y promoción de la cultura de emprendimiento, desarrollo de la innovación y creatividad										
	Universidades	Desarrollo de competencias emprendedoras, mentoring y asistencia en la implementación de emprendimientos										
	Centros de investigación	Fomento de la investigación y desarrollo tecnológico y de innovación										
TERCER SECTOR	Agencias desarrollo local	Fortalecimiento de competencias emprendedoras, articulación actores locales, promoción empresarial					Fortalecimiento y seguimiento de iniciativas incubadas					
	ONG's	Fortalecimiento capacidades emprendedoras										
	Organismos multilaterales	Fomento empresarial mediante inversión, asistencia técnica y transferencia de experiencias internacionales										

Fuente: Investigación "Ecosistema Emprendedor Ecuatoriano" / Andrés Garcés

La Política Pública de fomento y apoyo al emprendimiento desde lo público englobada dentro del Código Orgánico de la Producción actualmente se encuentra en Ecuador en una etapa lineal, es decir que el ecosistema de fomento al emprendimiento público y el Consejo de la Producción han puesto en marcha últimamente programas o herramientas para el emprendedor en lo más mínimo, esto no garantiza que se sigan estrictamente las metas y objetivos políticos planteados. Por el lado privado, el tercer sector y la academia, constantemente se está potenciado el ecosistema mediante experiencias institucionales de interacción entre las cuales están la AEI, la Corporación Andina de Fomento, Conquito, Junior Achievement, entre otras.

2.7.2. Situación del ecosistema de apoyo del emprendimiento en Ecuador y fallas de implementación

En Ecuador la situación de fomento al emprendimiento y los ciclos económicos temporales, han sido agravantes desde inicio de los 2000 hasta 2007, a partir del 2008 la situación para el emprendimiento tuvo un cambio importante, debido a la normalización del apoyo al desarrollo emprendedor con una normativa política clara como Constitución del 2008 hasta poder normalizar e impulsar el fomento al emprendimiento a partir de un código de fomento productivo.

En los siguientes 3 años después del 2010 los emprendedores en situación de búsqueda de apoyo para sus emprendimientos toman un rol clave en la sociedad y el ecosistema de apoyo al emprendimiento; empiezan a implementarse programas nacionales y locales, inversión de riesgo enfocada a sectores económicos estratégicos, desarrollo de agendas de priorización productiva y competitiva, y el ecosistema del emprendimiento ha tomado un rol protagónico en el apoyo, impulso y maduración. Ya en los últimos 3 años el problema se convierte en agravante. Emprendedores y programas empiezan a tener vulnerabilidad ya que la falta de apoyo empieza a sentirse debido a factores como una reducción en la inversión e inyección de capital para el fomento de estos proyectos, la falta de institucionalidad de programas claves para el apoyo del ecosistema del emprendimiento.

Es importante en este punto señalar una pequeña caracterización de las cualidades individuales del emprendedor latino promedio, en las que se lo identifica como una persona confiada, organizada, informal, competitiva, adversa al riesgo, que busca estabilidad, que tiene experiencia en la actividad y está motivada por la autorrealización, la contribución a su sociedad y la aplicación de sus conocimientos (Villarreal y otros 2003, 32) (Escuela Politécnica del Litoral 2013, 22-35).

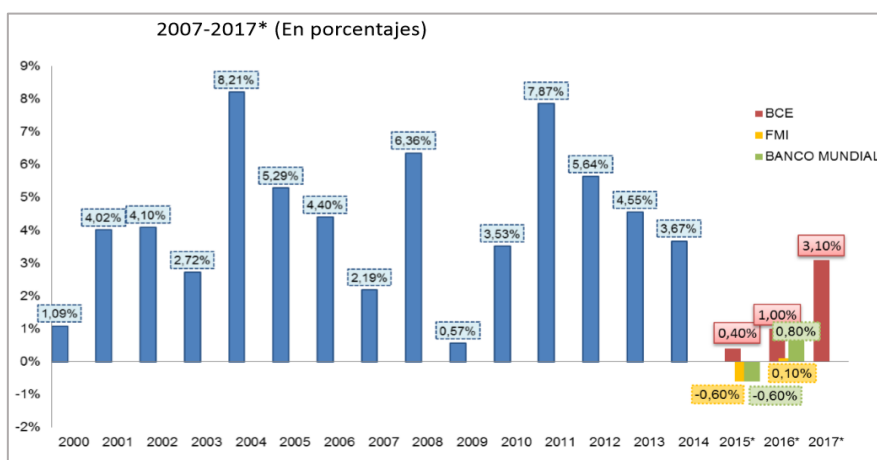
Por otro lado, se puede señalar que la tipología de empresa promedio en Latinoamérica se muestra como un negocio familiar, generado en su mayoría por necesidad y con dificultades en el proceso de instauración. Tiene un promedio de 7 años de funcionamiento, está enfocado al mercado local y con mayor direccionamiento hacia áreas de comercio y servicios; su fuente de financiamiento prioritaria son los recursos propios (Ordeñana y Arteaga 2012, 4-8). Sus problemas principales son la falta de recursos, la percepción de falta de apoyo, problemas

administrativos empresariales internos, legislación inadecuada, y la escasa investigación científica y tecnológica que realiza al interior de su negocio (Flor 2011, 263).

En cuanto a emprendimiento dinámico en Ecuador, María Elizabeth Arteaga y María Virginia Lasio, investigadoras de la ESPAE, realizaron una investigación donde determinaron un indicador de discreción en este concepto, ya que del total de empresas ecuatorianas encuestadas y analizadas en su estudio, aproximadamente el 17% se consideraron dinámicas, entendiendo este término como aquellas empresas con un incremento mínimo de ventas del 10% en los primeros 5 años, y un crecimiento de empleados del 20% después del tercer año (Arteaga y Lasio 2009, 7-8). A continuación se brinda pequeño análisis y datos respecto al fomento al emprendimiento en Ecuador. El análisis se realizará en base a algunos elementos de influencia como lo son: lo económico, estructural, productivo, financiero, y cultural

En lo que respecta al ámbito *económico* es fundamental a la hora de emprender, su influencia condiciona el funcionamiento de las empresas en general y es por esto que los factores de crecimiento económico, exportaciones, importaciones, inversiones, o el mercado laboral, son aspectos periódicamente monitoreados desde el sector privado. El primer factor de análisis es el Producto Interno Bruto, mostrado en el (figura 2.1) a continuación. En los últimos años, el PIB evidencia una tendencia levemente decreciente; además, al contrastar y visualizar períodos recesivos coincidentes con la crisis internacional del año 2009 y una parcial reducción finalizando el año 2012 frente al 2011.

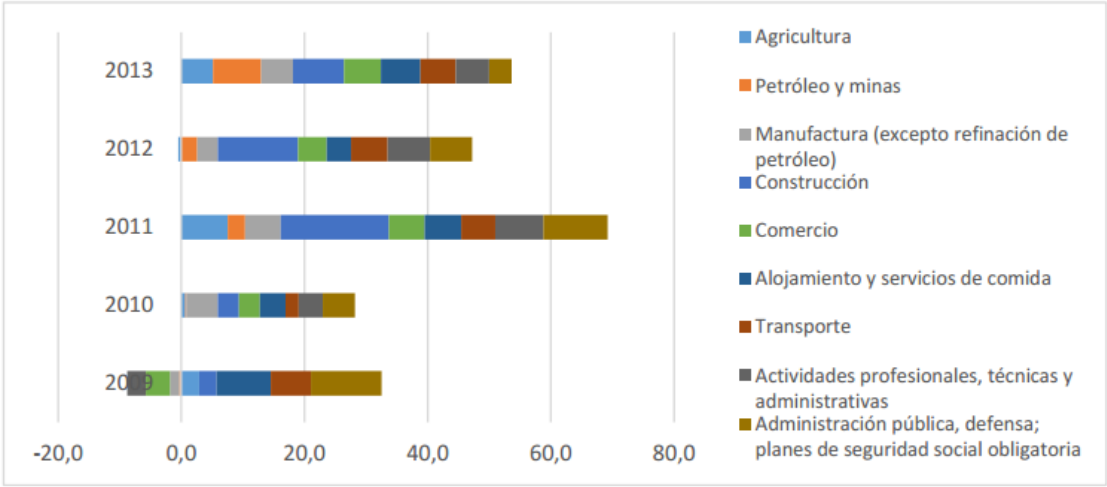
Figura 2. 1 PIB Nominal del Ecuador (Período 2000-2016*)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Para el 2015 las condiciones favorables han decaído, debido a shocks externos como el precio de petróleo, bajo precio de commodities y materias primas que exportamos, teniendo una afectación directa al crecimiento de ingresos y por ende a los niveles de crecimiento económico. Además, se puede concluir que el entorno de la producción de bienes y servicios en el país es sensible a shocks externos.

**Figura 2 .2 Valor Agregado Bruto por Industria Tradicional
(Período 2009-2013)**



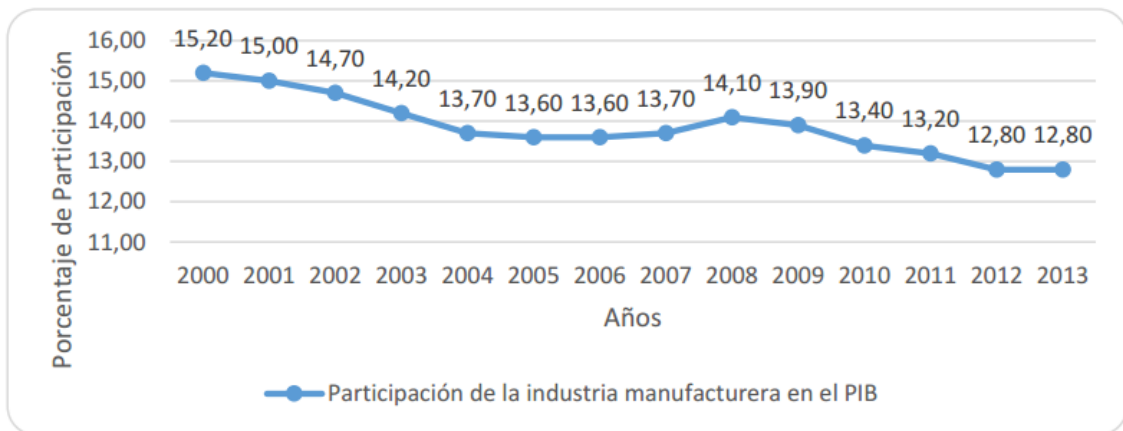
Fuente: Banco Central del Ecuador

La variación del PIB por industria tradicional en la (figura 2.2) presenta que no existe un sector que se encuentre despuntando significativamente, no obstante, existen sectores con mayor significancia como el caso de la construcción, el petróleo y minas, las actividades profesionales que han tomado fuerza en los últimos años, situación que para el 2015, a nivel general se vieron afectados por los shocks económicos nacionales e internacionales.

Un análisis más pormenorizado permite observar en la (figura 2.3) que la participación de la industria manufacturera (tradicionalmente asociada al emprendimiento) en el PIB real del país ha ido disminuyendo de manera significativa. Para estos dos últimos años la tendencia es igualmente a la baja, ya que como se señaló anteriormente los shocks han provocado una afectación importante a la economía y al ambiente de los negocios. Es importante comentar que el emprendimiento intensivo en actividades industriales es el que se busca que tenga mayor notoriedad.

Figura 2. 3 Participación Industria Manufacturera en el PIB Real (Período 2000-2013)

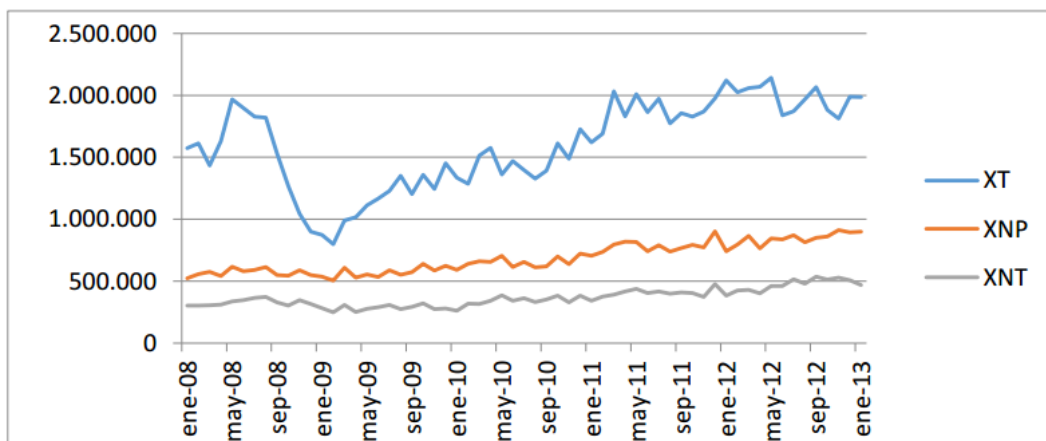
En porcentaje



Fuente: Sistema Nacional de Información de SENPLADES – Elaboración Propia

Un análisis detallado de las exportaciones totales en la (figura 2.4) muestra las exportaciones no tradicionales, en las cuales se podría incluir a los emprendimientos debido al nivel de innovación e industrialización de los mismos, representan una cuarta parte de las exportaciones totales hasta el año 2013.

Figura 2. 4 Exportaciones Totales, Exportaciones No petroleras y No Tradicionales (Período 2008-2013) En millones de Dólares

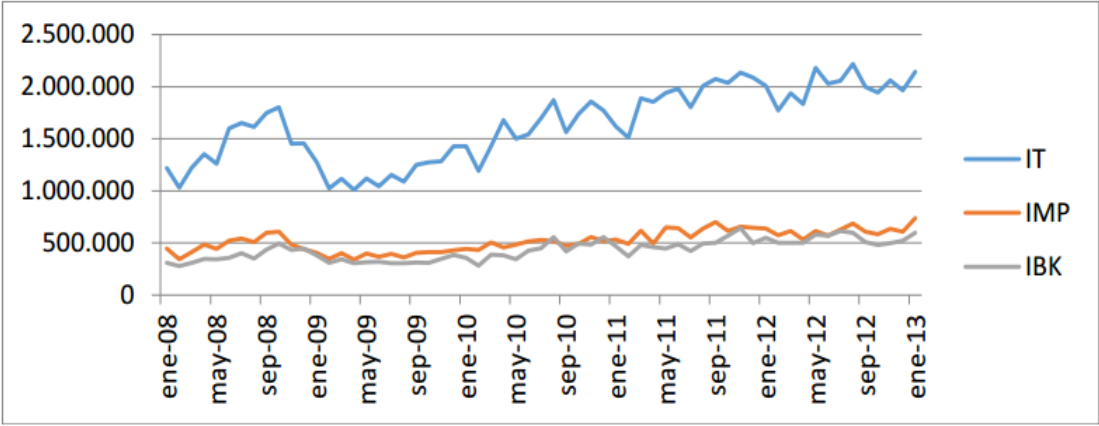


Fuente: Banco Central del Ecuador - Francisco Garcés Rengifo – Master en Gerencia en Desarrollo UASB Ecuador

Por otro lado se analizan las importaciones en la (figura 2.5) por sus principales componentes se puede aseverar que la gran cantidad de bienes y servicios que ingresan al país se realizan

por concepto de consumo, mientras que aproximadamente una tercera parte corresponde a materias primas o bienes de capital que es lo que se necesita para que el ecosistema emprendedor se vea fortalecido para producir.

