



Iniciativa empresarial y desarrollo económico local

RECOMENDACIONES
PARA LA APLICACIÓN
DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS



Iniciativa empresarial y desarrollo económico local

**Recomendaciones para
la aplicación de programas
y políticas**



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo I de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas a:

- Lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y no miembros en vías de desarrollo económico.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y francés con los títulos:

Entrepreneurship and Local Economic Development: Programme and Policy Recommendations
L'entreprenariat et développement économique local

© OECD 2003

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: www.copyright.com. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe dirigirse a Éditions de l'OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Prefacio

Una razón de ser del Programa de Desarrollo Económico Local y del Empleo (Local Economic and Employment Development, LEED) de la OCDE siempre ha consistido en analizar las estrategias de iniciativa empresarial utilizadas para fomentar la generación local de empleos y el crecimiento económico. Durante los últimos años, el Programa LEED y las organizaciones asociadas patrocinaron numerosas conferencias y estudios sobre la iniciativa empresarial y el autoempleo. En esta publicación se reúne una amplia gama de descubrimientos y fuentes de información sobre la dimensión local de la iniciativa empresarial obtenidos en el desarrollo de dichas actividades.

En los países miembros de la OCDE resulta sorprendente el campo de acción, el número y el incremento de los programas de apoyo para la iniciativa empresarial y la microempresa. Buena parte del interés del diseño de políticas refleja la convicción de que el establecimiento de nuevas empresas facilitará el logro de objetivos económicos y sociales importantes. Por ejemplo, el fomento de la iniciativa empresarial es uno de los cuatro pilares de los Lineamientos para el Empleo de la Unión Europea. Sin embargo, como queda claro en esta obra, a pesar del amplio interés de política, pocos estudios han analizado de manera sistemática la relación entre el establecimiento de nuevas empresas y el desarrollo económico local, distinguiéndolo del desarrollo económico nacional y regional. En este sentido, aquí se describen los tipos de investigación que deben realizarse para lograr un mejor entendimiento de los temas clave de política.

En el libro se analizan los principales canales a través de los cuales el establecimiento de nuevas empresas puede tener impacto en las economías locales: generación de empleo, una mayor recaudación tributaria, una mejor prestación de servicios en el nivel local y efectos positivos en la motivación. También se consideran con detalle los factores que impiden la actividad empresarial en las zonas en desventaja. Se demuestra que, aunque el establecimiento de empresas puede resultar crucial para el desarrollo económico local, el fomento de la iniciativa empresarial no constituye una panacea para el desarrollo. Se estudian en profundidad diversas limitaciones potenciales de las estrategias orientadas hacia la iniciativa empresarial y de qué manera pueden reducirse al mínimo. Hace 20 años, cuando desempeñé el cargo de ministro federal responsable del Desarrollo Económico y Regional de Canadá,

¡este estudio habría sido invaluable para mí! Tal vez la contribución más valiosa del presente libro sea analizar con detenimiento los fundamentos de un conjunto de programas y políticas orientados hacia la apertura y el desarrollo de empresas locales. Se ofrecen recomendaciones de política global para los niveles de gobierno nacionales y locales. Las recomendaciones se relacionan con tres ámbitos temáticos: estrategia, financiamiento y diseño de programas. Espero que estos lineamientos sean de utilidad para los gobiernos centrales y locales en el diseño y puesta en marcha de medidas de fomento de la iniciativa empresarial que sean eficaces en términos de costos.

Este libro es parte de una serie de trabajos recién publicados y de otros que se editarán en fechas futuras sobre la dimensión local de la iniciativa empresarial, preparados por el Programa LEED. Recién, LEED efectuó estudios sobre la incubación de negocios, la iniciativa empresarial entre los jóvenes, las empresas sociales y el microcrédito. En el futuro cercano, se evaluarán las lecciones aprendidas a partir de los programas adoptados en Estados Unidos para financiar la iniciativa empresarial en localidades con problemas. Otro estudio analizará cómo evaluar la eficacia en términos de costos de la iniciativa empresarial y otras herramientas de política empleadas por los gobiernos subnacionales. En el proceso de elaboración de este trabajo, cabe destacar que los intercambios de información con empresas de desarrollo de líderes en su campo en todos los países de la OCDE, por medio del Club de Asociados a LEED y su Foro sobre Iniciativa Empresarial, proporcionaron una fuente valiosa de datos prácticos. Dichos intercambios ofrecieron también una prueba de la utilidad y el potencial práctico de las recomendaciones de política aquí formuladas.

Donald J. Johnston
Secretario General de la OCDE

Agradecimientos. Esta publicación fue investigada y escrita por Alistair Nolan, miembro del personal de la OCDE. Se extiende un agradecimiento al profesor David Audretsch, al doctor Peter Bearse, a Rosalind Copisarow, a Dina Ionescu y al profesor Philip Shapira por los comentarios realizados. Asimismo, se agradece a Sheelagh Delf y a Jennah Huxley por su invaluable ayuda en la formación y elaboración de esta publicación. Las recomendaciones de política aquí contenidas fueron avaladas por el Comité Directivo del Programa de la OCDE para el Desarrollo Económico Local y del Empleo (LEED).

Contenido

Introducción y resumen	11
-------------------------------------	-----------

Parte I

LA EVIDENCIA Y LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS

Capítulo 1 Desarrollo económico local e iniciativa empresarial	45
Las macroeconomías y la iniciativa empresarial	45
Análisis del impacto de la iniciativa empresarial en las comunidades locales	46
Capítulo 2 Barreras a la iniciativa empresarial en las comunidades locales desfavorecidas	57
Redes sociales y empresariales limitadas	57
Bajos niveles de demanda efectiva en la economía local	58
El sistema de propiedad y el valor de la vivienda	58
Restricciones de acceso al financiamiento	58
Falta de experiencia laboral y aptitudes entre los residentes	59
Falta de modelos de conducta	60
Obstáculos culturales	61
Falta de motivación personal	62
Agrupaciones sectoriales	62
Altos niveles de criminalidad	62
Problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social	62
Reglamentación gubernamental	64
Notas	65
Capítulo 3 El autoempleo en las economías nacionales y locales	67
Condiciones macroeconómicas	68

Cambio económico estructural	69
Demografía	70
Cambio tecnológico	71
Educación y capacitación	72
Política tributaria	72
Política social	73
Programas públicos de apoyo al autoempleo	73
Evaluación de la eficiencia del apoyo al autoempleo	76
Conclusión	80
Notas	81
Capítulo 4 Consideraciones sobre los méritos del fomento de la empresa como estrategia de desarrollo local	83
La distribución de beneficios: las estrategias de iniciativa empresarial favorecen a los menos vulnerables	83
La iniciativa empresarial no tiene la capacidad de abordar todos los problemas de las zonas en desventaja	85
Se requiere la ampliación de los horizontes de tiempo	85
El problema del desplazamiento	86
Dar empleo a residentes locales o a personas externas y su importancia	88
Es probable que la magnitud de los efectos en el empleo sea pequeña, por lo menos en el corto plazo	91
La calidad del empleo	93
El lastre en el apoyo de los programas	95
Conclusión	95
Notas	96
Capítulo 5 Razones para la aplicación de políticas públicas...	101
¿Es posible que los mercados fallen a los empresarios?	
¿Basta el mercado en las localidades pobres?	101
Financiamiento	107
Servicios de desarrollo empresarial	116
Ubicación de empresas	118
Capacitación	119
Conclusiones sobre los fundamentos de las políticas	120
Notas	121
Capítulo 6 Apoyo de iniciativa empresarial para grupos específicos	125

Mujeres	125
Minorías étnicas	128
Los jóvenes	130
Empresa social	132
Conclusión	134
Notas	134

Parte II

**RECOMENDACIONES DE POLÍTICA SOBRE INICIATIVA EMPRESARIAL,
AUTOEMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

Capítulo 7 Panorama de política y consideraciones de estrategia	137
Las decisiones de política comprenden concesiones inevitables	137
¿Deberían las políticas concentrarse en las compañías existentes o en el establecimiento de nuevas empresas?	138
El éxito de los programas para afectar el desarrollo local también depende en gran medida de las condiciones iniciales, al igual que de factores ajenos al control local	140
Notas	144
Capítulo 8 Recomendaciones de estrategia	145
<i>Recomendaciones de estrategia para los gobiernos nacionales</i>	<i>145</i>
Las metas estratégicas y de política de apoyo a las empresas deben ser explícitas	145
El fomento del autoempleo y la microempresa no debe considerarse como una solución de la exclusión social para grandes cantidades de personas	146
Adoptar un enfoque comercial a la prestación de servicios.	147
Fomentar la conciencia pública de la iniciativa empresarial utilizando una variedad de medios	153
Garantizar que las microempresas reciban la atención debida en el sistema de apoyo empresarial	158
Identificar y corregir las trampas de prestaciones sociales que pueden desalentar el establecimiento de negocios	158
Facilitar el acceso a la capacitación como medio para mejorar el desempeño de la empresa, la generación de empleos y su supervivencia	159