Figura 2. 5 Importaciones Totales, Exportaciones No petroleras y No Tradicionales (Período 2008-2013) En millones de Dólares



Fuente: Banco Central del Ecuador - Francisco Garcés Rengifo – Master en Gerencia en Desarrollo UASB Ecuador

Para terminar esta breve y primera instancia de análisis el primer elemento que es el económico, se ha observado que la información macroeconómica ecuatoriana en la actualidad puede representar de alguna manera, un elemento persuasivo y decisivo para el emprendimiento, puesto que existe un contexto económico equilibrado en un cierto periodo, dado el crecimiento y estabilidad de algunas variables indicadas, pero en los últimos años si existe contextos menos favorables por los shocks internos y externos.

En lo que respecta al ámbito *estructural* es fundamental considerar algunos indicadores claves referentes al emprendimiento a nivel mundial.

El reporte Doing Business, realizado por la Corporación Internacional de Finanzas con el apoyo del Banco Mundial, tiene la finalidad de generar un indicador de actividad empresarial comparativo entre los diferentes países. En éste contexto, el Ecuador ocupa el puesto 135 (puntaje de 57.07 sobre 100) de 185 países analizados para el año 2014, y ha ganado un puesto respecto al año anterior, y perdido 4 puestos respecto al año 2012.

Tabla 2.6. Reporte Doing Business 2012 – 2014 / Ranking sobre 189 países analizados en 2014

Criterio Analizado	Reporte 2014	Reporte 2013	Reporte 2012
Apertura de un negocio	176	169	165
Manejo de Permisos de Construcción	64	104	96
Obtención de Electricidad	138	146	137
Registro de Propiedades	91	101	75
Obtención de Crédito	86	83	80
Protección de las Inversiones	138	139	136
Pago de Impuestos	91	84	90
Comercio Transfronterizo	122	128	126
Cumplimiento de Contratos	99	99	99
Resolución de Insolvencia	143	137	142

Fuente: Corporación Internacional de Finanzas y Banco Mundial, Reporte DB 2014

Entre sus componentes se puede observar que el Ecuador mantiene deficiencias dentro de los componentes de apertura de un negocio, resolución de insolvencia, obtención de electricidad, protección de inversiones y comercio transfronterizo.

Sus principales aciertos han sido a nivel de manejo de permisos de construcción y registro de propiedades, como se mostró en el cuadro anterior.

Un caso particular de este índice Doing Business es el cierre de una empresa o resolución de insolvencia (puesto 143 con un puntaje de 18.93). Los criterios de tiempo, costo y tasa de recuperación no son aceptables a nivel internacional, lo que evidencia que a pesar de la existencia de mejoras sustanciales, el reemprender en el país aún no se puede considerar sencillo y viable.

Tabla 2.7. Reporte Doing Business 2013 – 2014 Componente Resolución de Insolvencia

Criterio analizado	Resultado Ecuador	Resultado AL y C	Resultado OCDE
Tiempo en años	5.3	3.1	1.7
Costo en porcentaje de los bienes	18	16	9
Tasa de recuperación (centavos por dólar)	17.8	34.1	70.6

Fuente: Corporación Internacional de Finanzas y Banco Mundial, Reporte DB 2014

Por otro parte, en el ámbito del análisis estructural está el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Ecuador, cuyos resultados para el año 2013 posicionan al Ecuador como la nación más emprendedora a nivel latinoamericano, es uno de los indicadores de mayor relevancia

para analizar el emprendimiento. En este sentido, el GEM para el año 2013 muestra los siguientes resultados:

Tabla 2.8. Reporte GEM Ecuador 2013: En número y porcentaje

País	Tasa de Emprendimientos Nacientes	Tasa de Emprendimientos Nuevos	Tasa de Actividad Emprendedora Temprana (TEA)	Tasa de Negocios Establecidos	Tasa de Cierre de Negocios	Tasa de Emprendimiento por Necesidad (%TEA)	Tasa de Emprendimiento Mejorado (%TEA)
Promedio Economías Innovación	4,16	3,04	7,09	6,67	2,7	18,42	51,13
Promedio Economías Eficiencia	7,82	5,57	13,11	7,79	4,55	27,84	45,67
Ecuador	16,72	11,68	26,61	18,92	7,59	35,83	30,21
Argentina	11,79	7,3	18,88	9,63	4,92	34,54	46,61
Brasil	4,48	11,3	15,44	15,19	4,51	30,13	58,83
Chile	14,68	8,43	22,58	7,77	4,97	17,4	68,87
Colombia	13,58	6,86	20,11	6,72	6,74	12,42	47,83
Perú	14,67	6,22	20,21	5,1	6,75	23,42	53,13
Uruguay	10,18	4,71	14,63	4,97	4,99	18,38	39,85

Fuente: ESPAE – ESPOL, Reporte GEM 2013

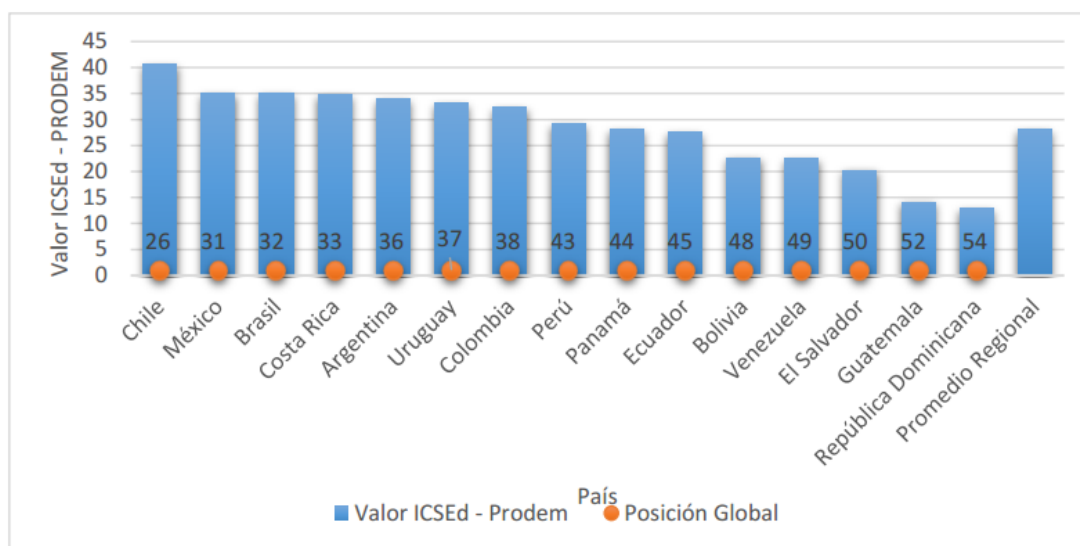
Ecuador muestra una TEA de 26,61, lo que se interpreta como que una de cada cuatro personas estaría pensando o se encuentra intentando establecer una empresa en el país. Además, se observa que la tasa de negocios nacientes es mayor a la de negocios nuevos, por lo que las intenciones de emprender son más altas que el número de ideas de negocio que se hacen realidad y superan los 3 meses de vida. La principal crítica que se ha generado en éste tipo de indicadores GEM es que ésta iniciativa evalúa y mide la intención empresarial, pero no las actividades empresariales que en realidad se formalizaron, motivo por el cual muestra una expectativa antes que una realidad (Larroulet y Couyoumdjian 2009, 88).

Finalmente se presenta un último indicador que mide las Condiciones Sistémicas para en el Emprendimiento Dinámico del Programa de Desarrollo Emprendedor (ICSEd PRODEM).

El ICSEd PRODEM intenta analizar las condiciones integrales de un ecosistema emprendedor, especialmente en los países latinoamericanos y realizar su comparación frente a economías avanzadas. Ecuador a nivel internacional mantiene una posición rezagada en el tema de emprendimiento sistémico, con una puntuación de 27.57, lo cual lo ubica en la décima posición, de quince países analizados a nivel regional para el año 2013.

Figura 2. 6 Resultados Índice ICSEd PRODEM Ecuador

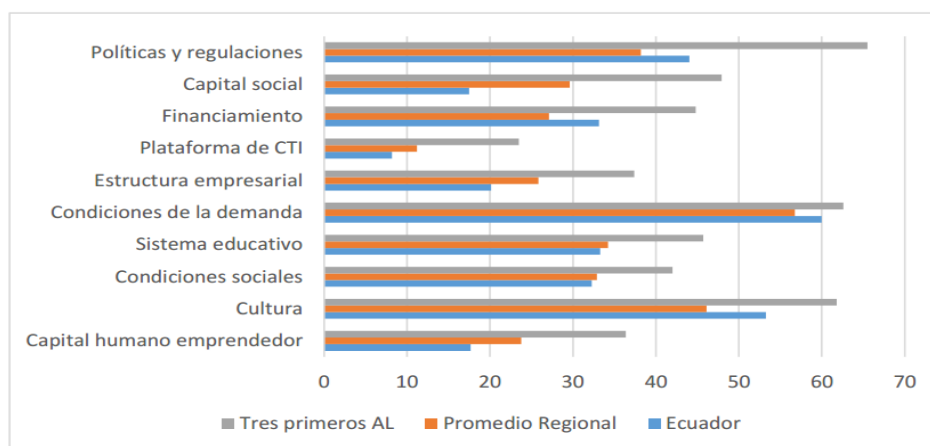
(Período 2013) Por posición y resultado sobre 100



Fuente: Kantis, 2014

El indicador presentado está compuesto por 10 variables y que particularmente tienen una evaluación ecosistémica: capital humano emprendedor, cultura, condiciones sociales, sistema educativo, condiciones de la demanda, estructura empresarial, plataforma de ciencia y tecnología para la innovación (CTI), financiamiento, capital social y políticas y regulaciones. Para el caso ecuatoriano se puede observar que, en comparación con otros países, las principales deficiencias encontradas de acuerdo al ranking de ICSEd - Prodem se presentan en el capital humano emprendedor, en el capital social, la estructura empresarial y la plataforma de CTI.

Figura 2. 7 Resultados Índice ICSEd PRODEM Ecuador (Período 2013)



Fuente: Kantis, 2014

Por otro lado, es importante destacar que Ecuador es un referente regional en temas de condiciones de la demanda y cultura, donde lidera los indicadores regionales y argumenta la positiva valoración y expectativas que tiene un emprendedor en el país.

Como se ha observado, el elemento estructural ha evidenciado una situación no tan aceptable para el Ecuador, puesto que a nivel ecosistémico mantiene importantes deficiencias a corregir, que imposibilitan el despunte y promoción de este componente productivo.

En lo que respecta al ámbito *productivo y financiero* es fundamental considerar la evaluación de los aspectos fundamentales de estos ámbitos, ya que el desarrollo emprendedor depende de forma importante de los mencionados. La información de la Superintendencia de Compañías no advierte la diferenciación entre tipos de empresas que se crean en el Ecuador, por lo cual, es necesario recurrir al Censo Económico, realizado por el INEC, y que sí considera al sector informal.

Tabla 2.9. Número de establecimientos a nivel nacional por tamaño

Período 2013 En número de empresas y porcentaje

Criterio de análisis		Total de establecimientos	Porcentaje
Tamaño del establecimiento	Microempresa	474.844	94.92%
	Pymes	18.684	3.73%
	Gran empresa	4.087	0.81%
	No Informa	2.602	0.52%
	Total	500.217	100%

Fuente: INEC Censo Nacional Económico 2010

En este sentido, en la tabla 12 se muestra una prevalencia de Mipymes, prácticamente el 95% del aparato productivo nacional se encuentra dentro de este tipo de clasificación.

La concentración existente también se desarrolla a nivel geográfico, de esta manera, según datos de la Superintendencia de Compañías, el 82,59% de las empresas ecuatorianas se encuentran ubicadas en dos polos productivos: Guayaquil 46.26% y Quito 36.34%, valores similares fueron identificados por un Estudio de Concentración Industrial realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2003, según lo expuesto por Andrés Zurita de la AEI, lo cual representa una tendencia histórica (Zurita 2012, 9).

Es conveniente analizar también las características de las exportaciones que realizan las empresas que han logrado internacionalizarse en el país, que como coincidencia, se encuentran con un nivel de concentración. En promedio el 76.87% de exportaciones realizadas en los últimos 5 años están concentradas en el sector petrolero y en los cinco mercados tradicionales ecuatorianos (banano, café, camarón, cacao y atún).

Tabla 2.10. Total de exportaciones y tipo de bienes exportados

Período 2008 – 2012. En dólares y porcentaje

	TOTAL EXPORTACIONES	TOTAL PETROLERAS	TOTAL NO PETROLERAS	TOTAL TRADICIONALES	TOTAL NO TRADICIONALES	TOTAL PORCENTAJE CONCENTRACIÓN PETROLERAS Y TRADICIONALES
2008	18.818.326,85	11.720.589,31	7.097.737,54	2.966.099,84	4.131.637,70	78,04%
2009	13.863.057,85	6.964.638,48	6.898.419,37	3.436.024,70	3.462.394,67	75,02%
2010	17.489.927,48	9.673.227,60	7.816.699,88	3.705.705,93	4.110.993,95	76,50%
2011	22.322.353,21	12.944.868,13	9.377.485,08	4.528.930,60	4.848.554,48	78,28%
2012	23.769.567,74	13.791.957,38	9.977.610,36	4.397.411,99	5.580.198,37	76,52%

Fuente: Banco Central del Ecuador – Elaboración Propia

Por los motivos expuestos, la consecuencia lógica del sector productivo ecuatoriano es que en el país existe un alto nivel de concentración por actividad económica, geográfica, propietarios de empresas, de emprendimientos nacientes y de exportaciones. Con limitaciones en sus niveles de tecnificación y dependiente de la exportación de bienes primarios.

En lo que respecta al ámbito *financiero* es fundamental considerar que la estructura productiva de las empresas es fruto, en gran medida, de su manejo financiero. Las fuentes de obtención de recursos para los emprendimientos han sido tradicionalmente escasas por su nivel de riesgo e incertidumbre; por esta razón, son excluidos por las entidades formales de intermediación y por mecanismos más especializados como el mercado de valores, el capital de riesgo, entre otros.

De acuerdo a cifras del Centro de Investigaciones Económicas para la Pequeña y Mediana Empresa (CIEPYMES) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador, los datos de apalancamiento de las empresas muestran valores del 15.98% en promedio; es decir, que no se endeudan generalmente para mejorar su funcionamiento operativo, por el contrario, priorizan la utilización de recursos endógenos.

Tabla 2.11. Porcentaje de Apalancamiento de las empresas nacionales

Período 2009: En porcentaje

Sector Económico	Porcentaje de Apalancamiento
Bebidas	5,76%
Elaboración de alimentos	23,96%
Elaborado de minerales	27,47%
Fármacos	1,96%
Maquinaria	3,29%
Industria metalmecánica	47,53%
Minas y canteras	13,19%
Otras manufacturas	11,98%
Petróleo	29,12%
Plástico y caucho	16,65%
Textiles	17,23%
Vehículos	16,62%
Total Nacional	15,98%

Fuente: Banco Central del Ecuador - CIEPYMES

Según la teoría del *pecking order* las empresas de menor tamaño buscan financiar su actividad en primera instancia con recursos propios y en menor medida con crédito de proveedores o un crédito formal (Arbeláez y otros 2010, 15). En este sentido, y considerando la información mostrada en el cuadro anterior, se observaría que un impedimento grande para el desarrollo empresarial es el acceso al financiamiento.

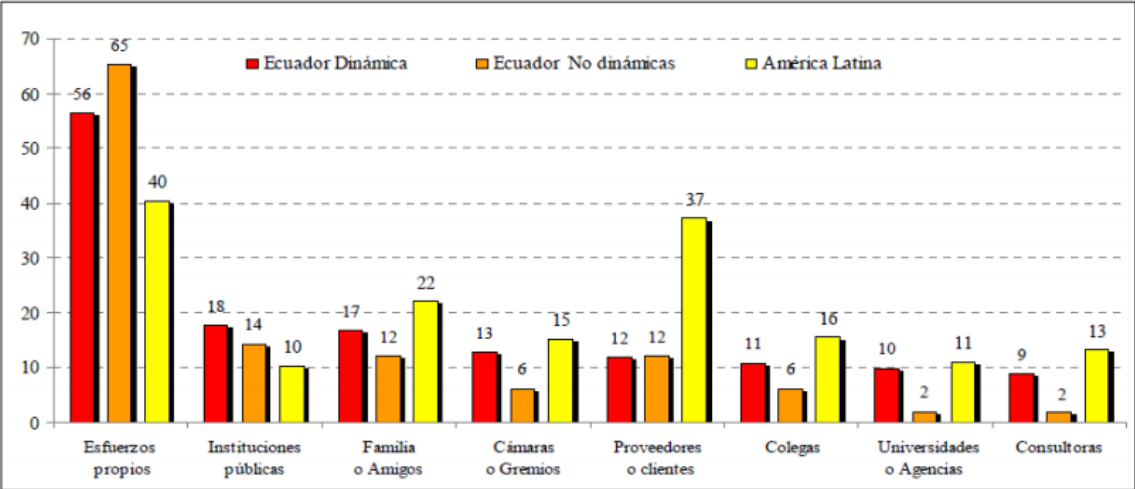
Para el financiamiento de los emprendimientos, se mantiene la lógica del uso prioritario de estructuras internas de financiamiento como los ahorros, préstamos familiares, o el manejo adecuado de un factor caja, es decir, el manejo de créditos comerciales con proveedores, el manejo de cobros y la rotación de inventarios.

Existen factores sociales que agudizan la falta de estructuras formales de financiamiento para emprendedores, por ejemplo, un factor importante es el análisis de los ingresos económicos, ya que aquellos que provienen de hogares de ingresos económicos medios o bajos tienen mayores inconvenientes para obtener financiamiento formal (Ordeñana y Arteaga 2012, 23).

La escasa formalización financiera de los emprendedores, sus bajos niveles de bancarización, la existencia de fallas de mercado como la segmentación endógena de crédito, la información asimétrica y la presencia de mercados incompletos, son las principales razones para que los

emprendedores no puedan acceder a un financiamiento, por ejemplo, la ausencia de garantías imposibilita sacar un crédito. Por otro lado, el emprendedor cuando busca fuentes de apoyo, busca a su hogar como fuente prioritaria de respaldo, antes que utilizar entidades formales, como se observa a continuación:

Figura 2. 8 Fuentes de apoyo para resolver los principales problemas enfrentados por los emprendedores ecuatorianos y de AL durante los primeros años de vida (Período 2010): En porcentaje



Fuente: Viteri Guillen, 2010

El capital de riesgo es un mercado a explotar a nivel nacional, el Gobierno es un actor prácticamente inexistente, ya que ha creado fondos de inversión que ya no se encuentran operativos y cuyos resultados fueron escasos; mientras que el sector privado ha participado en contadas redes de inversión ángel y fondos de inversión, que no mantienen una representatividad en el contexto nacional, situación distinta a otros países.

Según la publicación “Cimientos de Emprendimiento en Ecuador” realizado por la Consultora Catapulta en el año 2011, el 76% de los emprendedores estarían dispuestos a incorporar a un inversionista al negocio, siempre y cuando puedan mantener su posición mayoritaria; no obstante, esto dependerá del monto de inversión o aportación de cada accionista, lo que ha sido un obstáculo importante para el desarrollo del capital de riesgo.

La inversión estatal ha sido básicamente crediticia, y la accionarial ha obedecido a programas muy específicos o a situaciones políticas particulares. El avance más importante ha sido la

creación de mecanismos de desinversión a favor de los trabajadores de las mismas empresas constituidas, de acuerdo a lo mencionado en el Código de la Producción.

En lo que respecta al ámbito *cultural* es fundamental a la hora de emprender, es decir todas las costumbres, la receptividad e identificación de una sociedad hacia este tema. El grado de desarrollo de este factor es sinónimo de su reconocimiento positivo o negativo en la sociedad. Esta valoración, para el caso ecuatoriano, es positiva ya que los ciudadanos ven al emprendimiento como un objetivo de vida a mediano y largo plazo. De acuerdo a los datos del reporte GEM 2013, el segmento cultural se encuentra en una situación preferencial en comparación con las principales economías mundiales y el contexto regional.

Tabla 2.12. Índice GEM Ecuador 2013, Dimensión Cultural Período 2013: En porcentaje

País	Oportunidades Percibidas	Capacidades Percibidas	Miedo al Fracaso	Intenciones de Emprender	Emprendimiento como Opción de Carrera	Alto Status Emprendedores Exitosos	Atención de los medios al emprendimiento
Promedio Economías Innovación	41,5	52,42	32,32	26,02	69,82	68,9	59,96
Promedio Economías Eficiencia	32,07	38,35	40,27	10,63	55,16	70,27	56,08
Ecuador	58,55	72,1	32,85	51,04	88,11	84,14	78,78
Argentina	50,08	63,46	27,02	29,2	74,23	66,87	63,41
Brasil	52,4	53,94	31,05	36,47	89,04	86,04	86,17
Chile	64,91	59,91	27,99	43,12	69,74	67,78	65,84
Colombia	71,8	56,57	32,04	56,66	89,22	75,49	68,75
Perú	56,99	65,47	30,36	45,06	77,25	73	75,52
Uruguay	51,03	57,81	27,18	19,9	60,82	59,12	50,82

Fuente: ESPAE – ESPOL, Reporte GEM 2013.

Las intenciones de emprender, el emprendimiento como opción de carrera, las oportunidades percibidas, la atención de los medios y el alto estatus de emprendedores exitosos son situaciones culturales adecuadas para el país. Con estos niveles de cultura de emprendimiento daría la sensación de encontrarse en una situación inmejorable, no obstante, al observar el GEM 2013 de los países africanos que están en situaciones económicas críticas, presentan valores similares al caso ecuatoriano en el componente cultural, y evidencia que estos resultados son fruto de dos factores sociales que afectan al desarrollo productivo: la prevalencia de un fuerte componente de emprendimientos por necesidad y la dualidad existente en función del nivel de educación.

En el caso ecuatoriano, actores como las agencias de productividad locales, universidades en aspectos de negocios, asesores de capacitación, entre otros, representan los mayores promotores de cultura del emprendimiento.

Desde el ámbito teórico se puede concluir que el emprendimiento está desarrollado principalmente desde el ámbito económico, específicamente en la rama empresarial, garantizando su existencia por las externalidades positivas que genera. Esta aseveración soporta el cumplimiento del primer objetivo específico, a pesar que, en la actualidad las nuevas visiones del concepto se encuentran desarrollándose también en otras ramas, como por ejemplo en el medio ambiente, la política, entre otros.

Ecuador tiene varios retos en cuanto a política pública, que pueden verse como fallas en la implementación de la política pública, las cuales merecen un ajuste estratégico en el mismo proceso de puesta en marcha.

Se debe tomar en cuenta que tener efectividad en la implementación de políticas públicas y para el caso del fomento al emprendimiento es necesario contar con la asignación de un presupuesto constante para su ejecución, seguido de adoptar e implementar procedimientos formales para identificar falta de apoyo y fomento al emprendimiento.

Por otro lado es importante aumentar el seguimiento y control a que las herramientas implementadas tengan eficiencia en lo que compete apoyo al emprendedor, esto se puede llegar a cumplir mediante la coordinación de diferentes actores, e institucionalizando este tipo de modalidades de trabajo entre actores y a su vez generando un fortalecimiento de la capacidad institucional.

En Ecuador se han implementado algunos instrumentos de política de fomento al emprendedor, los resultados en fomentar ese apoyo del ecosistema del emprendimiento en el país no son alentadores y esto hace preguntarse de la efectividad de la política pública y en donde están las fallas de su implementación.

Capítulo 3

Política pública de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador, instrumentos utilizados y fallas de implementación

El fomento y el apoyo a emprendedores a nivel latinoamericano toma mayor fuerza a partir de las últimas 3 décadas en la región, en donde organismos multilaterales inician una travesía única que es la de incentivar al emprendedor mediante programas de apoyo e inversión para emprendedores, a esta iniciativa los gobiernos de la región Sudamericana también empiezan a unirse mediante la implementación de políticas públicas enfocadas al desarrollo de este sector de valiosa importancia para las economías.

Con el transcurrir de los años esta onda de fomento al emprendimiento llega a Ecuador, en donde el gobierno de Correa a partir del año 2008, inicia y propone una serie de acciones que responden al apoyar a emprendedores, en donde se busca mayor intervención del Estado en el fomento de la innovación y el emprendimiento en todos sus sectores, esto atado a recuperar la planificación, regulación y la rectoría, especialmente en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre ellos el cambio de la matriz productiva.

En concordancia con esta propuesta, el régimen de desarrollo tendría que marcar la pauta de las políticas públicas, lo propio con el cambio de la matriz productiva y el fomento al emprendimiento, por lo tanto el sistema nacional del apoyo al emprendedor se articularía al Plan Nacional de Desarrollo (Alianza País, 2006). Es así, que este capítulo aborda el análisis de la aplicación de los instrumentos de política y a su vez tiene como objetivo principal buscar y definir si los instrumentos utilizados para la implementación de la política pública de fomento al emprendimientos tuvieron fallas al momento de la implementación. Este análisis de instrumentos conducirá a la desagregación e interpretación de los instrumentos de política: Organización, autoridad, tesoro e información. Para finalmente, presentar las conclusiones sobre el análisis de la inconsistencia de los instrumentos con los objetivos de política.

3.1.Los instrumentos de la Política de Fomento y Apoyo al emprendedor

El organismo coordinador encargado del sector productivo nacional fue quien asumió la competencia para estructurar el primer sistema nacional de fomento y apoyo al

emprendimiento, previo al paso del proyecto de ley a la Asamblea Nacional, organismo que emitiría las respectivas leyes de creación de dichas organizaciones y sistemas de colaboración nacional (Constitución del Ecuador, 2008).

Una vez consolidado el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) mediante la nueva estructura orgánica presentada por la Secretaria de la Administración Pública, este ministerio empieza a colocar en su agenda uno de los principales objetivos que es el Cambio de la Matriz Productiva, y que entre las principales acciones es la conformación del Consejo Sectorial de la Producción (CSP) conformado por varias organizaciones estatales del ámbito productivo y económica, quienes serían los encargados de colocar en agenda la conformación del sistema nacional de fomento al emprendimiento.

En la nueva estructura orgánica de la función ejecutiva, se definió al MCPEC como una instancia u organización coordinadora que se ubica sobre los Ministerio Sectoriales y bajo la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución que se encargaría de la coordinación, ejecución y seguimiento a la política pública productiva del país. (Senplades, 2007).

Es así, que el MCPEC asumió un rol importante, coordinando y ejecutando la creación del primer Consejo Sectorial de la Producción compuesto por 8 instituciones del sector productivo y económico, que se enfocaría en la puesta en agenda, ejecución y monitoreo de las diferentes políticas públicas de fomento productivo.

Ya con una estructura orgánica clara, objetivos estratégicos planteadas, empieza entonces la ejecución de un proceso o ruta para las posteriores acciones ejecutivas y legislativas que vinieron, entre las cuales está la creación del primer Sistema Nacional de Apoyo al Emprendimiento (EmprendEcuador), y posteriormente la puesta en discusión, análisis y aprobación de Código Orgánico de la Producción, primer Código que regula el ámbito productivo y que trajo consigo importantes puntos para el fomento al ecosistema del emprendimiento y la innovación.

Se pretende en esta investigación, sustentar cómo la selección e implementación de los instrumentos, siguiendo el método NATO (Hood. 2010), dan cuenta del estilo de política “Top-Down” impartido por el gobierno y ejecutado por uno de sus entes coordinadores, en

este caso el MCPEC, como su brazo coordinador y ejecutor, y por ende analizar y sustentar si esta implementación de instrumentos de política pública tuvieron o no el resultado planificado por el Gobierno Central.

NATO es el modelo que reúne cuatro recursos básicos, sobre el cual los gobiernos diseñan e implementan acciones que les permita detectar y efectuar acciones (Hood, 1986). Para el caso de la investigación se aplicará el análisis de las fallas de implementación mediante la aplicación de estos cuatro instrumentos, que servirán para identificar estrategias válidas y estratégicas con fallas en el proceso de implementación de la política de fomento al emprendimiento.