Fomentar el uso de Internet en las empresas pequeñas Llevando al gobierno en línea y propiciando el conocimiento de las TIC	162
Esperar una generación de empleos limitada en el corto plazo a partir del fomento de la iniciativa empresarial, pero analizar medidas para mejorar los efectos en el empleo	165
<i>Recomendaciones de estrategia para los gobiernos locales</i>	166
Buscar garantizar la disponibilidad de ubicaciones comerciales que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles ..	166
Actualizar la reglamentación local y minimizar su carga para la empresa	170
Notas	170
Capítulo 9 Recomendaciones financieras	173
<i>Recomendaciones financieras para los gobiernos nacionales</i>	173
Considerar la introducción de flexibilidad regional en los términos de los programas nacionales de garantías de crédito	173
Considerar la creación de incentivos para el apoyo bancario de las iniciativas de microfinanzas	178
Prestar atención minuciosa a las características operativas y de diseño de las iniciativas de microfinanzas ...	178
Garantizar que se cumplan las leyes contra la discriminación en el crédito bancario	190
Abordar el asunto general de la falta de establecimientos bancarios en zonas marginadas	191
<i>Recomendaciones financieras para los gobiernos locales</i>	194
Trabajar con bancos locales y otros intermediarios financieros para facilitar el acceso de los empresarios al financiamiento	194
Considerar el fomento de las asociaciones mutualistas de garantía de crédito	195
Fomentar las inversiones de capital por medio de la educación y la información y apoyar las redes locales de ángeles empresariales	197
Notas	206
Capítulo 10 Recomendaciones sobre el diseño	

de programas	207
<i>Recomendaciones sobre el diseño de programas para los gobiernos nacionales</i>	<i>207</i>
Considerar la incorporación de nuevos objetivos en las instituciones existentes, en lugar de crear nuevas organizaciones	207
Garantizar la flexibilidad de la operación de los programas de apoyo al autoempleo	208
Diseñar programas de apoyo al autoempleo y la microempresa de modo que puedan ampliarse las capacidades en épocas de desaceleración económica.....	208
Tener como finalidad el establecimiento de puntos de referencia visibles hacia asesores profesionales	208
Garantizar el acceso a servicios de alta calidad previos al establecimiento de la empresa	216
Seleccionar con cuidado las medidas de seguimiento y desempeño, pues son éstas las que definen los resultados de los programas de formas diversas e importantes	217
Evaluar de manera sistemática los programas y las políticas y garantizar que los hallazgos de las evaluaciones se transmitan a las políticas	224
<i>Recomendaciones de diseño de programas para gobiernos locales</i>	<i>237</i>
Para contribuir a contrarrestar los efectos de desplazamiento debe garantizarse la presencia de un sólido componente de comercialización en los programas de asistencia y considerar restringir los términos del apoyo empresarial	237
Fomentar el establecimiento de empresas por equipos	240
Analizar si el sector público puede cumplir una función catalizadora en el establecimiento de redes dirigidas por el sector privado	241
Notas	246
Capítulo 11 La necesidad de realizar más investigaciones pertinentes para el diseño de políticas	249
Estudios sobre los impactos locales de la iniciativa empresarial con el tiempo	249
Estudios de tipos específicos de programas	250

Recuadros

Recuadro 1. Resumen de recomendaciones de política	38
Recuadro 4.1. Análisis de un caso de iniciativa empresarial local	96
Recuadro 5.1. El crédito bancario y la estructura financiera de las empresas incipientes y pequeñas	108
Recuadro 5.2. La teoría sugiere cada vez más que las lagunas de crédito no son decisivas	112
Recuadro 7.1. Resumen de las recomendaciones de política	142
Recuadro 8.1. Un enfoque comercial a la prestación de servicios empresariales: los casos de Greater London Enterprise Ltd. y Shorebank	150
Recuadro 8.2. Resumen de las recomendaciones de política de la OCDE sobre incubación de negocios	167
Recuadro 9.1. Programas de garantía de crédito: propósitos, diseño e impacto	174
Recuadro 9.2. Efectos locales, capital social y crédito paritario: vínculos con el éxito del autoempleo	185
Recuadro 9.3. La expansión de las inversiones de capital de riesgo en las comunidades pobres	199
Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios	219
<i>Bibliografía</i>	253

Introducción y resumen

En muchos países miembros de la OCDE, el desempleo, los problemas de salud, la vivienda de baja calidad, el delito y la exclusión social se concentran en comunidades locales marcadas por las carencias. Como parte de los intentos por reducir la falta de empleos y elevar el nivel de vida en estas localidades en desventaja, se ha experimentado con miles de programas. Los modelos públicos han abordado diversos aspectos del problema de maneras distintas. Algunos facilitan la ubicación de inversiones del sector privado en las zonas en desventaja. Otros mejoran las aptitudes para el trabajo o contribuyen a la colocación laboral. Otros más dan prioridad al desarrollo de la propiedad como estrategia de regeneración. Una de las categorías de modelos más empleadas involucra el apoyo para la formación y el desarrollo de nuevas empresas. En efecto, el fomento de la iniciativa empresarial es una de las principales medidas utilizadas para acelerar el desarrollo económico en las localidades más prósperas. Las políticas de iniciativa empresarial y el papel de la creación de empresas en el desarrollo local son los temas de este libro.¹

En los países miembros de la OCDE resulta sorprendente el campo de acción, el número y el crecimiento de los programas de apoyo para la iniciativa empresarial. Entre 1987 y 1996, los programas de microempresa en Estados Unidos pasaron de ser menos de diez a más de 300.² En Francia, el gobierno recién electo de Jean-Pierre Raffarin otorgó prioridad al establecimiento de nuevas compañías como parte de su estrategia de empleo, con el objetivo de generar un millón de empresas en cinco años. En Japón y en otros países se establecieron sistemas para ayudar a los grupos de personas de edad avanzada a iniciar proyectos empresariales.³ Una iniciativa pública en Irlanda se ha propuesto alentar a empleados expatriados a que regresen y establezcan empresas. La expansión de la iniciativa empresarial es uno de los cuatro pilares de los Lineamientos para el Empleo de la Unión Europea. En las economías en transición, el establecimiento de nuevas empresas es una base fundamental del desarrollo de una economía de mercado. Asimismo, las agencias de desarrollo bilateral y multilateral que operan en todo el mundo apoyan a la microempresa como vehículo para el desarrollo que alivia la pobreza. De hecho, en octubre de 2001, practicantes de 137 países se reunieron en México

con el objeto de ampliar el microcrédito a 100 millones de las personas más pobres del mundo.⁴

Por varias razones, el fomento de la iniciativa empresarial goza del apoyo de gobiernos que pertenecen a ambos extremos del espectro político. Las políticas en favor de la iniciativa empresarial se adoptan como medio para: aumentar el crecimiento económico y la diversidad; garantizar mercados competitivos; ayudar a los desempleados a generar empleos adicionales para ellos mismos y otros (en vez de compartir el trabajo existente); contrarrestar la pobreza y la dependencia del sistema de seguro de desempleo, fomentar la flexibilidad del mercado laboral y alejar a las personas de la actividad económica informal. En pocas palabras, uno de los imperativos empresariales se ha encargado de abordar una amplia gama de aspiraciones sociales y económicas.

El aumento en el ritmo de establecimiento de empresas es hoy una inquietud casi universal para las autoridades locales, al igual que para los gobiernos centrales que desean acelerar el desarrollo en las localidades en desventaja. Por ejemplo, a principios del año 2000, el viceprimer ministro del Reino Unido dio a conocer ambiciosos planes para revitalizar las zonas más pobres de Inglaterra mediante el fomento de la iniciativa empresarial en las comunidades. En este sentido, el Servicio para la Pequeña Empresa del Reino Unido (United Kingdom's Small Business Service) tiene la misión específica de fomentar la empresa en las localidades desfavorecidas y atender las necesidades de las microempresas y las empresas sociales. En Estados Unidos, el profesor Michael Porter, reconocido teórico de negocios de la Universidad de Harvard, concedió su apoyo entusiasta al desarrollo de empresas como estrategia de regeneración de las zonas urbanas marginadas, incluso con el establecimiento de un instituto especializado para este fin.