Los recursos básicos son la **nodalidad** que es la capacidad del gobierno para maniobrar como un nodo o punto central al momento de suministrar información, teniendo así una posición estratégica y exclusiva al momento de implementar acciones; por otro lado está la **autoridad** que analizara el poder legal, oficial y tras fuentes de legitimidad del gobierno; también está el **tesoro** que son todos los activos del gobierno que se pueden intercambiar libremente y el cual permitirá visualizar la inversión realizada en la implementación de esta política en análisis; y finalmente esta la **organización** que es el grupo o conjunto de personas con características y destrezas, materiales e inmateriales, que llevan a cristalizar una acción directa de la política pública.

El método propuesto es útil al momento de identificar y ubicar un primer esfuerzo de implementación. La etapa de implementación de política pública tiene como objetivo la aplicación de un mix de estrategias y/o programas de gobierno que contienen en si una combinación de instrumentos para lograr provocar un efecto sustancial en una decisión de gobierno (Howlett y Ramesh, 2003:168).

3.2. Instrumentos de Organización

Los instrumentos de organización se asocian al conjunto de personas con habilidades encaminadas a la consecución de objetivos comunes, con instrumentos organizacionales adecuados, que garantizan las capacidades y posibilidades, sean estas directamente con el gobierno a través de sus instituciones, o de otra forma de suposición, como contratistas y/o intermediarios (Hood y Margetts, 2007: 103).

Los instrumentos de organización constituyen, según Howlett (2011), las acciones del gobierno que buscan afectar el resultado de la política pública a través del uso de agencias y personal público. Es así que la organización es clave ya que se fundamenta en protocolos y mecanismos establecidos, para saber cómo operar ante una problemática, en este sentido, el gobierno puede incidir directamente sobre personas o la propiedad de individuos u organizaciones específicas, a través de controles y determinar el grado de consistencia entre la capacidad técnica-operativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales y sus implicaciones en la puesta en marcha de la política.

Desde el año 2003, como parte de la planificación estatal del gobierno de turno (Gutiérrez) se empezaron a cerrar muchos organismos públicos orientados al apoyo empresarial y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, estos brindaban asistencia técnica y capacitación, y de a poco fueron disueltos debido al mal enfoque que estas instituciones tenían. Entre ellos se destacan el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA), y el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria (CENAPIA), al mismo tiempo, se destituyó al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y fue sustituido por la Fundación para la Ciencia y Tecnología (FUNDACYT). Toda esta depuración se dio por consecuencia del recorte presupuestario que representó al final una pérdida significativa para el fortalecimiento y desarrollo del sector empresarial y productivo del país.

Para el año 2005, esta institución trabajó en el diseño de la Política de Ciencia y Tecnología, que entró en vigencia en el año 2006, y que según su reglamento operativo estaba compuesta por 4 componentes principales: 1) Fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica y la interrelación entre los centros de investigación y los sectores privado y público, 2) Apoyo a la innovación, adaptación y transferencia tecnológica, 3) Establecimiento de alianzas estratégicas con gobiernos locales, para generar y utilizar conocimiento que responda a las necesidades sociales y económicas de su región, 4) Consolidación y fortalecimiento del Sistema de Ciencia y Tecnología Nacional.

Mediante el componente de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, la FUNDACYT atendió a empresas grandes, pequeñas y micro, buscando entre otros, fomentar la innovación y transferencia tecnológica que eleve la productividad y

competitividad de la nación ecuatoriana, mediante el fortalecimiento de la capacidad, demanda, difusión, y transferencia de conocimientos tecnológicos para la innovación del sector productivo.

Las actividades de investigación básica y aplicada, así como temas de innovación, transferencias tecnológicas, becas, entre otros, fueron financiadas por el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP1), el cual fue creado en junio del 2002 y posteriormente (a partir de julio del 2005) fue transferido a la cuenta CEREPS2.

Mediante el apoyo económico otorgado por los fondos señalados, de aproximadamente USD 9 millones, se financiaron propuestas de emprendimiento, sobre todo de base tecnológica e innovación, que estaban relacionadas principalmente con generar valor agregado: 32% a proyectos de empresas presentados en forma individual, 25% a microempresas, 22% a proyectos asociativos, 17% a capital semilla y 4% a las incubadoras; así también el financiamiento máximo fue de USD 40 mil por empresa individual y hasta USD 300.000 por proyecto asociativo. Para la selección de las propuestas bajo la metodología de ventanilla abierta, se designó un comité ejecutivo que se apoyó en el informe técnico financiero de FUNDACYT. Pese a que la asignación económica fue otorgada sin problemas en su inicio, se procedió a realizar un seguimiento a los proyectos financiados, encontrándose en algunos casos inconvenientes financieros, lo que llevó a solicitar la devolución del dinero otorgado a casi todos los proyectos financiados

Como consecuencia de todos estos cambios, se hizo evidente el debilitamiento de la política productiva del gobierno de turno, además de que este debilitamiento conllevó un proceso de descentralización institucional, que, en el Ecuador, fue una de las políticas que más apoyo recibió en el ámbito de la sociedad civil, este cambio determinó que las políticas de fomento productivo se trasladarán al ámbito de los llamados "Gobiernos Autónomos Descentralizados" actualmente, y permitió que estas instituciones y provincias se fortalezcan de manera progresiva y significativa e esta última década.

¹ Fideicomiso mercantil cuyo fiduciario fue el Banco Central del Ecuador, y cuyos ingresos se depositaron a partir del año 2003, los cuales provenían de la exportación de crudo correspondiente a la participación estatal en la explotación de crudo por parte de las compañías privadas.

² Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal.

Es así que el gobierno de turno de Lucio Gutiérrez llega a su fin con una baja atención al emprendedor y empresario ecuatoriano y una no concluida misión, y se ve reemplazado por Alfredo Palacio, quien con visión de planificación mantiene la tendencia de promover algunos de los proyectos de apoyo al emprendedor, y al microempresario y que fueron ejecutados por el Ministerio de Comercio, Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP), entre los cuales figuran Incubadoras de Negocios, Capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las Mipymes.

Las políticas y los instrumentos de apoyo al emprendedor y al empresario en los diferentes sectores en el Ecuador han sido de escala limitada en los periodos 2003 al 2007. Prácticamente no se instrumentaron políticas, ni herramientas de políticas de alcance nacional, que fuesen eficaces y de gran impacto, y que fueron necesarias para promover el desarrollo del sector productivo ecuatoriano.

Este contexto da cuenta de una aparente deslegitimación del sistema institucional de apoyo al emprendedor en el Ecuador, lo que dotó de mayor significado y volvió fundamental la necesidad de impulsar reformas integrales con la llegada del gobierno de Rafael Correa en el 2007.

En este sentido la SENPLADES, asumió un rol protagónico en este proceso de reforma al sector productivo nacional, enmarcado en el nuevo texto constitucional. En ese sentido, cualquier proceso de reforma tenía que estar anclado a los objetivos de la planificación nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo o Plan nacional del Buen Vivir (2009-2013), estableció las “Estrategias para el período 2009-2013”, entendidas como los pasos previos a la consolidación de la “Estrategia endógena para la satisfacción de necesidades”. Una de ellas (6.9) planteó la transformación, fomento y apoyo al ecosistema del emprendimiento y la innovación en el Ecuador.

En esta línea, la primera acción liderada por la SENPLADES a finales del año 2007 fue su participación en la reestructuración del aparato estatal ecuatoriano, proponiendo y ejecutando

la nueva estructura organizacional y de competencias de las instituciones gubernamentales que serían las encargadas de la coordinación y ejecución de las políticas de cada sector.

Iniciando el año 2008 ya el Estado Ecuatoriano se presenta con una nueva estructura burocrática en la cual el ente encargado del fomento productivo era solo una instancia (organización) planificadora y coordinadora del desarrollo y cambio de la Matriz Productiva en el país, siendo este el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad - MCPEC. (Anexo 1)

Por su parte en el nuevo texto constituyente, que se aprueba en Septiembre 2008, se establece que el fomento productivo estará regido por un consejo multisectorial de planificación, implementación, regulación y coordinación interna de las políticas e instrumentos de fomento a la producción en conjunto con la Función Ejecutiva. Esto posteriormente, con la aprobación del Código Orgánico de la Producción, fue Consejo Sectorial de la Producción (CSP) presidido por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo, y Competitividad y por Ministerios e Instituciones ejecutoras como: Turismo, Comercio Exterior, Trabajo, Transporte, Industrial, Agricultura, Aduana, y Servicio de Rentas Internas, consejo que se encargara del delineamiento e implementación de políticas públicas para la transformación de la política productiva nacional.

Las funciones del Consejo Sectorial de la Producción, difieren en mayor medida del quehacer de las Instituciones que los precedieron (FUNDACYT). Esta información se revisa con mayor detenimiento en la sección de Autoridad.

A partir de que el MCPEC como el ente encargado del fomento productivo del país, inicia la implementación de programas entre los cuales se crea el Primer Sistema Nacional Público de Apoyo y Fomento al Emprendimiento denominado EmprendEcuador, y otros como el InnovaEcuador y CreeEcuador, programas de apoyo a la innovación, capital de riesgos y fortalecimiento al sector empresarial.

EmprendEcuador fue creado con el objetivo de democratizar las oportunidades mediante un ecosistema que brinde recursos, tecnología y metodologías para potenciar las ventajas competitivas y los emprendimientos locales. El Programa decidió enfocarse en 7 pilares de

trabajo: Sistema de Información, Sistema de Financiamiento, Gobierno y Regulaciones, Educación, Voluntariado, Descentralización y Cultura e Institucionalidad.

Dentro del primer componente se creó la primera plataforma tecnológica a través del portal www.emprendecuador.ec. En temas de financiamiento los resultados del programa se visualizaron en dos redes de inversionistas ángeles (Startups and Ventures y Catapulta) y un Programa de Financiamiento estructural para emprendedores conformado con la Corporación Financiera Nacional, actualmente ninguna iniciativa está operando adecuadamente.

Dentro de la parte de educación se realizó la inclusión dentro de la malla educativa de los tópicos de emprendimiento, sin embargo, no se llegó a institucionalizar la iniciativa a pesar de que se encuentra operando debido a la falta de metodologías y herramientas, como se mencionó con anterioridad.

Por otra parte, otra de las iniciativas de EmprendEcuador fue reclutar más de 100 voluntarios del sector público y privado para el mentoring y la evaluación de proyectos. Sin duda alguna, los resultados más prometedores que tuvo el programa fueron en el fortalecimiento de emprendedores, donde se apoyó a más de 240 ideas para convertirse en negocios, a través de 26 empresas dotadoras de asistencia técnica, y la participación de más de 10 gobiernos autónomos no descentralizados en el proceso. Proceso de descentralización que no consiguió institucionalizarse en los diferentes Gobiernos Autónomos por falta de financiamiento, asistencia técnica y la adecuada transferencia de conocimiento y experiencia del programa y sus directrices.

No obstante, un análisis subjetivo del proyecto obliga a declararlo un esfuerzo meramente institucional, desarticulado y con enfoque temporal, puesto que la falencia fundamental del mismo fue no llevar a la realidad las políticas públicas, competencia del Ministerio Coordinador, en lo concerniente a emprendimiento e innovación.

Paralelamente, se buscó la creación de una institucionalidad pública que se dedique expresamente a la administración del ecosistema emprendedor y que promueva la emisión de normativas y mantenga la competencia legal de desarrollo del emprendimiento en el país, no obstante, dicha idea tampoco prosperó.

Todo ello, da cuenta de que el fomento y el apoyo desde el sistema nacional y gubernamental al emprendimiento no fue el deseado, a pesar de que en ciertos momentos de inflexión de la política de fomento al emprendimiento, los actores estatales han hecho concesiones a los actores no estatales, a fin de evitar niveles de conflictividad que puedan retrasar la implementación de las reformas e incluso entorpecer el funcionamiento del Sistema.

Es así que en cualquier proceso de política, quienes lideran o dirigen el diseño necesitan tomar en cuenta y trabajar con la estructura y la operación de cualquier red de actores de la sociedad civil organizada con niveles claros de influencia y acción; de tal forma que se reconozca el potencial de éstos en el proceso de definición o ajuste de los objetivos, medios o procesos operativos de la política en cuestión.

Este es precisamente el *plano procedimental* de la política pública, en donde se ubican los actores organizados vinculados al ecosistema del emprendimiento en el Ecuador, identificándose principalmente a los emprendedores y emprendedoras, gremios empresariales, gremios académicos y de investigación, gremios financiero público y privado, funcionarios públicos vinculados a cuestiones administrativas de operatividad y funcionamiento del Sistema Nacional de Apoyo al Emprendimiento.

En esta línea es interesante revisar cómo funcionan los *instrumentos sustantivos* que el Estado deja a los actores empresariales, por ejemplo en el proceso de convocatoria de proyectos y selección de proyectos de emprendimientos con alto valor agregado y de alto impacto en la matriz productiva.

Otro factor importante de rescatar es el rol que adquirió la Vicepresidencia del Ecuador en cuanto a la injerencia en el funcionamiento del Sistema Nacional EmprendEcuador y del MCPEC, lo que sin duda terminó afectando y alterando el funcionamiento del Sistema de Apoyo y Fomento al Emprendimiento en Ecuador, y fue dejando de lado a los actores organizados de la sociedad civil y abre paso a la influencia cada vez mayor del Ejecutivo en las decisiones sobre la materia.

El componente de articulación y coordinación interinstitucional sigue siendo un reto al interior y entre países. En Ecuador, no están dadas las condiciones para que los emprendedores puedan dar el paso de emprendedores a empresarios nacientes. La sobre

abundancia de comités, instituciones y regulaciones ocasiona una disfuncionalidad en los roles públicos. Aunque el Consejo de la Producción ha contribuido a regular las acciones de las instituciones, operativamente le hace falta importantes grados de cohesión, tiene una débil estructuración y funciona todavía un sistema doméstico y poco institucional. En lugar de los comportamientos normados, prevalecen los actos de amistad y confianza, o en su defecto, de enemistad y desconfianza que menguan la articulación interinstitucional.

El Código de la Producción ha permitido crear un Consejo Sectorial de la Producción de alto nivel decisorio con capacidad de definir temas de recursos y aspectos vinculantes, pero las capacidades del Consejo Interinstitucional en términos financieros y técnicos son bajas; funciona en un nivel operativo, conformado por delegados que no revisten características de permanencia. Suele presentarse superposición entre ministerios o instituciones, que frenan procesos o genera sobre intervención de programas y atiborramiento institucional que puede llegar a que los emprendedores no ingresen ni participen en estas iniciativas públicas.

Existe un débil proceso de descentralización de la política pública, ha faltado asesoría y acompañamiento in situ a los comités o departamentos de desarrollo productivo municipales por parte del Consejo de la Producción. Este es uno de los puntos neurálgicos de la articulación interinstitucional, que ha provocado estancamiento e incluso retrocesos en los procesos de implementación de política pública.

El vínculo con la academia por su parte, se ha basado en hacer alianzas y convenio temporales de capacitación y especialización empresarial para el emprendedor, la articulación podría ser mucho más permanente para incentivar el quehacer universitario, pero no se han tenido los resultados esperados ya que la academia también se ha visto afectada por la falta de recursos que estos programas no han invertido para especializar a los emprendedores.

La dinámica de acercamiento entre el Estado y la Sociedad Civil va en una etapa muy en retrocesos ya que la falta de resultados de estos programas ha conllevado a tener una sociedad civil desconfiada del apoyo que el Estado entrega a los emprendedores.

Los procesos de interlocución entre actores gubernamentales y no gubernamentales han caído en asuntos coyunturales y depende de quienes los lideran. El gobierno podría adoptar

metodologías más incluyentes y participativas con la idea de generar procesos de co-construcción pero no se ha tenido resultados.

3.3. Instrumento de Autoridad

Howlett (2011) señala que los instrumentos de autoridad llamados de regulación, no son más que el uso del poder coercitivo del estado, parte del gobierno para controlar y alertar el comportamiento social. Es así que Ajzen agrega, que las acciones emprendidas en el ámbito de la autoridad buscan prevenir o desalentar todos aquellos comportamientos que no vayan de acuerdo a los objetivos del gobierno (Ajzen, 1191 citado en Howlett, 2011: 83).

Por otro lado Peters, señala que la ley como institución cuenta con la capacidad para instaurar una lógica de lo adecuado asociada al neoinstitucionalismo normativo. "El estado se vincula orgánicamente con la sociedad, y la sociedad esta significativamente influenciada por la naturaleza del Estado" (Peter, 1999:20).

El Estado encarna la ley y las instituciones gubernamentales, pero al mismo tiempo las trasciende, la ley constituye un elemento fundante del ejercicio del poder y es a la vez la estructura del sector público así como la herramienta clave gubernamental que influye sobre el comportamiento de los ciudadanos (Peter, 1999: 19-20).

En lo que respecta a la *dimensión sustantiva* en materia de apoyo y fomento al emprendimiento existen varios instrumentos de autoridad que han permitido estructurar y reglamentar la política de fomento al emprendimiento. Como marco rector esta la Constitución Nacional que entra en vigencia en el año 2008. La carta magna que ordena la refundación del Estado en su capítulo tercero señala enfáticamente sobre el establecimiento adecuado del impulso hacia los sectores productivos y fomento al emprendimiento en el país.

De manera general, en este capítulo se enuncia que el Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, la salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación y por otro lado que el mismo Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento. Por último, se señala que habrá un instrumento legal

que permita el impulso y el fomento a la producción, al emprendimiento y a la innovación en el país (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Si bien en todo el texto de la Constitución se describen con claridad las pautas que se deben seguir para fomentar la producción, la productividad, el incentivo al sector empresarial y a la innovación, tanto desde el Estado como de parte del ecosistema del emprendimiento, resaltan los artículos 284, 304 y 388 porque señalan tres aspectos claves sobre el escenario el fomento al emprendimiento.

En el primer artículo (284) hace un llamado a incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.

Por otra parte la Constitución mediante el segundo artículo señalado (304) propone el fortalecimiento del aparato productivo y de la producción nacional, situación particular, ya que en la Constitución de 1998 a la producción nacional y al fortalecimiento de la misma era nulo y no abordaba en ningún sentido.

Otra novedad de la nueva Constitución mediante su artículo 388 es que se establece que el Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, la recuperación y desarrollo de saberes ancestrales y difusión del conocimiento. Un porcentaje de estos recursos se destinará a financiar proyectos mediante fondos concursables. Fondos concursables que se crearon mediante la reglamentación y la implementación del primer sistema nacional de emprendimiento y que en pocos años dejaron de operar.

Después de la Constitución Nacional como ley fundamental y símbolo de autoridad, encontramos a los planes nacionales de desarrollo. Estos documentos, que representan la planificación y coordinación de un proyecto a escala nacional, contienen los lineamientos estratégicos a seguir en materia de políticas públicas en un periodo de tiempo determinado.

Como primer plan que el gobierno de Correa estructura inicialmente está el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010, después se desarrolla el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

y finalmente se conformó el Buen Vivir Plan Nacional 2013 – 2017. Si bien, en cada uno de los planes se menciona la importancia del fomento al emprendimiento en el país y al cambio de la matriz productiva, es en los dos últimos planes donde se desarrolla más ampliamente las obligaciones del Estado en materia de fomento productivo y cambio de matriz productiva de pasar de un país primario a un país netamente exportadores de bienes y servicios de alto valor agregado. Específicamente, el objetivo 10 señala que hay que “impulsar la transformación de la matriz productiva del Ecuador”.

Los planes de desarrollo son incluidos en los instrumentos de autoridad porque la Constitución Nacional dispone, en su artículo 280, que en el Ecuador el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo es de carácter obligatorio para el sector público. Por lo tanto, el mismo cumple la función de una ley o estatuto.

Otro instrumento de autoridad es el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) aprobado en el año 2010. Este código que fue propuesto y manejado por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, determina los lineamientos generales y específicos para el desarrollo del sector productivo ecuatoriano. En este sentido, este código se convierte en el marco regulatorio desarrollado por el gobierno en materia productiva para implementar mecanismos, políticas, instrumentos entorno a la producción nacional, el emprendimiento, la innovación, las inversiones y el desarrollo económico.

Por otro lado, este código contempla su andamiaje institucional con estrategias claras respecto al emprendimiento, la primera estrategia refiere a la generación de un sistema integral para la innovación y el emprendimiento para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva, y para contribuir a la construcción de una sociedad de propietarios, productos y emprendedores, y una segunda estrategia que es el incentivo a la inversión productiva través del fomento y generación de un ecosistema de innovación y emprendimiento y asociatividad mediante la articulación de iniciativas públicas, privadas y populares y solidarias. Estrategias que han sido un avance clave para el desarrollo del ecosistema del emprendimiento nacional y que representan la legitimidad del poder Ejecutivo, al promoverse abiertamente desde este espacio, y en concreto bajo la conducción de MCPEC un cuerpo normativo que materializó la confirmación del primer sistema nacional de apoyo al emprendimiento en Ecuador, pero a su vez donde el gobierno central adquirió mayor

capacidad de incidencia en la política a través de esta normativa, la cual no tuvo el alcance esperado al final el año 2013.

Como parte de las estrategias del código de la producción que es la generación del sistema integral para la innovación y el emprendimiento, y mediante la conducción de este sistema por parte del MCPEC se crea el programa EmprendEcuador y algunos otros pequeños programas y fondos concursables con la finalidad de fortalecer y fomentar a emprendedores mediante estos instrumentos de política.

Por otra parte esta como otro instrumento de autoridad el Decreto Ejecutivo 757 que considera de gran importancia el emprendimiento y establece que las diferentes competencias y le otorga el papel fundamental a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) quienes son los responsables de promover el desarrollo productivo y socioeconómico en los territorios. Además, compromete al sector público mediante su Consejo Sectorial de la Producción, para establezca las políticas y lineamientos que permitan la generación de instrumentos y programas para el fomento, mejora competitiva e internacionalización de las Mipymes, contando para esto con el apoyo de los GADs.

En cuanto a la *dimensión procedimental*, esta generalmente se relaciona con el ejercicio de un Gobierno para dar paso y dar un acceso preferencial en el proceso de política, con la finalidad de garantizar y tener en cuenta otros diversos puntos de vista. Estos instrumentos de autoridad, desde la dimensión procedimental proveen y crean una amplia variedad de funciones desde la gestión de las redes de actores involucrados, frecuentemente para ganar soporte o marginar a los oponentes de política, pero también para garantizar que ciertos estándares y prácticas estén seguidos de las opciones de política presentes.

El involucramiento de los actores en los procesos de elaboración de Código Orgánico de la Producción así como en los objetivos del Consejo de la Producción posteriores fue importante, el debate generado en este marco estableció una dinámica de pugna con el Ejecutivo, debido fundamentalmente a cuestiones de la autonomía empresarial y productiva, la inversión financiera de la banca de desarrollo, la asistencia técnica internacional, la asistencia de especialistas internacionales, entre otros. Éstos otros actores, fueron los principales puntos de encuentro en donde el gobierno tomó distancia de los actores gremiales y condujo a un diseño de los instrumentos de autoridad bastante aislados del debate ampliado

en donde se debía tomar en cuenta las iniciativas privadas siempre buscando el consenso de tener un ecosistema dinámico de apoyo entre estado y sociedad; todo este debate y distancia del gobierno se dio en medio de fuertes críticas y deslegitimaciones constantes a actores importantes que habían estado en principio a favor de una propuesta clara de fomento y transformación productiva donde el sector privado, público, academia y sociedad se junten para cambiar la matriz productiva.

El fracaso de una política pública si bien tiene como constatación las fallas de implementación, es importante detectar la causa de estas, que se relacionan directamente con la toma de decisión gubernamental y el diseño de la política y sus instrumentos. A la hora de su aplicación el instrumento de política no produce el efecto esperado y se deben hacer los ajustes en la marcha, a partir de cambios técnicos, verificación de objetivos inmediatos o calibrage de mecanismos específicos (Hall, 1993; Fontaine, 2014; Roth, 2007; Aguilar, 1993). En el caso de los instrumentos de autoridad las fallas de implementación albergan desafinidades en el diseño de la misma y sus articulados, además que interviene el elemento cognitivo de interpretación de la norma y el elemento actitudinal que lleva a un desfase en su aplicación.

Existe un déficit en la aplicación de la normativa y además un desconocimiento técnico al momento de operar programas de emprendimiento públicos, lo cual ha llevado a tener instrumentos (programas) con fracasos o que a su vez no han tenido los resultados esperados en cuanto a asistencia al emprendedor, fomento, inversión financiera, y desarrollo de productos innovadores. Una escasa respuesta del aparato jurídico provocaría que los resultados de los programas y del sistema del emprendimiento se vean debilitada con el tiempo.

El problema de la Ley o Código radica no tanto en la redacción de sus articulados, sino en su débil conocimiento y comprensión, sumado a que el apoyo a emprendedores al ser un espacio delicado para que el gobierno interactúe, abre el abanico de posibilidades a otras modalidades de apoyo a emprendedores desde el lado privado, en donde el Código se ve afectado ya que no rige para iniciativas privadas o de organismos multilaterales con inversión propia y asistencias especializada.

Hace falta conocer la norma, se ha caído en errores de comprensión o fetichismos, como que el sistema nacional del emprendimiento en el país debe estar siempre manejado por el poder Ejecutivo, o que la inversión que inyecte el Estado debe estar siempre ligada a los lineamientos políticos del Gobierno, situaciones que han puesto en riesgo al ecosistema y que se han visto afectados por estos errores de comprensión y ejecución.

En la práctica, se enfatiza en el fortalecimiento de las autoridades del sector productivo, lo cual debería redundar en acciones ágiles para implementar programas de fomento a emprendedores con procesos claros y simplificados y con inversión de rápida colocación y acceso para los emprendedores. Si la política pública está basada en un objetivo que es la transformación productiva del país, el núcleo debe ser el apoyo a emprendedores y emprendedoras, pero al contrario, la política está enfocada en ver al Ejecutivo como el brazo ejecutor, controlador e inversor en el proceso, situación que se ha visto deteriorada ya que el Estado ha querido ser el centro del ecosistema y no ha incurrido en ejecutar los programas con eficiencia y los recursos muchas veces se han visto mal invertidos. Al respecto y haciendo un anclaje con los instrumentos de organización, la actuación de las instituciones y autoridades públicas ha sido rápida, el problema ha sido el conocimiento técnico y normativo de estas instituciones al momento de implementar instrumentos enfocados en apoyo a emprendedores.

En el país hace falta especialización sobre normativa productiva y de fomento empresarial, no hay profesionales especializados en normativa productiva, existe poca gente que conoce, pero estas personas están asesorando a organismos internacionales y que además de ser muy demandados a nivel internacional, a nivel nacional se dedican muy poco a asesorar en estos temas de normativa empresarial y fomento al emprendimiento.

A nivel general los casos, proyectos o programas de fomento al emprendedor no han sido exitosos, el fracaso o ineficiencia de estos programas se debe a que las autoridades no han actuado con inteligencia al momento de llevar la normativa clara y una planificación a largo plazo, así como también el manejo de información se ha diluido y la falta de especialización de profesionales en la rama de fomento al emprendedor han provocado malos resultados. Así mismo las capacidades institucionales regionales no han sido efectivas, algunas autoridades suelen estar emparentadas y encubrir la mala administración de estos programas de fomento al emprendimiento y esto ha conllevado al fracaso de estos programas públicos.

Finalmente, una falla importante a considerar es que el fomento al emprendimiento desde los programas públicos y la acción Ejecutiva es como si estuviera desligada de las propuestas del sector privado y los gremios empresariales, las academia y los órganos multilaterales de apoyo ya que el Código si bien da un marco normativo clave para la conformación del ecosistema, el accionar público y de las instituciones rectoras y servidores públicos empezaron a trabajar aislados de las propuestas privadas y académicas, tiempo después cuando los programas fracasaron por falta de especialización en la normativa y en la gestión se empezó a ver que el accionar privado y académico era importante para lograr el objetivo con eficiencia y con resultados e indicadores potenciales para el ecosistema y fomento al emprendedor.

3.4. Instrumento de Información (Nodalidad)

Evert Vedung indica que se incluyen entre los instrumentos de nodalidad todos aquellos esfuerzos del gobierno por utilizar el conocimiento y los datos disponibles para influenciar el consumo y producir comportamientos (Vedung, 1998 citado en Howlett, 2011: 115).

El instrumento de nodalidad o información es el que más dialoga con los otros, según Hood (1986) es el pegamento del sistema, ya que constituye un eje y a la vez, un núcleo que articula, por el cual todo confluye. En este caso converge la implementación de la política pública que requiere cada vez de una combinación mucho más consistente de instrumentos, de que el Estado incremente sus capacidades reales y su nivel de legitimidad.

Desde que llega el actual Gobierno al poder a inicios del año 2007, se observa que el régimen emprende un limitado esfuerzo tanto para obtener información sobre el estado actual del ecosistema del emprendimiento, como para producir información en ese campo.

Entre los instrumentos sobre la *dimensión sustantiva* se encuentra el Informe del Análisis de la Situación actual empresarial y de emprendedurismo en Ecuador elaborado por la SENPLADES y entregado en el 2008. Si bien este informe era para evaluar el sector y verificar sus fortalezas y debilidades, sin embargo se ha considerado a este informe como un instrumento de la política de fomento al emprendimiento planteada por el gobierno de Correa, a partir del cual se empieza con la conformación del sistema nacional del emprendimiento.