Sin embargo, dado el amplio interés por fomentar la empresa, resulta tal vez sorprendente que pocos estudios empíricos hayan analizado en forma sistemática la relación entre el surgimiento de nuevas empresas y el cambio económico local. En esta publicación se concentra y se evalúa la investigación disponible sobre iniciativa empresarial y economías locales. En los casos donde resulta apropiado, se toman ideas de la disciplina de la economía regional. Asimismo, se presta atención especial al autoempleo. Hasta hace poco, el estudio del autoempleo ocupaba un lugar de poca importancia en la disciplina de la economía laboral. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con un creciente cuerpo de literatura sobre las diversas dimensiones del autoempleo. Se buscan lecciones de política para las autoridades locales con base en la evaluación de una serie de programas nacionales de apoyo al autoempleo, al igual que en descubrimientos surgidos de recientes investigaciones académicas.

En los países de la OCDE, las iniciativas de desarrollo local se catalogan en cientos de libros y folletos informativos. En esta publicación se evita utilizar

un exceso de estudios de casos y ejemplos de programas existentes. Más bien, se enfatiza en la identificación de principios generales, se aprovechan las lecciones que surgen de la teoría y se derivan conclusiones amplias a partir de intercambios con los practicantes de la disciplina en cuestión: todo ello con el objetivo de transmitir la información obtenida al ámbito del diseño de políticas. Este libro se divide en dos partes. La Parte I contiene seis capítulos en los que se examina la evidencia del impacto de la iniciativa empresarial en las economías locales, al igual que las posibles lecciones para las políticas públicas. Como profundización de los temas tratados en la Parte I, los siete capítulos correspondientes a la Parte II presentan recomendaciones detalladas de política y sugerencias para futuras investigaciones relacionadas. El texto siguiente resume las observaciones clave incluidas en cada uno de los capítulos del libro.

En el capítulo 1 se presentan las características principales de la relación entre el establecimiento de empresas y el desempeño económico en los ámbitos nacional, regional y local. En 2001, en los 29 países analizados en la publicación *Global Entrepreneurship Monitor* (Monitor de la iniciativa empresarial global), entre ellos 22 de los 30 países miembros de la OCDE, un promedio apenas menor de diez por ciento de la población adulta se hallaba en el proceso de establecer una nueva empresa o era propietaria de un negocio activo. En el nivel macroeconómico, la iniciativa empresarial es uno de los factores cruciales del dinamismo económico, ya que acelera el proceso de generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas y organizacionales. Este proceso de innovación es fundamental para el crecimiento sostenible. La creación de empresas es, de hecho, un transportador básico del cambio estructural.

Como se comentó antes, se han realizado escasas investigaciones empíricas sobre la relación entre el establecimiento de nuevas empresas y el desarrollo local. Se entienden mejor las interacciones entre la iniciativa empresarial y las economías nacionales y regionales. Las diferencias en la dinámica empresarial entre los distintos tipos de localidad —como las zonas urbanas marginadas, las zonas periféricas y los lugares que dependen de un pequeño número de actividades económicas— tampoco se han explorado lo suficiente.

En los países de la OCDE, las tasas de creación de empresas muestran diferencias marcadas según la *región*. Los determinantes de las tasas en las regiones incluyen las cifras demográficas, el desempleo, la riqueza, el perfil educativo y ocupacional de la fuerza laboral, el predominio de pequeñas empresas, el grado de viviendas ocupadas por sus propietarios, la dotación de infraestructura y la historia regional. Las regiones de crecimiento acelerado suelen tener tasas altas de establecimiento de empresas nuevas.

En el nivel local, parece ocurrir una amplia asociación entre los ingresos y la iniciativa empresarial. No obstante, esta relación no es directa. Las zonas

con carencias significativas también experimentan un ritmo acelerado a este respecto. Son varias las posibles razones; por ejemplo, algunas veces los negocios operan con vínculos débiles con los mercados locales de productos y trabajo. En efecto, en el texto se describe una gama de consideraciones conceptuales, de medición y del mercado laboral que podrían opacar los vínculos estadísticos entre la iniciativa empresarial y los resultados con respecto al desarrollo local. Existen varios canales a través de los cuales la creación de nuevas empresas es capaz de incidir en forma positiva en el desarrollo económico local, entre ellos, el crecimiento del empleo y los ingresos, con impactos indirectos en el empleo con el paso del tiempo; aumentos en la recaudación de impuestos, aunque de magnitud incierta y tal vez pequeña; una mejor prestación de servicios para consumidores y empresas de la localidad, con incrementos en la retención del ingreso local; y, aunque difíciles de cuantificar pero quizás importantes, los impactos motivacionales y de demostración.

Conjunto de restricciones relacionadas que puede impedir la iniciativa empresarial en localidades desfavorecidas

En el capítulo 2 se describe un conjunto de condiciones interrelacionadas que pueden obstaculizar la iniciativa empresarial en zonas desfavorecidas. Estos obstáculos influyen en el grado y en la forma de la actividad empresarial. También afectan la probabilidad de supervivencia de las empresas una vez que se establecen.

Entre los impedimentos a la iniciativa empresarial en las comunidades en desventaja se observan los siguientes:

- Redes sociales y empresariales limitadas.
- Bajos niveles de demanda efectiva en la economía local.
- El sistema de propiedad y el bajo valor de la vivienda.
- Restricciones de acceso al financiamiento.
- Falta de experiencia laboral y aptitudes entre los residentes.
- Falta de modelos de rol; a este respecto, en el texto se analizan varias conjeturas sobre el papel de la imitación en la expansión de la iniciativa empresarial.
- Obstáculos culturales, como barreras de idioma y falta de afinidad con las instituciones de la corriente dominante.
- Falta de motivación personal.
- Agrupaciones sectoriales.

- Altos niveles de criminalidad.
- Problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social.
- Reglamentación gubernamental inadecuada.

Estos obstáculos no son exclusivos de las localidades en desventaja. Sin embargo, su predominio, la probabilidad de que operen en forma simultánea y su rigor son a menudo mayores en las comunidades más pobres.

El apoyo para que los desempleados ingresen al autoempleo puede ser eficaz en términos de costos si se canaliza con cuidado

En el capítulo 3 se analiza el autoempleo en las economías en los niveles nacional y local. El autoempleo incluye a personas que se encuentran en circunstancias económicas muy diversas. En algunos casos, el autoempleo puede describirse como una subcategoría de la iniciativa empresarial, pero en muchos otros, éste se asemeja de cerca al empleo asalariado. En algunos países las tasas de autoempleo se han mantenido relativamente estables durante las últimas décadas, mientras que en otros se ha experimentado un cambio profundo. Por ejemplo, en Canadá, entre 1989 y 1996, cerca de tres cuartas partes de los nuevos empleos se ubicaban en el sector del autoempleo. La tasa del mismo es resultado de las interacciones entre una serie de variables económicas, sociales y de política. Aquí se abordan las propuestas clave relacionadas con los determinantes del nivel de autoempleo. Al hacerlo, se pone énfasis en la identificación de percepciones que la investigación de las tasas nacionales de autoempleo puede aportar respecto de los vínculos entre éste y el cambio económico local.

Casi todos los gobiernos de la OCDE establecieron esquemas para contribuir a que los desempleados puedan ingresar al autoempleo. En el texto se presentan las características principales de estos esquemas, al igual que las tendencias en las modalidades. El resto del capítulo 3 está dedicado a evaluar la eficacia del apoyo al autoempleo, con base en un cuerpo creciente, aunque aún limitado, de evaluaciones de programas. Se observa que el lastre —es decir, la medida en la cual el grado de resultados del programa habría ocurrido sin la aplicación del mismo— puede ser alto. Sin embargo, el logro de una mayor capacidad de empleo también podría ser significativo. Rara vez se miden otros beneficios de importancia potencial derivados del apoyo al autoempleo. Algunos de ellos, como el impacto en la conducta delictiva, el abuso de drogas, el bienestar psicológico y la acumulación de activos posterior al programa, son, con toda claridad, de interés para los diseñadores de políticas de las esferas local y nacional.

Una conclusión general que surge de la investigación disponible consiste en que el apoyo al autoempleo puede elevar los ingresos y proporcionar una alternativa eficaz en términos de costos al pago del seguro de desempleo, aunque sólo para un pequeño subconjunto de desempleados. De manera general, éste incluye a las personas más motivadas y con experiencia laboral, al igual que aquellas con una acumulación de activos humanos y financieros. La reducción de la *duración* del desempleo para quienes se encuentran ya en esta circunstancia puede ser también un resultado importante. Los costos del programa suelen ser bajos, en particular cuando el apoyo financiero sustituye el pago del seguro de desempleo. Si bien la generación neta de empleos es por lo regular reducida, el costo neto por empleo generado también puede ser bajo en comparación con otras políticas del mercado laboral. Los programas son menos útiles para quienes han experimentado períodos de desempleo más largos.