Este Informe donde se analiza el emprendimiento en el país, se evalúa dos aspectos, el primero la situación en donde se analiza que el sector empresarial está desatendido, donde no han existido políticas de atracción de inversiones para el sector, la falta de productos crediticios para emprendedores en el sector financiero privado y público, la falta de programas de fomento al ecosistema y de apoyo a emprendedores en capacitación, asesoría en mercado, productos y gestión.

Uno de los aspectos más controvertidos de este Informe es que se indica que la falta de una normativa que regule y la falta de instituciones especializadas provocaron diferentes posturas dentro del marco institucional público del país, en donde el Gobierno reconoce por una parte esa falta de institucionalidad y especialización, por lo tanto se considera clave que mediante el órgano coordinador MCPEC ponga en marcha la creación de ese Consejo Sectorial y la propuesta normativa. (Informe de Análisis del sector emprendedurismo, 2007)

Se debe mencionar, que el informe mencionado y sus análisis y recomendaciones, el Ejecutivo lo tomó como un instrumento de prioridad presidencial para el fomento al emprendimiento.

Otro instrumento de información llega a partir de la SENPLADES la cual crea y establece y es el Sistema Nacional de Información, sistema que engloba la información, datos, indicadores de varios sectores económicos del país, no solo de un solo sector.

En lo que compete a los indicadores del emprendimiento, de los sectores y de las instituciones vinculadas es pobre de información, ya que no se contemplan datos reales de los sectores económicos en donde se está emprendiendo, no se tienen datos de que instituciones públicas del aparato productivo han creado o tiene en marcha programas de apoyo, no se contemplan datos del sector financiero y sus productos de apoyo a emprendedores.

Para mejorar este Sistema Nacional de Información en lo que compete a información productiva, el MCPEC mediante el Consejo de la Producción contrata a consultorías a nivel nacional para realizar un levantamiento y actualización de información sobre el ecosistema del emprendimiento, si bien para el año 2011 conjuntamente con la apertura de EmprendEcuador ya se tenía levantada y actualizada la información del ecosistema, la falla en este instrumento fue la actualización constante que se le debía dar, en este punto el Sistema

Nacional de Información se convierte en el año 2011 en un poderoso instrumento de información para el emprendedor, inversionista, empresas de servicios a emprendedores, pero meses después fracasa debido a la falta de actualización semestral y anual.

Por otro lado, estos indicadores si bien fueron actualizados en su momento gracias al levantamiento y actualización de la información, años después no se podían tomar de referencia a los mismos, debido a que eran datos que no tenían validez de análisis, ya que el ecosistema del emprendimiento había tenido cambios potenciales a nivel de crecimiento del ecosistema en el sector privado, razón por la cual recibió diversas críticas, incluso el mismo Consejo de la Producción años después se dio cuenta de que el sistema de indicadores al no llevarlo actualizado, no se podía tomar decisiones respecto al ecosistema y a su política.

El eje de gestión de conocimiento e información es transversal a la política pública y a la estrategia nacional, incluyendo los demás ejes de la política. En este caso el MCPEC y su Consejo de la Producción para el año 2013 emprenden la acción de gestionar mediante el Banco Mundial un levantamiento de información sobre el emprendimiento en Ecuador y América Latina, informe que fue presentado por Hugo Kantis consultor principal del Banco Mundial para realizar este levantamiento y actualización de información. Este informe presentado ya arroja resultados reveladores e indicadores que comprometen a la política pública de fomento al emprendimiento en Ecuador, en donde algunos de los indicadores como las fuentes de financiamiento públicas se ven agotadas y cerradas para emprendedores, otro indicador como el número de negocios registrados y aperturados en el país baja considerablemente para finales del 2013 respecto a los años 2010 donde el Gobierno torno acciones positivas, pero que a largo plazo y que para el año 2014 fue un fracaso.

El Informe de Senplades, el Sistema Nacional de Información, y el Informe del Banco Mundial, responderían a las falencias y necesidades hasta ahora detectadas a nivel organizacional donde la falta de una estructura más eficiente y con más especialización era clave para tener una institucionalidad con resultados efectivos. A su vez la falta de articulación interinstitucional y la comunicación permanente para garantizar la recolección de información y posicionar una fuente oficial de información.

Ante esto, los delegados de las instituciones como MCPEC y Consejo de la Producción, sostienen que las cifras se ajustan a las funciones que cumple cada una de las entidades y no

se puede tener cifras consolidadas rápidamente, esto cae nuevamente en una falla y deja ver la falta de comunicación y trabajo entre instituciones en donde hacía falta tener o establecer rutas y protocolos de acción que permitan consolidar información fidedigna, actualizada y así responder a la atención del ecosistema de fomento al emprendimiento en el país.

Contar con un sistema de información bien estructurado a la actualidad en Ecuador es una necesidad latente, ya que si existiese la misma con actualización constante, sería de máxima utilidad para los "Policy makers", además de que se tendría información para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas. Un aspecto que promueve la vulnerabilidad a corto plazo es la falta de información sobre el ecosistema del emprendimiento, donde estarían las variables de inversión, financiamiento, actores, acciones de los actores, entre otras.

La dimensión procedimental da cuenta entonces, como se ha revisado de cómo los gobiernos generalmente actúan para persuadir o alcanzar sus iniciativas de política priorizadas, utilizando instrumentos procedimentales basados en sus recursos de información con la finalidad de intentar alterar el comportamiento de los miembros o actores que hacen parte de la red de política y que influyen en el proceso de diseño de la política pública, cabe resaltar que el fomento del emprendimiento como política pública a partir de este instrumento no ha tenido los mejores resultados por la falta de accionar entre instituciones, por una comunicación deficiente y por falta de una estructura de información apegada a las necesidades del ecosistema del emprendimiento.

3.5. Instrumento de Tesoro

El presupuesto se convierte en un instrumento de política económica con algunos objetivos esenciales, entre ellos, ajustar la distribución de la riqueza, lograr la estabilización económica y ajustar la asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas (Moyano, 2012).

Los objetivos de política, la implementación de la misma y los instrumentos que de ella devienen, solo llegan a materializarse cuando existe un rubro determinado para ellos dentro del presupuesto de un Estado, luego de lo cual el gasto efectivo es el que da cuenta del nivel de implementación de la política y de ser el caso, el énfasis del gasto en una u otra área de la política, determina las áreas o acciones que un gobierno prioriza en su gasto.

Entre los instrumentos sustantivos del tesoro encontramos, por un lado, la transferencia de recursos económicos a determinados actores para incentivar su desarrollo, o por otro lado, la imposición de costos para desalentar su participación (Howlett, 2011).

Es así que para el análisis de este instrumento, es importante evaluar cuánto dinero ha destinado el Estado para las principales instituciones de la política de fomento al emprendimiento con el objetivo de conocer el interés del gobierno en incentivar y fomentar el ecosistema del emprendimiento en el país.

En análisis de la dimensión sustantiva, se tiene que el ejecutivo es el encargado de planificar y presentar los proyectos de ley presupuestales cada año ante el Legislativo, esta tarea está encargada al Ministerio de Finanzas, con el aval del Ministerio Coordinador de la Política Económica, quien es el encargado de verificar el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y nivel del gasto propuesto, una vez que pasa por la revisión del poder Legislativo, se inicia con el proceso de aprobación mediante decreto ejecutivo y asignación presupuestaria a cada institución del gobierno central.

En Ecuador, el Presupuesto General del Estado se divide en gasto corriente y gasto de inversión, el primero se refiere a la distribución que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo (contratación de recursos humano público, compra de bienes, servicios administrativos, etc.). Por el otro lado está el gasto de inversión que refiere al gasto en el que incurre el sector público, destinados a la creación de infraestructuras y a la creación de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter de amortizables.

Las asignaciones anuales que el Ministerio de Finanzas realiza a las instituciones públicas son conocidas como "codificadas" y se entiende por "devengado" al presupuesto (corriente y de inversión) ejecutado por cada institución pública.

De tal forma, es importante analizar cuánto dinero ha destinado el Estado para las principales instituciones de la política de fomento a la producción y al emprendimiento con el fin de conocer el interés del gobierno por el apoyo al ecosistema del emprendimiento.

En primera instancia se presenta un balance presupuestal de los últimos 6 años (2009-2014), donde se indican los ingresos y gastos totales del Gobierno Nacional, notándose un incremento en los ingresos no petroleros año a año, situación que hace referencia a tener una economía basada en recaudaciones tributarias, por otro lado el nivel de gasto también es creciente año contra año, siendo este al final de cada año superior a los ingresos, teniendo como resultado déficit global todos los años en análisis.

Los ingresos totales en el periodo 2009-2014 tuvieron un incremento de más del 100% entre el 2009 y el 2014, los más representativos son los ingresos tributarios. Por su parte, los gastos en el mismo periodo tuvieron un incremento de más del 100% entre el 2009 y el 2014, porcentaje igual al incremento de los ingresos, no obstante los gastos superan a los ingresos cuyo resultado es un déficit presupuestal. Por otro lado, los gastos en Compra de Bienes y servicios y los gastos de Capital (inversión) son los que tuvieron mayor incremento año tras año de menor a mayor.

En la (tabla 3.1.) se presenta la composición del gasto público del Estado ecuatoriano para los años en análisis, dividido en: Gastos Corrientes que se subdividen en intereses, sueldos, prestaciones y otros, y por otro lado están los Gastos de Capital o inversión, destinados al aumento del patrimonio público, como infraestructura y gastos en inversión social que hacen parte del gasto público social.

Para el año 2013, el presupuesto general del Estado fue de \$35.000 millones de USD y el objetivo general fue, menos pobreza, más infraestructura, mejor acceso a salud, cambio de matriz productiva, educación de calidad. Este presupuesto creció en 9% respecto al del 2012. En este punto el gasto de inversión en sector productivo es el menos favorecido, si bien por un lado el mejoramiento de la infraestructura fue clave, la conectividad de igual manera fue estratégica, pero la inversión en fomento al cambio productivo desde el 2009 al 2013 no llega a niveles óptimos.

Tabla 3.1. Balance del Gobierno Nacional Central 2009-2014

Millones de Dólares

AÑOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INGRESOS TOTALES	\$ 18,378.10	\$ 23,178.00	\$ 31,189.90	\$ 34,569.50	\$ 37,259.70	\$ 39,031.90
Petroleros	\$ 5,211.50	\$ 7,845.00	\$ 12,934.60	\$ 12,219.70	\$ 11,433.40	\$ 10,905.80
Exportaciones (1)	\$ 5,211.50	\$ 7,845.00	\$ 12,934.60	\$ 12,219.70	\$ 11,433.40	\$ 10,905.80
Venta de Derivados	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
No Petroleros	\$ 12,372.40	\$ 13,986.70	\$ 16,489.00	\$ 19,782.50	\$ 22,630.30	\$ 23,939.10
Tributarios	\$ 7,553.10	\$ 8,667.30	\$ 9,765.10	\$ 12,254.70	\$ 13,667.50	\$ 14,459.90
A la renta	\$ 2,517.50	\$ 2,353.10	\$ 3,030.20	\$ 3,312.90	\$ 3,847.40	\$ 4,160.70
IVA	\$ 3,288.20	\$ 3,759.50	\$ 4,200.40	\$ 5,415.00	\$ 6,056.10	\$ 6,375.60
ICE	\$ 448.10	\$ 530.30	\$ 617.90	\$ 684.50	\$ 743.60	\$ 803.20
Arancelarios	\$ 950.20	\$ 1,152.50	\$ 1,155.70	\$ 1,261.10	\$ 1,352.20	\$ 1,357.10
Salida de Divisas(2)	\$ -	\$ 365.00	\$ 491.00	\$ 1,160.00	\$ 1,225.00	\$ 1,260.00
Otros impuestos	\$ 349.10	\$ 506.90	\$ 269.90	\$ 421.20	\$ 443.20	\$ 503.30
Contribuciones Seguridad Social	\$ 2,061.00	\$ 2,540.40	\$ 3,970.80	\$ 4,755.90	\$ 4,546.50	\$ 4,718.10
Otros (3)	\$ 2,758.30	\$ 2,779.00	\$ 2,753.10	\$ 2,771.90	\$ 4,416.30	\$ 4,761.10
Resultado operacional empresas SPNF	\$ 794.20	\$ 1,346.30	\$ 1,766.30	\$ 2,567.30	\$ 3,196.00	\$ 4,187.00
GASTOS TOTALES	\$ 20,610.30	\$ 24,122.60	\$ 31,290.20	\$ 35,393.70	\$ 41,607.20	\$ 44,346.30
Gastos corrientes	\$ 13,930.20	\$ 16,905.10	\$ 21,942.60	\$ 24,431.20	\$ 26,976.60	\$ 28,991.90
Intereses	\$ 349.00	\$ 412.60	\$ 502.10	\$ 652.10	\$ 970.60	\$ 1,023.60
Externos	\$ 322.70	\$ 377.20	\$ 451.60	\$ 533.40	\$ 713.70	\$ 828.50
Internos	\$ 26.30	\$ 35.40	\$ 50.50	\$ 118.70	\$ 256.90	\$ 195.10
Sueldos	\$ 5,929.20	\$ 6,785.90	\$ 7,264.60	\$ 8,345.50	\$ 8,896.40	\$ 9,478.30
Compra de bienes y servicios	\$ 1,924.20	\$ 2,090.20	\$ 2,543.20	\$ 3,472.80	\$ 4,435.10	\$ 5,327.70
Prestaciones de seguridad social	\$ 1,874.80	\$ 2,245.30	\$ 3,204.60	\$ 3,334.70	\$ 3,409.90	\$ 3,665.20
Otros (4)	\$ 3,853.00	\$ 5,371.10	\$ 8,428.10	\$ 8,626.10	\$ 9,264.60	\$ 9,497.10
Gastos de capital	\$ 6,680.10	\$ 7,217.50	\$ 9,347.60	\$ 10,962.50	\$ 14,630.60	\$ 15,354.40
SUPERAVIT/DEFICIT GLOBAL	\$ (2,232.20)	\$ (944.60)	\$ (100.30)	\$ (824.20)	\$ (4,347.50)	\$ (5,314.40)
SUPERAVIT/DEFICIT PRIMARIO	\$ (1,883.20)	\$ (532.00)	\$ 401.80	\$ (172.10)	\$ (3,376.90)	\$ (4,290.80)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	\$ 62,519.70	\$ 69,555.40	\$ 79,276.70	\$ 87,924.50	\$ 94,776.20	\$ 100,917.40

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador – Elaboración Propia

Sobre la base de esta primera información sobre el Presupuesto General del Estado y su balance en los años en análisis, se ha realizado una revisión del presupuesto destinado al funcionamiento del sector productivo y sus programas de fomento al apoyo y fomento al emprendimiento.