El fomento de la iniciativa empresarial ofrece beneficios potenciales importantes, aunque también tiene una serie de limitaciones

En el capítulo 4 se analizan las fortalezas y debilidades del fomento de la empresa como estrategia de desarrollo local. Pese a que la generación y el desarrollo de empresas constituyen un claro y crucial componente del crecimiento y la evolución locales, el fomento de la iniciativa empresarial no representa una panacea para el desarrollo. En el texto se evalúan con detalle diversas limitaciones potenciales de las estrategias orientadas hacia la iniciativa empresarial, como se describe más adelante.

Las políticas centradas en la iniciativa empresarial favorecen inevitablemente a quienes poseen una superioridad en términos de activos financieros, humanos y sociales. Cuando se amplían los programas de iniciativa empresarial y la posibilidad de admitir más integrantes, a menudo se debilita el impacto positivo conforme se atrae a los participantes marginales. El fomento del autoempleo y la microempresa no debe considerarse como una solución de la exclusión social para grandes cantidades de personas. Las empresas que emplean a otros también tienden a ser manejadas por empresarios con más experiencia y aptitudes, y la generación de empleos que resulta de mayores niveles de iniciativa empresarial no contribuye por necesidad a una expansión significativa de las oportunidades de empleo para los más desfavorecidos por el mercado laboral.

Además, la iniciativa empresarial no tiene la capacidad de abordar todos los problemas de las zonas en desventaja. Las localidades pobres con frecuencia se caracterizan por una pluralidad de desventajas interrelacionadas. Las causas de estas desventajas son múltiples. Es claro que el establecimiento

y el desarrollo de empresas pueden incidir en algunas de estas variables, pero no en todas. En zonas donde se concentra la pobreza, se requiere también una gama de medidas adicionales al apoyo empresarial, como en los ámbitos de vivienda, educación, salud y seguridad. El éxito de los programas para causar un impacto en el desarrollo local también depende en gran medida de las condiciones iniciales, al igual que de factores externos al control local (como las tasas de interés y la situación macroeconómica).

Asimismo, las políticas que favorecen la iniciativa empresarial requieren plazos más largos. El fomento de la iniciativa empresarial tiene pocas posibilidades de lograr rendimientos importantes en el corto plazo. De tal modo, las estrategias en este sentido deben ser constantes de política, más que sólo respuestas de corto plazo a crisis de desempleo.

La competencia representada por las empresas incipientes también es susceptible de generar pérdidas de producción o de empleo entre las compañías existentes. Por desgracia, es probable que este efecto de desplazamiento sea mayor entre los tipos de empresas que suelen estar presentes en las localidades pobres, que se ubican en mercados maduros de bajo crecimiento y de fácil entrada. En tales empresas los requerimientos de aptitudes y de capital son bastante limitados. Sin embargo, el desplazamiento no es sencillo. Por ejemplo, podría incluso concebirse que el desplazamiento fuera negativo. Esto podría suceder si algunos de los desempleados y los desplazados inicialmente obtuvieran empleos en compañías de creación reciente. También podrían lograrse ganancias económicas si las nuevas empresas fueran más eficientes que aquellas a las que desplazan. La situación de la demanda y la oferta en los mercados locales también resulta crucial para la magnitud de los efectos de desplazamiento. Además, los resultados del mismo pueden variar con el tiempo: conforme las nuevas empresas maduran, tienden a diversificar su base de clientes y a abarcar en forma gradual mercados más amplios en los niveles regional, nacional e internacional.

La generación de empleos suele ser modesta y no debe ser la única inquietud de política

La magnitud de los efectos del empleo directo por lo regular será reducida, sobre todo en el corto plazo. Esto refleja el reducido tamaño promedio de las empresas incipientes, las bajas tasas de supervivencia y crecimiento empresariales y el lastre en los resultados de los programas. En particular, los programas de apoyo al autoempleo no tienden a generar un efecto multiplicador considerable, debido a que el autoempleado no contrata a un gran número de trabajadores adicionales. No obstante, en ésta y otras secciones del capítulo se destaca que sería erróneo concentrarse con intensidad innecesaria en los resultados para el empleo. El establecimiento de empresas

es parte de un proceso más amplio en el que los recursos financieros, los humanos y otros deben ser reasignados con eficiencia y rapidez de las empresas y subsectores en declinación a usos que el mercado valore más. En la práctica, el apoyo a la iniciativa empresarial tiene por lo menos tanto que ver con los cambios en productividad e ingresos como con la creación de empleos.

Es natural que los diseñadores de políticas deseen saber a quién se recluta cuando se abren nuevas empresas. ¿Las vacantes son ocupadas por personas de la localidad o ajenas a ella? Una característica común de las zonas metropolitanas es que los residentes locales ocupan una de cada cinco vacantes nuevas. Sin embargo, esta proporción es sensible a la estructura ocupacional del crecimiento en el empleo y a las características específicas de la oferta laboral local. Se describen algunas razones por las que las personas que viven en zonas marginadas urbanas podrían no estar excluidas de obtener empleos en sus propios vecindarios, incluso si los empleadores tienen una visión negativa de los residentes de estas zonas marginadas como posibles empleados.

Una consideración adicional acerca de los impactos en el empleo local es que existe una movilidad diferencial entre las personas con niveles mayores y menores de aptitud. Esto significa que, en general, es más probable que las vacantes que requieren aptitudes superiores sean ocupadas por inmigrantes a la zona. Asimismo, es poco probable que los impactos de la generación de empleos en el bienestar sean los mismos para personas con diferentes niveles de aptitud. En el caso de los empleos en el límite inferior del mercado laboral, la mayor proporción del salario podría representar una ganancia en bienestar social.

De este modo, los proyectos locales que generan empleo para los subempleados y desempleados no necesitan justificarse sólo en términos de su impacto redistributivo: este impacto tiene menos probabilidad de verse limitado por la inmigración laboral y podría asociarse también con las ganancias, relativamente altas, en eficiencia económica.

Otra consideración es la calidad del empleo. Las personas autoempleadas a menudo muestran mayores niveles de satisfacción laboral que los empleados asalariados.

Sin embargo, el segmento de los autoempleados es muy heterogéneo, pues contempla grupos tan diversos como los bien remunerados asesores financieros y los prestadores de servicios infantiles de tiempo parcial. Para algunos, el autoempleo es una situación análoga al desempleo oculto; una opción adoptada a falta de una mejor alternativa. Además, muchas de sus características son indeseables, como la baja y volátil remuneración, largas horas de trabajo y, con frecuencia, un mayor riesgo de sufrir daños físicos, al igual que modalidades restringidas de protección social. Un reto importante

en el diseño de políticas es mejorar la calidad del trabajo y las condiciones de vida para muchos de los autoempleados.

Los fundamentos de política son numerosos, pero no todos sólidos en la misma forma

El capítulo 5 se centra en las lecciones económicas que fomentan el autoempleo y la iniciativa empresarial en las economías locales. Se presenta un análisis detallado de los estudios teóricos y empíricos de los supuestos fracasos en los mercados que apoyan la iniciativa empresarial, en particular en mercados de servicios financieros, industriales, de bienes raíces, de desarrollo comercial y de servicios de capacitación. Además de la operación de estos mercados específicos, también se analizan otros argumentos para apoyar la iniciativa empresarial. Dichos argumentos se fundamentan, entre otros puntos, en afirmaciones relacionadas con:

- El hecho de que la creación misma de nuevas empresas puede afectar la conducta de otros empresarios potenciales (por ejemplo, al proporcionar modelos de conducta).
- La dependencia de vías del desarrollo local moldeadas por los bajos niveles de iniciativa empresarial en ese momento.
- El papel del establecimiento de empresas en la reducción de los costos sociales del desempleo.
- La generación de otros beneficios, no relacionados en forma directa con el empleo o la regeneración del mismo, que no habrían surgido en ausencia de políticas (como el caso de las ganancias en eficiencia derivadas de estimular la colaboración entre empresas).
- La discriminación basada en cuestiones de raza, género, edad o discapacidad, en particular en relación con el tratamiento de solicitudes de crédito por parte de los bancos.

Se demuestra que algunas de las frecuentes justificaciones de las políticas se basan en evidencia limitada. Resulta importante que los gobiernos, locales o centrales, también se interesen en los fracasos de las políticas. Es decir, necesitan corregir aquellas que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados o que empeoran las deficiencias existentes de éstos. Algunos casos pertinentes en este sentido son las medidas regulativas y la planificación del uso del suelo que ponen en desventaja a las empresas más pequeñas. En este caso, se describe una gama de opciones de política con pocas probabilidades de fracasar.