Tabla 3.2. Presupuesto total ejecutado en programas de emprendimiento e innovación.**Años 2009 – 2014: En Dólares**

AÑOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
PROGRAMAS / INSTITUCIÓN	\$ 1,761,649.00	\$ 2,761,245.00	\$ 3,311,770.00	\$ 3,770,891.00	\$ 1,216,619.00	\$ 501,260.00	TOTAL POR PROGRAMA
EmprendEcuador - MCPEC	\$ 350,000.00	\$ 1,100,000.00	\$ 1,645,000.00	\$ 2,107,551.00	\$ 430,200.00	\$ 130,450.00	\$ 5,763,201.00
CreeEcuador - MCPEC	\$ 450,219.00	\$ 650,030.00	\$ 560,987.00	\$ 750,450.00	\$ 320,765.00	\$ 198,700.00	\$ 2,931,151.00
InnovaEcuador - MCPEC	\$ 93,450.00	\$ 120,450.00	\$ 234,876.00	\$ 345,000.00	\$ 120,000.00	\$ 52,110.00	\$ 965,886.00
Centros de Desarrollo Empresarial - MIPRO	\$ 867,980.00	\$ 890,765.00	\$ 870,907.00	\$ 567,890.00	\$ 345,654.00	\$ 120,000.00	\$ 3,663,196.00
TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO EN PROGRAMAS DE FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO							\$ 13,323,434.00

Fuente: Ministerio de Finanzas – MCPEC – Elaboración Propia

La (tabla 3.2) resume la ejecución del presupuesto de todos los programas públicos que configuran el ecosistema de fomento y apoyo al emprendimiento en el país. Como se puede observar, el gasto total entre el 2009 y el 2014 fue de USD 13.323.434 (millones de USD); de ahí, la mayor cantidad de recursos se concentran en el programas EmprendEcuador y seguido del programa de Centros de Desarrollo Empresarial manejado por el Ministerio de Industrias. El programa EmprendEcuador representa el 43% del total del gasto de inversión en los programas de fomento al emprendimiento, luego de lo cual el segundo rubro más alto es del de los Centros de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Industrias, que representa el 28% aproximadamente del presupuesto total.

Esto en líneas generales, sin contar con mayor precisión de cómo se gastaron estos recursos, supone que casi el total de los recursos empleados en los programas se destinaron al desembolsar a los emprendedores para realizar varias cosas: planes de negocios, capacitación y especialización, desarrollo de prototipos, comercialización e internacionalización, todo esto con la ayuda de empresas expertas en el área empresarial, por otro lado no se destinaron recursos a especializar a los técnicos de los ministerios ni a preparar en las diferentes áreas de apoyo y fomento a emprendedores.

En cuanto, al programa InnovaEcuador, cabe resaltar que esta inversión era para emprendedores en etapa de crecimiento, es decir con productos o servicios ya en marcha, por lo que el presupuesto en los años de análisis quedo muy corto, ya que la inversión que necesitaban este tipo de emprendimientos era mayor cantidad para lograr expansión.

De los 6 años, el 2011 y 2012 son los años claves en inversión al ecosistema, para el año 2013 y 2014 se evidencia la decadencia y falta de continuidad de inversión en estos programas,

debido a la falta de institucionalidad, a la falta de continuidad en los lineamientos y objetivos de Ministerio Coordinador de la Producción.

De lo revisado en la tabla anterior, la priorización del gasto en los programas se enfoca en: EmprendEcuador para emprendedores nacientes y con ideas pero donde están la mayoría de ideas del ecosistema, y para los Centros de Desarrollo Empresarial, donde este programa apoya a todo tipo de emprendedores en especialización y capacitación en áreas de interés del proyecto; para los otros programas que aplican al fomento de emprendedores en etapa de maduración el presupuesto es menor, pero tomando en cuenta que estos emprendedores son pocos pero con necesidades de financiamiento más amplias para expansión.

Más allá del dinero destinado a las instituciones encargadas de llevar a adelante la política de fomento a la producción y apoyo al emprendimiento, Howlett (2011) nos explica que hay otros instrumentos que están relacionados directamente con el control. Estos instrumentos procedimentales que buscan la alteración de los grupos de interés incluyen la creación de impuestos y la eliminación de incentivos económicos. Al respecto Kash señala que el sistema de impuestos suele ser usado frecuentemente por los gobiernos para neutralizar o cooptar a sus oponentes (Kash, 2008 citado en Howlett, 2011).

Lo que se concluye de esta sección primeramente es que el apoyo y fomento al emprendimiento en los años de análisis fue temporal, ya que los gastos de inversión en estos programas son mínimos a comparación de lo que se debió inyectar para lograr institucionalizar al ecosistema y mejorar la calidad de emprendimientos. En efecto, la asignación en los siguientes años al análisis sigue siendo más baja y demuestra que la situación es de poco fomento e impulso al ecosistema.

En suma, si bien los últimos seis años del análisis el gasto público en fomentar al emprendimiento como porcentaje del PIB es del 0.13%, se evidencia que en seis años si se generaba una mejor planificación fiscal y destino de recursos más eficientes el cambio productivo podría haber sido mayor al fomento al emprendimiento en Ecuador, este porcentaje sigue siendo muy bajo al momento de compararse con países como Colombia, Chile, Uruguay que están sobre el 1% en porcentaje del PIB.

Cómo lo corrobora la mayoría de los estudios, una de las grandes fallas de implementación para el apoyo al emprendimiento, no solo en Ecuador, sino a nivel mundial es la baja asignación presupuestal que se relaciona con el grado de prioridad y el posicionamiento en las agendas públicas.

A lo largo del capítulo 3 se abordado el análisis de cuatro instrumentos claves para verificar si en el proceso de implementación de la política de fomento al emprendimiento en el país ha tenido fallas. Este proceso de análisis ha conllevado a tener como hallazgos principales en el ámbito de la estructura organizacional estatal donde se pudo analizar que la falla al momento de implementar un instrumento de apoyo no viene desde la estructura de las organizaciones, sino desde la falta de articulación y de trabajo de las mismas.

Así mismo, se puede ver que la falta de una estructura informativa y actualizado ha conllevado a tener un sistema de información desactualizado, no apto para informarse de lo que ocurre a nivel de estadísticas, datos claves de emprendimientos, e indicadores de los mismos, sim embargo a lo largo del período se realizaron esfuerzos por mantener actualizada la información, pero al no tener el presupuesto necesario se vio afectado los elementos de información para emprendedores.

Finalmente, se puede decir que los presupuestos designados son pocos, debido a que los programas tenían alto impacto y necesitaban más inversión para llegar a operar a lo largo del tiempo los programas, destinar incentivos económicos para los emprendedores e invertir en la institucionalización y articulación necesario para llegar a tener una implementación y resultados adecuados que sirvan para el ecosistema del país.

Conclusiones

El desarrollo productivo y emprendedor ha sido tradicionalmente uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico de un país. Todas las sociedades requerimos de un aparato productivo sano y emprendiendo productos y servicios de alto valor agregado para la economía. Los gobiernos por su parte, necesitan que el fomento al ecosistema del emprendimiento se transforme en empleo, renta y aporte al crecimiento del país.

Luego de lo revisado hasta aquí, es importante comprender que las políticas públicas, según Howlett (2011), son el resultado de esfuerzos hechos por los gobiernos para alterar aspectos de sus propios comportamientos o de la sociedad, todo ello para alcanzar ciertos fines o propósitos que se encuentran comprendidos, a su vez, dentro de complejos arreglos de objetivos de políticas y medios políticos.

Es evidente que la Política Pública de Fomento al emprendimiento en Ecuador, como todas las políticas públicas, conllevan una selección de instrumentos que responden a varios factores, como: seguir los cambios históricos de los modos de gobernanza y tendencias institucionales, factores contextuales colaterales, incidencia de la globalización y sus dinámicas, el rol que ejercen los expertos involucrados en la toma de decisiones (Howlett, 2011), entre otros. Este proceso de selección de instrumentos según los recursos del Estado, configura el diseño de política, en el que se explican y utilizan conjuntos o combinaciones de instrumentos de política, que intervienen en la toma de decisiones y posibilitan al Estado, el logro de objetivos (Linder y Peters) y constituye un proceso deliberativo en los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política, haciéndolos converger.

El análisis multinivel planteado por Howlett (2011), aplicado al análisis de la política de fomento al emprendimiento en el período planteado, toma en cuenta la influencia del modo de gobernanza sobre la lógica del régimen de la política en estudio. Además de dicha lógica sobre el tipo de planes operacionales u operativos que, en el contexto descrito, se consideraron factibles, tanto en cuanto a la definición sustantiva como en cuanto a la procedimental.

Los instrumentos de política, se analizan de forma interrelacional, existen varias combinaciones o mix de instrumentos con grados de consistencia e inconsistencia entre sí, que se seleccionan de acuerdo a los objetivos de política: alterar o controlar la prestación de bienes y servicios dentro del espacio de política desde una dimensión sustantiva. En esta dimensión, la combinación de instrumentos de política presenta desequilibrios, porque si bien Ecuador en autoridad, tiene estipulado un Código de la Producción como eje rector para el fomento al ecosistema del emprendimiento, este presenta algunas inconsistencias, como la falta de incentivos tributarios para emprendedores nacientes, la falta de regulación para la creación de una institución pública especializada en emprendimiento que fomente el ecosistema, la falta de fomento e incentivo para el sector financiero privado en otorgar herramientas financieras para emprendedores nacientes y en crecimiento.

En lo organizativo, si bien, Ecuador tiene las organizaciones responsables y ejecutoras para fomentar el ecosistema del emprendimiento y una arquitectura institucional representada por el Consejo de la Producción, sigue habiendo una ruptura entre las dinámicas políticas y sociales del ámbito nacional con las dinámicas de los entes territoriales.

La situación organizacional es meramente centralizada desde el gobierno central, y se puede ver la falta de articulación y con enfoque temporal. Las respuestas institucionales siguen estando sectorizadas a nivel del ejecutivo, en donde hace falta un fuerte componente de articulación y acercamiento de realidades y necesidades en lo que compete al fomento al emprendimiento en el país.

Precisamente, uno de los importantes aportes del neoinstitucionalismo es que ofrece una noción amplia de información a través del concepto de nodalidad. Así, más que centrarse en la información como un conjunto de datos, se centra en los sistemas de circulación de la información, concepción que supera la intervención de los medios de información, entre los cuales está el Sistema Nacional de Información administrado por SENPLADES, así como el Informe del Análisis de la Situación del emprendedurismo en Ecuador, se convirtieron en primera instancia en instrumentos de apoyo al ecosistema, pero con el tiempo esta información es etérea y no existe información actualizada con indicadores y estadísticas claves.

Mientras no exista una información sistemática, actualizada, confiable y verificable, el fomento al ecosistema emprendedor en el país no va a ser prioritario, como si lo es, la política comunicacional, la política de seguridad nacional, que por lo demás, significan prebendas institucionales y justifican su prioridad.

Así mismo, la desarticulación entre las diferentes instituciones del sector productivo ha conllevado a que la estructuración y consolidación de información en cifras e indicadores no se la tenga actualizada para la toma de decisiones, necesidad latente para la comunidad de actores del emprendimiento.

En el presupuesto, los recursos por parte del Estado son mínimos, siendo un punto neurálgico; el diseño de políticas necesita fortalecerse con instrumentos de tesoro sólidos, para salir de lo precario e incipiente (Montenegro y Fontaine, 2014).

Cuando se pueda demostrar al país de mejor manera, cuál es la dimensión del fenómeno de la falta de apoyo al emprendedor y de estrategias para el ecosistema, se podrá tener claridad de las necesidades latentes de los emprendedores. En las instituciones gubernamentales, existe un enfoque más desde la contingencia, lo reactivo y la lógica consecuencialista. Están guiados más por estímulos técnicos, que por criterios normativos institucionales. En lo sustantivo, existen múltiples instrumentos cuya combinación entre sí presenta escasa complementariedad y alta inconsistencia, sus esfuerzos han sido importantes, pero se debe superar las instancias declarativas y formales, para que las capacidades reales del Estado se fortalezcan y aumente su legitimidad al momento de implementar política pública.

Respecto al grado de participación en el presupuesto de la política pública de fomento al emprendimiento, más del 80% de lo que ha invertido el gobierno es en dos programas EmprendEcuador y Centros de Desarrollo Empresarial, programas que para el 2014 tenían ya recursos escasos como para seguir fomento el emprendimiento.

La Sociedad Civil y los actores no gubernamentales se han activado, bajo los objetivos del Estado de promover o limitar sus acciones y se han generado iniciativas que sin tener alto impacto y reconocimiento, han tomado presencia a nivel nacional, entre algunas de estas iniciativas esta la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI), Emprende Fe de la Fundación CRISFE del Banco Pichincha. En este marco, la relación entre instrumentos

sustantivos y procedimentales, también es inconsistente y se debe entre otros factores a una débil coordinación burocrática; existen nodos de contradicción, y reversión de algunos resultados positivos.

Queda demostrado que, si bien la política de fomento del emprendimiento del actual gobierno es definida por sus actores como poco efectiva, sobre todo al disponer la creación de inversión pública sin una planificación acorde a las necesidades, hasta el 2015 ésta sigue siendo débil y sin resultados. A casi diez años de la entrada del actual gobierno, aún no se evidencian medidas claras para incentivar y promover la creación, fortalecimiento y expansión de nuevos emprendimientos con alto valor agregado.

Se evidencia una lógica de lo adecuado como lo definen March y Olsen, especialmente en las acciones de las organizaciones no gubernamentales por su vocación que motiva a promover en el fomento del emprendimiento en Ecuador. La misma lógica de lo adecuado se ve imbuida por un estado de inercia y pasividad en cuanto a respuestas, en las que se presentan limitantes como: escaso presupuesto que ata las manos del gobierno y de los actores no gubernamentales para hacer más y mejor; capacidades reducidas y escaso conocimiento para dimensionar el problema y articularlo con otras dinámicas de cambio productivo.

Esta investigación constituye un aporte significativo dentro del ámbito de las políticas públicas, se valida a través de un estudio de caso la aplicación del enfoque neoinstitucionalista, en el que las instituciones formales establecidas por norma o reglamento como las Leyes, las estructuras orgánicas, el Sistema de Información Nacional, la partida presupuestal asignada, entre otros, rigen la implementación de la política pública, apalancándose en las instituciones informales, rutinas instauradas, costumbres y componente cultural, que se constituyen en elementos explicativos de las transformaciones que ha tenido la política pública.