Es poco probable que el acceso al crédito sea siempre una limitación

De la evaluación de los fundamentos de las políticas se derivan varias conclusiones. En lo referente a las finanzas, es claro que el mercado de crédito para empresas pequeñas no funciona como sucede en los libros de texto. Es decir, los proyectos no son financiados sin importar los recursos del propietario. Por el contrario, predomina el crédito con base en garantías colaterales. Se describen diversas evidencias que apoyan la hipótesis de las fallas en este mercado. Sin embargo, un conjunto considerable de investigaciones empíricas y teóricas indica también que las fallas del mercado no son decisivas. En efecto, los analistas adoptan cada vez más el punto de vista de que, aunque algunos proyectos valiosos —propuestas con un valor presente neto positivo— no reciben financiamiento, las fallas del mercado en el suministro de crédito no están muy difundidas. Cuando suceden, pueden ser específicas en lo que respecta a modelos particulares de financiamiento y es poco probable que sean sistémicas. Una de las modalidades de financiamiento en las que las restricciones pueden tener un impacto serio es la del suministro de créditos por montos reducidos. Los bancos no aceptan garantía colateral para estos créditos, debido a que los costos de evaluar el valor de la garantía, y de apropiarla en caso de incumplimiento, son demasiado altos en relación con el monto del crédito. En este sentido, la intervención pública puede resultar valiosa cuando los bancos evalúan préstamos basados en la historia crediticia personal y hay deudores que combinan proyectos potencialmente viables con historiales crediticios deficientes. En el capítulo 9 se analizan diversos temas vinculados con el diseño del microcrédito.

El suministro de pequeños montos de capital, en especial en el caso de empresas incipientes, puede ser más problemático que la oferta de crédito. Esto se debe en gran parte a que para los capitalistas de riesgo el costo de administrar sus inversiones es más o menos invariable con respecto al tamaño de la transacción. De esta manera, las inversiones a pequeña escala resultan relativamente poco atractivas. Además, suele haber oportunidades mejores en términos de riesgo y rendimiento en inversiones en adquisiciones y desarrollo de empresas. El tema de la escala también es importante porque los fondos pequeños de capital de riesgo —que proporcionan el grueso del capital de riesgo para las empresas de reciente establecimiento— se limitan en el grado en el cual pueden diversificar sus carteras de inversión. En este sentido, incurren en un riesgo bastante mayor que los fondos más grandes. Asimismo, los factores de demanda, que son un tema mencionado con menor frecuencia en los debates de política, también pueden limitar a las empresas en términos de la adopción de estructuras financieras óptimas. Una mayor voluntad por parte de los empresarios para aceptar capital externo facilitaría

el crecimiento y la supervivencia de muchas empresas pequeñas. La demanda de capital externo puede verse incrementada mediante la educación y los incentivos fiscales. En este caso, se presenta evidencia que sugiere que la falta de proyectos adecuados es una restricción de primer orden para la expansión de las actividades de capital de riesgo.

Los mercados de servicios para el desarrollo empresarial y el espacio laboral pueden no tener la misma utilidad para todas las empresas

Muchas personas que establecen una empresa tienen apenas una vaga idea sobre cómo llevar a cabo la formación de la misma y su administración. La asesoría externa de negocios resulta esencial. Determinar si los mercados proporcionan de manera adecuada servicios de negocios a empresas nuevas y pequeñas no estaría sujeto a debate, pero las fallas del mercado pueden ser menos frecuentes de lo que se afirma algunas veces. Internet está aumentando la oferta de información para este tipo de empresas y muchos proveedores de información técnica y administrativa están muy interesados en dar a conocer sus productos, equipo y servicios a clientes potenciales de empresas pequeñas. De igual manera, las asociaciones de fabricantes, las cámaras de comercio, las universidades y otros organismos brindan una amplia gama de servicios técnicos y administrativos a la medida de las necesidades de las empresas pequeñas.

No obstante, en los estudios llevados a cabo por la Asociación Norteamericana de Incubadoras de Negocios (North American Business Incubators Association) se encontró escasez de servicios privados de asesoría durante las primeras etapas de creación de una empresa. Las supuestas imperfecciones en este mercado tienen dimensiones de demanda y de oferta. En este texto se analizan ambos lados del mercado. Es probable que las restricciones en éste, aunque posiblemente sean menos importantes para las empresas pequeñas en conjunto, puedan ser un obstáculo para las de menor tamaño.

También pueden ocurrir variaciones geográficas en cuanto al grado y la seriedad de las dificultades que pudieran surgir, aunque en las zonas urbanas es donde existe una mayor disponibilidad de servicios empresariales privados.

Por diversas razones, las empresas pequeñas pueden expresar una demanda insuficiente de capacitación. El costo de oportunidad del tiempo dedicado a esta actividad puede ser alto, en particular en una empresa pequeña, además de que la capacitación misma podría ser onerosa. Debido a las altas tasas de rotación del personal administrativo, las empresas pequeñas pueden tener inquietudes particulares sobre su incapacidad para aprovechar los beneficios que se obtienen de la inversión en capacitación. En efecto, la

proporción de funcionarios de una empresa que reciben capacitación externa es un reflejo positivo de su tamaño. Los directivos de algunas compañías pequeñas también pueden ignorar los tipos de capacitación que tienen el mayor potencial de impacto en sus operaciones. En cambio, por el lado de la oferta del mercado de capacitación, el entrenamiento que se proporciona es algunas veces inadecuado para las necesidades específicas de las empresas más pequeñas. Esto es en parte resultado de que los proveedores de capacitación enfrentan altos costos para adaptar sus programas a los diversos requerimientos de un gran número de empresas pequeñas.

La oferta de bienes raíces industriales también suele ser un problema. El hecho de proporcionar instalaciones a empresas pequeñas resulta poco atractivo para los inversionistas privados que no cuentan con apoyo público. En las zonas con desventajas económicas pueden presentarse dificultades para retener a los inquilinos, en especial si la infraestructura auxiliar es deficiente, y requerirse largos períodos para recuperar los gastos de inversión. Además, las oportunidades de inversión con mayores rendimientos con frecuencia se presentan en otras modalidades de bienes raíces. También pueden existir serios problemas en la oferta de ubicaciones industriales en los dinámicos mercados de bienes raíces. Estos problemas se relacionan principalmente con los mejores rendimientos que pueden obtenerse al emplear los bienes raíces para espacios de oficinas o de vivienda. Asimismo, los inversionistas corporativos en propiedades por lo general rechazan el riesgo que implican las propuestas comerciales desconocidas, como las empresas de apertura reciente. Algunas veces demandan a los posibles inquilinos celebrar un contrato que muchas empresas nuevas no tienen capacidad de cumplir, incluso si cuentan con planes comerciales aceptados por financiadores externos.

En general, la motivación más sólida para las intervenciones que fomentan la iniciativa empresarial parece estribar en la corrección de las fallas en una serie de mercados específicos de los cuales dependen los empresarios. Las justificaciones de política basadas en los efectos del empleo parecen ser débiles. Esto se debe a que la generación de empleos por empresas recién establecidas tiende a ser escasa en el corto plazo, mientras que la población para la cual el apoyo de las empresas es una alternativa eficaz en términos de costos del seguro de desempleo es limitada. Los argumentos de política que se basan en las externalidades de regeneración de empleo se ven debilitados por la falta de estudios empíricos sobre los vínculos entre los datos demográficos de las empresas locales y el desarrollo económico local. Podría ser que los efectos de desplazamiento en las comunidades pobres sean de la magnitud suficiente para opacar con gravedad el impacto regenerador de las estrategias en favor de la iniciativa empresarial, en particular cuando estas estrategias se concentran en facilitar la transición del desempleo

al autoempleo. Éste es un ámbito en el que la investigación más profunda podría tener implicaciones prácticas para el diseño de políticas. En los casos en los que hay discriminación —como contra las minorías, las mujeres o las personas con discapacidades— son esenciales las políticas correctivas y preventivas (de hecho, estas últimas podrían justificarse en cualquier caso).

Una vez que se decide que existen fundamentos económicos para la acción pública, la intervención en los niveles subnacionales puede ofrecer ventajas particulares. La combinación de las principales variaciones espaciales en la actividad empresarial y el campo de acción para movilizar mejores recursos y asignarlos por medio de programas locales, destaca la importancia de la flexibilidad local en el diseño y puesta en marcha de las políticas.

Los servicios de apoyo de la tendencia dominante deberían adaptarse a los requisitos de los grupos objetivo

La mayoría de los países aplica esquemas especializados para apoyar la apertura y desarrollo de negocios en ciertos tipos de compañías y grupos de población. Entre ellos se incluyen los programas diseñados para las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes y las empresas sociales. La actividad empresarial en una serie de estos grupos objetivo creció en forma significativa durante los últimos años, y a menudo se vincula muy de cerca con las comunidades locales. En el capítulo 6 se presenta un análisis breve de lo que se sabe acerca de la iniciativa empresarial en estos grupos y empresas objetivo. Después se considera la manera en la cual las autoridades locales deberían diseñar e implantar estas iniciativas. El énfasis se ubica en adaptar aspectos seleccionados de los servicios de apoyo de la tendencia dominante en lugar de establecer programas exclusivos para ciertos grupos. La operación de casi todas las empresas exige contar con una serie de aptitudes generales, como la elaboración de planes de negocios, llevar las cuentas de la empresa, manejar los flujos de efectivo, etcétera, que no requieren estructuras de apoyo separadas. El concepto de aplicar programas distintos puede considerarse opuesto al objetivo de llevar a algunos grupos objetivo en la vida económica y social hacia la tendencia dominante. Asimismo, para los organismos de desarrollo con presupuesto limitado, la separación de programas puede involucrar una duplicación excesiva de los costos indirectos.

Sin embargo, sería valioso adaptar los programas establecidos o concentrarlos en nuevos ámbitos. Por ejemplo, el apoyo de los pares o el establecimiento de redes entre las mujeres generan importantes beneficios, como una mayor confianza y mejora en la calidad de los proyectos. El problema frecuente de la baja utilización de servicios de orientación y apoyo de la tendencia dominante por parte de grupos de minorías étnicas sugiere la necesidad de aplicar un enfoque de campo de acción proactivo. También podrían

enfatzarse las aptitudes para los idiomas al abordar las necesidades de algunas empresas propiedad de minorías étnicas. La orientación y el asesoramiento serán cruciales para los jóvenes, con el fin de compensar su limitada experiencia previa en los negocios. Asimismo, los servicios orientados a fomentar el establecimiento de redes de negocios —que incluyen a las empresas comerciales— pueden contribuir a compensar el tamaño reducido de las empresas sociales, por ejemplo, al recurrir en grupo a los bancos. La contratación de personal perteneciente a las poblaciones objetivo para operar los servicios de apoyo puede contribuir también a romper las barreras de comunicación donde se presenten.

En la Parte II de este libro se ofrece un análisis detallado de recomendaciones de políticas sobre la iniciativa empresarial y el desarrollo local. Varias de las recomendaciones sirven en especial para establecer los límites de las políticas. Esto resulta necesario debido a que las expectativas poco realistas pueden llevar a la utilización de recursos de maneras improductivas. Otras recomendaciones están más dirigidas a lo relacionado con los puntos específicos del diseño y la operación de los programas. Las recomendaciones se organizan alrededor de tres temas: la estrategia, el financiamiento y el diseño de programas. Cada una se dirige al nivel de gobierno que posee la competencia de política pertinente: nacional, nacional y local, y local. El reto global que estos lineamientos buscan cumplir consiste en maximizar las ventajas de una mayor iniciativa empresarial y a la vez minimizar las desventajas.

Las concesiones considerables entre las políticas son inevitables

Los diseñadores de políticas enfrentan diversas opciones importantes de estrategia. Por ejemplo, es probable que la mayor contribución a la generación de empleo en general provenga de los empresarios que tienen las más altas posibilidades de éxito. Sin embargo, una política enfocada al apoyo hacia este grupo implicará un lastre considerable. Esto se debe a que las personas con más posibilidades de éxito son también las que probablemente se integran a la iniciativa empresarial sin apoyo. Podría aminorarse este lastre mediante el fomento de la empresa entre los desempleados y los grupos de bajos ingresos, es decir, si los programas promueven que las personas con menos probabilidades o capacidad de hacerlo se conviertan en empresarias. No obstante, orientar la política de este modo enfrentará las desventajas de un mayor desplazamiento de empresas y una creación de empleos más limitada. Por ello, un dilema que enfrentan los diseñadores de políticas consiste en que existe una concesión entre el lastre y el éxito de la empresa o, puesto de otro modo, entre la equidad y el empleo. Una forma de atenuar esta concesión consiste en enfocarse hacia la identificación y la minimización de las barreras a la iniciativa empresarial que no tengan una relación sistemática con la

viabilidad de las empresas, como lo son la discriminación racial y de género. De forma similar, se puede enfocar el apoyo en barreras que no siempre señalan una baja probabilidad de éxito empresarial, como la falta de un historial crediticio adecuado. Este tipo de enfoques podría facilitar la entrada a personas con proyectos viables. De esta forma el lastre programático podría reducirse sin elevar las tasas de fracaso empresarial. Sin embargo, incluso si dicha estrategia de enfoque alcanza el éxito, persistirá aún cierto nivel de concesión.

Otra debatida opción de política se refiere a si deba canalizarse el apoyo a las compañías establecidas o aquellas con alto potencial de crecimiento o, más bien, dar prioridad al apoyo para la apertura de nuevas empresas. Por dos razones básicas, se presentan argumentos en contra de la última opción, en especial en lo relativo a los servicios de asesoramiento. La primera es que, de manera significativa, las tasas de fracaso son mucho más bajas entre las empresas establecidas. Por tanto, si los programas apoyan a nuevas empresas se desperdiciarán recursos debido a que, como grupo, éstas tienen una alta tasa de mortalidad. La segunda razón reside en que a sólo un pequeño número de empresas más maduras y de crecimiento acelerado corresponde la creación de empleos en el sector privado. Sin embargo, también existe una serie de argumentos en contra de una política generalizada que dé prioridad a las empresas establecidas. En primer lugar, si los programas tienen la capacidad de ampliar el conjunto de nuevas empresas de alta calidad, entonces también puede aumentar el número de empresas generadoras de empleos y de rápido crecimiento. En segundo término, algunas de las supuestas fallas del mercado que son importantes para la iniciativa empresarial quizá sean más graves en las etapas iniciales de un proyecto empresarial. Tercero, con el transcurso del tiempo, las empresas que crecen tienden a estar menos presentes en las economías locales. Venden y contratan gran parte de la producción e insumos en mercados fuera de su zona. De este modo, nuevas oleadas de establecimiento de empresas traerían consigo impactos económicos en el ámbito local. Asimismo, las propuestas para canalizar el asesoramiento hacia las compañías de crecimiento acelerado también tienen desventajas, dependiendo de cómo se transmite dicho asesoramiento. Por ejemplo, la identificación de las empresas con un potencial de crecimiento acelerado es incierta. Además, una política de canalización basada en el potencial de crecimiento podría ser muy redundante, debido a que las empresas de crecimiento acelerado tienen mayor probabilidad que otras de identificar y desarrollar sus propias fuentes de información en el sector privado. Además, la canalización basada en el crecimiento podría llevar a desigualdades controversiales en el acceso a los servicios. Por ejemplo, según la investigación descrita en el capítulo 6, si se asignara prioridad a las perspectivas de crecimiento, las mujeres empresarias quedarían excluidas de los servicios de apoyo con mayor frecuencia que los hombres.

De acuerdo con lo anterior, sería recomendable que las políticas facilitaran el establecimiento de empresas nuevas de alta calidad y el apoyo a las compañías pequeñas existentes. Como se describe en el texto, la conveniencia de que haya un equilibrio entre ambas características debe depender de las circunstancias locales particulares.⁵ Al mismo tiempo, deben tomarse con seriedad los argumentos en contra del apoyo para las empresas incipientes al adoptar medidas para minimizar el desperdicio de recursos que involucraría la concentración en este tipo de empresas.

Las metas de la estrategia y la política deben ser claras

En el capítulo 8 se presentan recomendaciones de estrategia para gobiernos centrales y locales. En este caso, se pone énfasis en la necesidad de hacer explícitas las metas estratégicas y de políticas de apoyo a las empresas. En muchos países, un conjunto de programas e instituciones tiene el objetivo de cumplir metas diversas y cambiantes que no necesitan ser mutuamente coherentes. Con frecuencia se busca cumplir metas distintas de manera simultánea, con poca especificación estratégica. Se requiere una congruencia transparente y lógica entre programas y objetivos. Hacer explícitas las estrategias también contribuirá a evaluar su viabilidad antes de ser puestas en marcha, dejar claras las concesiones de política y proporcionar un marco para la evaluación de las políticas. Para contribuir a evitar la duplicación y competencia entre programas, también resulta importante considerar la incorporación de nuevas metas en las instituciones existentes, en lugar de crear nuevas organizaciones.

En el capítulo 8 también se destaca la importancia de la adopción de un enfoque comercial en la prestación de servicios de expansión de la actividad empresarial. Si se realiza una canalización adecuada, la creatividad, los recursos y la experiencia de los mercados pueden proporcionar un poderoso apoyo a las políticas. Sin embargo, los diseñadores de políticas en los niveles local y regional a menudo parecen pasar por alto la función de los mercados. La adopción de una orientación comercial contribuirá a evitar el desplazamiento de proveedores privados y de empleos en el sector privado. También puede contribuir a evitar la competencia desleal entre los beneficiarios del programa y los que no se benefician de éste. Asimismo, al prestar atención a las señales del mercado se incrementa la posibilidad de que los programas sean pertinentes. El trabajo desde los mercados puede movilizar recursos adicionales a los del sector público. Una orientación de mercado también tiene potencial para una mayor sostenibilidad y, por ende, un mayor impacto general. Es evidente, como se describe en varias secciones de este libro, que el sector público debe cumplir funciones cruciales que los mercados no pueden satisfacer. En efecto, en términos generales, y cualesquiera que sean

las causas particulares, la desventaja económica local representa un juicio del mercado. Los mercados determinan si una ubicación particular no es un lugar atractivo para invertir o en el cual reclutar personal. El sector público es esencial para modificar este juicio.