En la investigación se destacan dos variables rectoras y transversales, una, la coordinación interinstitucional y dos, la capacidad técnica-operativa. Estas han sido dos variables que han marcado el curso de la política pública de fomento al emprendimiento en Ecuador, siendo ejes estructurantes, tanto en la dimensión sustantiva como procesal. La conjunción de las dos, dan cuenta de los avances de la política pública en el país en lo que respecta a los hitos o momentos sobresalientes, la aprobación del primero Código Orgánico de la Producción en el

2010, la implementación del emprendimiento como materia dentro de la malla escolar primaria, entre otros, con sus dinámicas y procesos. El objetivo es lograr que se mantengan en el tiempo, superando situaciones coyunturales en el cambio productivo del país y en el fortalecimiento del espíritu y formación de futuros empresarios del país.

En la coordinación interinstitucional gobierno, empresa privada y academia, el componente de participación y encuentro de actores, entraría a jugar un papel relevante con la generación de espacios de diálogo, interlocución y debate, logrando concertar criterios y acciones frente a las necesidades y capacidades reales institucionales, así como los intereses que cada institución persigue y más aún las necesidades del ecosistema emprendedor ecuatoriano. La meta es consolidar alianzas estratégicas donde participen no solo actores institucionales como gobierno, organizaciones no gubernamentales, academia, agencias de cooperación internacional y se promuevan compromisos bilaterales o multilaterales, sino también, se incluyan a quienes constituyen el centro de la política pública, que son los emprendedores y las emprendedoras el país.

Esto último en la práctica, constituye un verdadero reto, porque implica un cambio de enfoque en cómo diseñar política pública, una dimensión más participativa, de arriba hacia abajo que logre interactuar con los equipos gubernamentales e incidir en los decisores de política.

En la capacidad técnica-operativa, es perentorio tener avances significativos en la actualización de la discusión mundial en temas de fomento al emprendimiento, en lograr hacer un seguimiento y monitoreo de los avances y retrocesos que ha tenido el país. Fortalecer el componente cognitivo, con la capacitación y continua formación de los dirigentes políticos, burócratas “Street level” y actores no gubernamentales, que les permita adquirir y cimentar su criterio social y político, desde la conjunción de un enfoque empresarial y de conocimiento de lo que necesitan las organizaciones.

Esto llega a comprobar el *objetivo e hipótesis* de trabajo planteada en la investigación, en donde la capacidad del Estado, la coordinación interinstitucional y capacidad técnica-operativa del ecosistema, se han mostrado débiles en el diseño y en el proceso de implementación y en la injerencia en la consolidación de los instrumentos de política, sin ser las únicas variables asociadas a las fallas de implementación. En la investigación aparecieron otros elementos o variables cruciales como la falta de información clave para la toma de

decisiones por parte del ecosistema del emprendimiento, la mala descentralización de conocimiento y recursos de los programas a los diferentes actores municipales y territoriales; variables que merecen ser abordadas en posteriores investigaciones para ampliar la construcción de conocimiento y poder dimensionar y posicionar en las agendas políticas el fomento al emprendimiento a escala regional y global.

Esta investigación logra analizar la política pública en su conjunto a partir de los instrumentos de política, pero no es suficiente la aplicación y análisis con este modelo, existen muchas aristas desde donde se pueden hacer nuevos análisis de política pública que la misma opción teórico-metodológica lo posibilita, indagando los estilos de implementación, los cambios de política de primer, segundo o tercer nivel; los procesos de aprendizaje desde una dimensión histórica; la participación y el quehacer de actores gubernamentales o no gubernamentales. O también se pueden aplicar otros modelos teóricos, donde se privilegien más que las instituciones, los intereses o las ideas, buscando así profundizar siempre la búsqueda de una buena implementación de políticas conducida a la obtención de buenos resultados para la sociedad.

Queda como tarea pendiente el analizar en un futuro la evolución de las políticas actuales de fomento al emprendimiento de la región que para muchos investigadores y académicos contribuyen a la conformación de una sociedad más equitativa y plural, y que para otros tantos posibiliten un mayor control de la sociedad y de la propiedad privada por parte del Estado.

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Pp. 1-470.
- Apter, David. 1991. *Institutionalism reconsidered*. International Social Science Journal. August: 463-481.
- Arteaga, María Elizabeth, y Virginia Lasio. 2009. *Empresas dinámicas en Ecuador: factores de éxito y competencia de sus fundadores*. Academia, Revista Latinoamericana de Administración (CLADEA), 42. Guayaquil, Pp. 1-17.
- Bardach, E. 1980. *Implementation studies and the study of implements*. Paper presented to the American Political Science Association.
- Becerra, Martín. 2015. *De la Concentración a la Convergencia*. Políticas de Medios en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt, y Ross Levine. 2005. *SMES, Growth, and Poverty*. United States: NBER Working Paper No. 11224.
- Berman, Paul. 1978. *The Study of Macro and Micro-Implementation, in Public Policy*. Vol. 26, núm. 2.
- Boussagnet Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet. 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 515.
- Browne Angela, Aaron Wildavsky. 1998 y 1983. *La implementación como adaptación mutua*. En: J. Pressman, A. Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 315-346
- Couyoumdjian, Juan Pablo. 2008. *Sobre el empresario y el emprendimiento en la teoría económica: Una revisión*. Documento de trabajo No. 4. FEN, Universidad del Desarrollo. Santiago de Chile.
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter. 1999. *Introducción, En: El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económico.
- Ferraro, Carlo, y Giovanni Stumpo. 2010. *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Vol. 107. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford. Oxford University Press.
- Fischer y Forester. 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2014. *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Ecuador: FLACSO, Pp.190.
- Flor, Gary. 2011. *Guía para crear y desarrollar su propia empresa*. Quito, Pichincha. Cámara Ecuatoriana del Libro.
- Giddens, Anthony. 1996. *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires. Editorial Armorrortu.
- Hall Paul y Taylor Robert. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. London. Political Studies 44. Pp. 936-957.
- Held, Günther. 1995. *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: Experiencias recientes en América Latina*. Serie Financiamiento para el Desarrollo 34. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Hill y Hupe. 2009. *Implementing Public Policy an Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage, London, Pp. 1-205.
- Hood Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.

- Hood Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan. Pp. 21-116.
- Hood Christopher. 2007. *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades*. *Governance* 20.
- Hosseus, D. y L. Pal. 1997. *Anatomy of a policy area: The case of shipping*. *Canadian Public Policy* 23(4). Pp. 399-416.
- Howlett Michael. 2005. *What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy implementation styles*. In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press. Pp.31-50.
- Howlett Michael. 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. *Political Sciences*. Pp. 42: 73-89.
- Howlett Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge. Pp.238.
- Howlett Michael y Jeremy Rayner. 2007. *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements*. New York, Oxford University, *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. *Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett Michael, y Ramesh, M. 2009. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York, Oxford University, pp. 160-170.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo. 2014. "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research", *Policy & Politics*, in press, 21 p.
- Kantis, Hugo, Juan Federico, y Cecilia Menéndez. *Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina: Tendencias y desafíos*. Argentina: CAF working papers 2012/09, 2012.
- Kantis, Hugo, Pablo Angelelli, y Virginia Moori. *Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional*. Washington: Inter- American Development Bank y FUNDES, 2004.
- Kooiman, Jan. 2003. "Governing as Governance". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustín Cerrillo i Martínez (Coord.): 57-81. Madrid: INAP.
- Lasswell, Harold. 1959. *The Policy Orientation*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Linder H. Stephen, Guy Peters. 1998. "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.): 60-79. New York: Palgrave Macmillan.
- Majone, G y Wildvasky, A. 1979. *La implementación como Evolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March James, Johan Olsen. 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- March, J.G y S.P. Olsen. 1993. *Gobernanza Democrática*. New York: Free Press.
- Medellín Torres, Pedro. «La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad» *Revista CEPAL, Serie Políticas Sociales* 93 (CEPAL), Julio 2004: 01-56.

- Meyer, J and B, Rowan. 1977. *“Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”*: New York: American Journal of Sociology 83. pp. 340-363.
- North, D. (1993). *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*: México: Fondo de Cultura Económico.
- Ostrom, Elinor. 2007. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” In: Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 21-64.
- Ordeñana, Xavier, y Elizabeth Arteaga. Middle –class Entrepreneurship and the effect of social capital. Guayaquil: Inter- American Development Bank Working Paper No. IDB-WP-318, 2012, 1-31.
- Parsons, Wayne. 2007. *“Políticas Públicas: Una Introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas”*: México: FLACSO, sede académica de México. pp. 1-799.
- Peters, Guy. 1999. “El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política”. Gedisa Editorial. Barcelona, España. pp. 13-207.
- Powell, W y DiMaggio P. 1999. *“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”*: México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México. (p. 10-33)
- Pressman y Wildavsky. 1998. *“Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”*: México: Fondo de Cultura Económica. pp. 327-411.
- Reyes, Cristina. Proyecto de ley de fomento a jóvenes emprendedores. Propuesta de ley, Quito, 2013.
- Rodríguez, Alfonso. «Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial.» Revista científica Pensamiento y Gestión, nº 26. 2009: 94-119.
- Rhodes, Raw. 1997. *“El institucionalismo”*: En: *Teorías y métodos de la Ciencia Política*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.), pp. 53-67.
- Roth, A. 2002. *“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”*: Bogotá: Ediciones Aurora. pp. 41.
- Roth, André-Noël. 2010. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 372 p.
- Salamon, Lester. 2000. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-1674. Salamon, Lester. 2002. *The tools of Government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul. 1986. *“Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”*: *Journal of Public Policy* 6.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1993. *“La implementación de las Políticas”*: México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 323-372.
- Sempere, Joaquim. 2009. *Mejor con menos: necesidades, explosión consumista y crisis ecológica*. Barcelona.
- Schneider, A. y H. Ingram. 1990. “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *Journal of Politics* 52 (2): 510- 529.
- Whitford, Andy. 2013. “The Public Choice Perspective”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Eds.): 76-86. Estados Unidos-Canadá: Routledge.
- Young, Sally. 2007. “The Regulation of Government Advertising in Australia: the politicization of a Public Policy Issue”, *Australian Journal of Public Administration*, 66 (4): 438-452.

Zurita, Andrés. 2010. Conceptualización y desarrollo de sistema nacional de emprendimiento de Ecuador.» Uruguay emprendedor: Marco institucional de políticas públicas de emprendimiento. Montevideo.

Documentos

Constitución de la República de Ecuador 1998.

Constitución de la República de Ecuador 2008.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Decreto 757.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2008-2012/2013-2017.

Presupuesto General del Estado, 2009.

Presupuesto General del Estado, 2010.

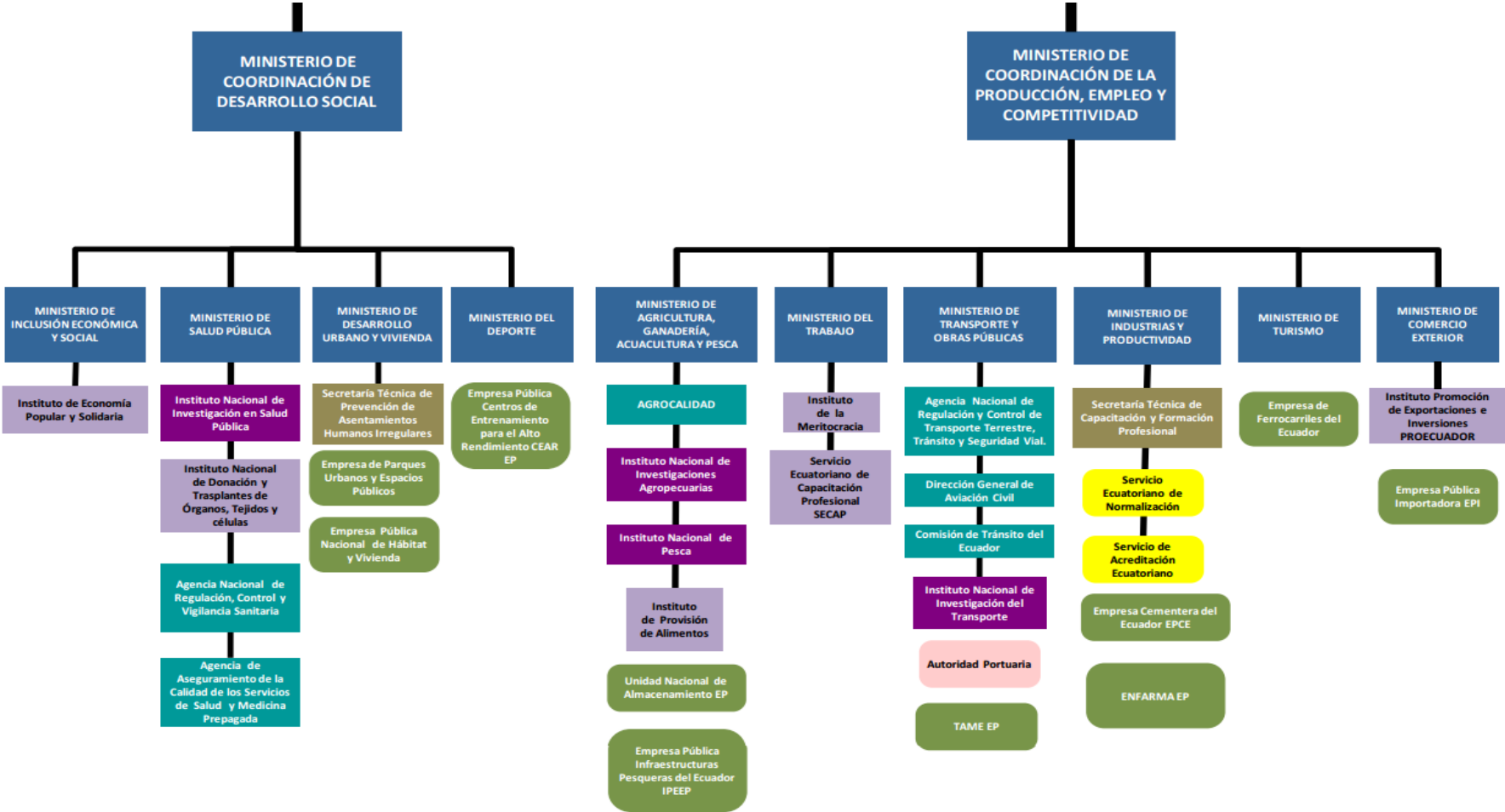
Presupuesto General del Estado, 2011.

Presupuesto General del Estado, 2012.

Presupuesto General del Estado, 2013.

Presupuesto General del Estado, 2014.

Anexo 1



Fuente: Presidencia de la República del Ecuador