Los diseñadores de políticas cuentan con varias iniciativas relativamente poco costosas que buscan fomentar la conciencia pública de la iniciativa empresarial y mejorar su legitimidad social. Sin embargo, los impactos pueden ser modestos y se requiere más investigación para evaluar la eficacia general de los modelos para fomentar un cambio de actitudes. Resulta importante que las microempresas reciban una atención adecuada en el sistema de apoyo empresarial. A pesar de que a menudo son objeto de muchos programas específicos, también pueden ser omitidas en la práctica de algunas medidas de apoyo establecidas. Conforme a ello, entre una amplia gama de instituciones que apoyan la iniciativa empresarial, podría requerirse llamar la atención a las necesidades y oportunidades específicas que enfrenta esta categoría de empresas. Deben también identificarse y corregirse las trampas de las prestaciones sociales que desalientan la creación de empresas. Si los convenios vigentes para las prestaciones sociales responden con lentitud a los cambios de circunstancias de los receptores potenciales, se desalentaría a las personas a pasar a actividades más productivas, en especial cuando las remuneraciones tienen la posibilidad de ser bajas o inciertas. Este tema puede cobrar importancia especial en las comunidades pobres, donde una porción significativa de los residentes recibe prestaciones sociales o de desempleo. Sin embargo, la medida en la que el diseño y la operación de las prestaciones pertinentes sean responsabilidad de las autoridades locales varía según el país y, en muchos casos, los beneficios clave corresponden al gobierno central.

Es importante el acceso a los servicios de capacitación y las nuevas tecnologías de comunicación

Las políticas deben buscar facilitar el acceso a la capacitación como medio para mejorar el desempeño de las empresas. Muchas de éstas fracasan por razones que no están relacionadas con la viabilidad subyacente del concepto comercial. La falta de aptitudes administrativas básicas es la razón de una alta proporción de la mortalidad entre empresas nuevas y pequeñas. Desde el punto de vista del desarrollo local, un período más largo de supervivencia comercial puede ofrecer mayores oportunidades para el desarrollo de aptitudes laborales, una mayor recaudación de impuestos y un impacto económico local más amplio. La capacitación desempeña un papel valioso tanto en la reducción de los fracasos comerciales como en el mejoramiento de una serie de resultados relacionados con el desempeño empresarial. Por ejemplo,

estudios sugieren que algunos propietarios de microempresas no aumentan el tamaño de sus negocios debido a los problemas asociados con la dirección y el reclutamiento de empleados. Esto es en parte reflejo de la falta de tiempo para capacitar a los nuevos empleados, pero también puede ser un síntoma del costo y la dificultad de identificar la capacitación externa adecuada. La investigación sobre los impactos de diversas modalidades de capacitación en el desempeño empresarial genera resultados sorprendentes y algunas veces conflictivos que se consideran en este texto. En el caso de las empresas establecidas, se encontró que la capacitación general tiene mayor impacto en la productividad que la específica. Asimismo, puede ser más importante para las empresas incipientes que para las establecidas puesto que los empresarios de las nuevas compañías enfrentan un conjunto más o menos común de retos empresariales. La capacitación organizada para satisfacer necesidades grupales específicas parece ser particularmente eficaz. Para las empresas establecidas es preferible el asesoramiento, pues es probable que requieran formas de ayuda más diferenciadas.

Las políticas deberían fomentar el uso de Internet por parte de las empresas pequeñas, al recurrir a los servicios en línea del gobierno y promover la diseminación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). En algunas investigaciones iniciales se hace mención de los importantes beneficios que pueden derivarse de un mayor uso de las TIC para las exportaciones de las pequeñas empresas, su generación de empleos y productividad. En efecto, cuanto más se usen las TIC en la vida empresarial y cotidiana, más marginadas quedarán las personas y empresas con acceso limitado o sin acceso a estos sistemas.

Muchas de las medidas de política que podrían permitir un mayor empleo de las TIC entre las empresas nuevas y pequeñas pertenecen al ámbito de los gobiernos centrales (como las medidas para garantizar la seguridad de las transacciones). Sin embargo, las autoridades locales pueden también tomar algunas medidas útiles. Por ejemplo, las iniciativas de políticas pueden hacer conciencia de los beneficios del comercio electrónico, proporcionar capacitación, premiar la adopción de nuevas tecnologías y garantizar la disponibilidad de servicios especializados de asesoramiento y apoyo.

La transición hacia la prestación de servicios gubernamentales en línea puede fomentar que las empresas pequeñas exploren las oportunidades de negocios basadas en Internet. Las pequeñas empresas que establecen comunicación con las autoridades públicas (locales) por medio de Internet también comprueban la utilidad de este medio, además de que se familiarizan con los sistemas de certificación y seguridad.

A pesar de que el fomento de la apertura de empresas en general tiene un impacto relativamente menor en el crecimiento del empleo, existe cierto margen para mejorar las cifras del empleo local. La mejoría en la calidad de

la iniciativa empresarial cumplirá una función por sí misma. También podría haber cierto margen para mejorar la eficacia de los intermediarios en el mercado laboral local dedicados a la capacitación y la colocación, entre ellos los servicios públicos de empleo descentralizados, las asociaciones locales y las organizaciones comunitarias. Además, debería garantizarse que los empresarios cuenten con información sobre esquemas de subsidios salariales que algunos gobiernos proporcionan por emplear trabajadores adicionales.

El capítulo 8 se concentra en consideraciones de estrategia específicas en el nivel local. La estrategia local debería orientarse a garantizar la disponibilidad de instalaciones comerciales que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles. La falta de instalaciones adecuadas es una de las razones que se citan con mayor frecuencia para la migración de las microempresas de localidades con una oferta deficiente. Sin embargo, la respuesta de política no necesita involucrar inversiones gubernamentales en edificios tipo incubadora. Ésta sería una utilización de fondos públicos intensiva en capital, con perspectivas limitadas de recuperación de costos por medio de la venta posterior de la propiedad. Una mejor alternativa consistiría en que las autoridades públicas garantizaran la renta de un edificio financiado con fondos privados. En la práctica se observa que ésta puede ser una actividad de bajo riesgo si se selecciona bien a las empresas que alquilarán los espacios. Otra manera de abordar los problemas del manejo del espacio para las empresas pequeñas consistiría en proporcionar incentivos para aumentar la escala de las inversiones comerciales en los bienes raíces industriales. Los oferentes de ubicaciones para las empresas pequeñas pueden diversificar mejor su riesgo y lograr diversas economías de escala y de campo de acción si ofrecen un mayor número de unidades de diversos tamaños en diferentes ubicaciones. La inducción de ganancias de eficiencia privadas al fomentar dicha diversificación y expansión podría traducirse en una mayor disponibilidad de instalaciones para empresas pequeñas.

Disponibilidad de una gama de medidas para mejorar el acceso al financiamiento

En el capítulo 9 se presenta un conjunto de recomendaciones detalladas sobre la ampliación del acceso al capital y la deuda para empresas nuevas y pequeñas. Aquí se describen los propósitos y las características clave en el diseño de sistemas de garantías de crédito; además, se observa que puede ser útil cierto nivel de diferenciación en los términos de los mismos. Debido a la importancia crucial de la amplitud en la operación de los fondos de capital de riesgo y el reducido volumen de los negocios con potencial viable en el nivel local —sobre todo en las comunidades más pobres—, los enfoques regionales son los más apropiados cuando las autoridades públicas pro-

mueven los fondos de riesgo. La inversión en capital puede impulsarse por la educación y los incentivos fiscales con el fin de relajar las restricciones por el lado de la demanda. Sin embargo, para las autoridades locales la mejor recompensa de política puede presentarse por medio del apoyo a las redes de los llamados “ángeles empresariales” o inversionistas privados. Las redes de éstos tienen el objetivo de hacer coincidir a los inversionistas informales con proyectos que requieran montos reducidos de financiamiento de capital. Los ángeles empresariales por lo general invierten en las etapas iniciales del establecimiento de una empresa, a menudo en compañías que aún no están listas para recibir capital de riesgo formal. Este tipo de inversionistas suele contribuir con conocimientos y experiencia valiosos a la empresa en la que invierten y no se oponen a las compañías basadas en la tecnología. A diferencia de la industria del capital de riesgo formal, los ángeles empresariales están dispersos en términos geográficos. También invierten en el nivel local. Desde una perspectiva de política, podría existir una barrera de información en el mercado de capital de riesgo informal. Por ejemplo, en su mayoría, los ángeles empresariales son reacios a difundir su voluntad de invertir y los empresarios no tienen inclinación a revelar sus ideas innovadoras. En el texto se describen las barreras a la información y los costos de búsqueda tanto por el lado de la oferta como de la demanda en este mercado. Estas barreras pueden reducirse con el apoyo a las redes de ángeles empresariales.

El éxito del microcrédito requiere aptitudes y conocimientos especializados

En el libro se destaca que, en tanto que los programas de microcrédito son muy difundidos, los ejemplos de modelos exitosos son escasos. Se observa que el microcrédito opera con diversos objetivos y modalidades operativas. Algunos sistemas registran beneficios de gran utilidad. Por ejemplo, la dependencia de la asistencia pública disminuyó de manera considerable, mientras la rentabilidad empresarial, el aumento del capital y los salarios netos aumentaron en forma notable entre los clientes de varios importantes programas de microcrédito en Estados Unidos. En las economías en transición puede atraerse a las pequeñas empresas hacia la economía formal. También se ha registrado un mayor potencial de empleo entre los deudores, en especial cuando el crédito se complementa con capacitación y orientación. También se describen los impactos psicológicos positivos de ser responsable de recibir un crédito. Un beneficio adicional frecuente son las redes de negocios y de apoyo que los sistemas pueden crear entre los deudores.

Sin embargo, el microcrédito implica complejos retos institucionales y de política. Los problemas de la baja sostenibilidad de los programas y de la dependencia de subsidios son comunes y tienen una variedad de causas, entre

ellas deficiencias al atraer deudores potenciales, fallas en la administración de los programas y problemas de administración de riesgo y minimización de los costos de transacción. El diseño y puesta en marcha de las iniciativas de microcrédito exigen una atención cuidadosa si se pretende que las iniciativas sean eficaces y duraderas. Los factores significativos en el diseño de los programas se describen con cierto detalle, de acuerdo con el trabajo de Bhatt y Tang (2001) y otros. Las observaciones se organizan alrededor de cuatro ámbitos en los que a menudo se requiere mejorar las prácticas: la selección de la técnica de préstamo; la conveniencia de los productos financieros que se ofrecen; la prestación de servicios no financieros, y los procedimientos administrativos. También se describen las posibles ventajas de un sistema de préstamos contingentes al ingreso, como lo proponen Chapman *et al.* (1998).

Las políticas deberían prestar atención al tema más amplio de la falta de instalaciones bancarias en las localidades desfavorecidas. La falta de oferta de sucursales bancarias podría afectar la creación de empresas debido a los problemas con el acceso directo a los servicios financieros y a que las personas que no tienen relación con un banco por lo regular sufren grandes dificultades para obtener créditos bancarios. La apertura financiera enfrenta a muchos bancos importantes con una presión competitiva seria, lo que provoca el cierre de sucursales en ciertas localidades. El texto describe aspectos clave de la legislación estadounidense diseñados para abordar la falta de crédito en las comunidades pobres.

Algunos países también ofrecen servicios bancarios por medio de oficinas de correos y bancos públicos. Asimismo, podría alentarse la celebración de convenios entre bancos comerciales para garantizar la presencia de por lo menos un establecimiento común de servicios bancarios en las comunidades más pequeñas.

Las autoridades públicas podrían también comprometerse a realizar sus transacciones con una institución en particular a cambio de su presencia continua en la localidad.

Es importante que las autoridades locales trabajen con bancos y otros intermediarios financieros de su localidad para facilitar el acceso de los empresarios al financiamiento. Los convenios de colaboración pueden ofrecer ventajas para ambas partes. Cada organización puede prestar servicios en los que tenga una competencia clara, mientras que es factible compartir los costos indirectos y operativos, al igual que el riesgo. Además, los bancos ya poseen fondos disponibles para préstamos, mientras que la creación de un fondo de crédito a partir de cero resultaría una tarea prolongada y costosa para un programa de apoyo.

Las agencias de desarrollo empresarial y las autoridades locales también podrían considerar fomentar el establecimiento de asociaciones mutualistas de garantía de crédito. Estas asociaciones tienen el objetivo de facilitar el

acceso al crédito bancario a empresas con proyectos viables, del cual estarían excluidas en otras circunstancias. Esto se lleva a cabo garantizando el pago de parte de las pérdidas del crédito en las que incurran los bancos. El objetivo es similar al de los fondos de garantía, aunque el método de operación es distinto. En las asociaciones mutualistas de garantía, los miembros proporcionan una garantía común para un crédito otorgado a un solo deudor. De este modo, el riesgo se distribuye entre los miembros de la asociación. Las asociaciones que otorgan avales tienen la ventaja de que los miembros que trabajan en la misma industria son capaces de evaluar el riesgo crediticio con mayor precisión que un banco, mientras que la presión de los compañeros contribuye a que los pagos se realicen. Las asociaciones de este tipo operan en la actualidad en Francia, Italia, Japón y otros países, aunque son muy marcadas las diferencias en su predominio entre la zona norte y sur de Europa. Por ejemplo, cientos de miles de pequeñas empresas italianas reciben fondos respaldados por asociaciones mutualistas de garantía, mientras que estos sistemas apenas operan en el Reino Unido. En zonas con poca o nula experiencia previa con este tipo de convenios, el sector público podría difundir información y aun financiar trabajos de viabilidad. Sin embargo, estas asociaciones podrían no ser adecuadas para todos los contextos. En los lugares donde la cultura empresarial local o nacional no esté familiarizada con ellas, su establecimiento puede ser lento y atraer pocos participantes.

Los países con sistemas bancarios más desarrollados también podrían considerar que estos sistemas son innecesarios.

El campo de acción y la manera en la que se proporciona apoyo público requieren un diseño cuidadoso

El capítulo 10 se concentra en temas clave sobre el diseño de una serie de iniciativas de apoyo empresarial. Debería garantizarse la flexibilidad en la operación de los programas de apoyo al autoempleo. Por ejemplo, las modalidades que contemplan el pago de asistencia monetaria podrían variar de acuerdo con las circunstancias financieras de los participantes individuales. Hay evidencia de mayores tasas de supervivencia cuando la asistencia se eroga en una sola exhibición, lo que en parte refleja la mayor capacidad de los receptores de esta suma para establecer proyectos más grandes y fuera del sector de servicios. Asimismo, los programas de apoyo al autoempleo y la microempresa deberían diseñarse de forma que los presupuestos y las capacidades puedan expandirse durante períodos de desaceleración económica, cuando es normal que aumente la demanda por este tipo de servicios.

Al apoyar a los empresarios, la prestación de servicios de asesoramiento y orientación por medio de un sistema integral de alcance público se vuelve

costosa e innecesaria. El objetivo debería residir en establecer un sistema de numerosos puntos de referencia visibles para las fuentes de asesoramiento e información comerciales y sin fines de lucro. No obstante, podría requerirse la prestación de apoyo público temporal para ampliar la disponibilidad de algunos tipos de servicio de asesoramiento si se desea aumentar la conciencia (y la capacidad de absorción) en las empresas pequeñas acerca del mérito comercial de adoptar prácticas comerciales específicas (como las TIC y sus aplicaciones emergentes).

Los servicios de asesoramiento e investigación antes del establecimiento de las empresas son muy importantes. El impacto del asesoramiento previo consiste en identificar los planes de negocios menos viables, alertar a los empresarios potenciales y mejorar la viabilidad de las empresas incipientes (por ejemplo, un plan de negocios bien elaborado puede facilitar el acceso al financiamiento). Los beneficios potenciales del asesoramiento previo a la apertura se destacan con la evidencia de que las personas autoempleadas tienden a ser en exceso optimistas con respecto a sus perspectivas comerciales. Quienes han estado desempleados durante algún tiempo suelen requerir mayor capacitación previa al arranque. El cobro de los servicios de asistencia para la elaboración de planes de negocios probablemente reduzca en alto grado su uso por parte de los desempleados.

Diversas medidas podrían contribuir a reducir el problema del desplazamiento

Como se comenta en el capítulo 2, una inquietud de política importante consiste en que las nuevas empresas pueden desplazar el empleo y la producción de las existentes. Se observó que este efecto podría ser mayor entre los tipos de empresas que se establecen regularmente en localidades pobres. Para contribuir a contrarrestar los efectos de desplazamiento, las políticas deberían garantizar la presencia de un sólido componente de comercialización en los programas de asistencia. Con esto se contribuiría a reducir la competencia por participación de mercado local. Las empresas que atienden a mercados en áreas geográficas más grandes muestran un desempeño superior conforme a una serie de parámetros, que abarcan los de crecimiento y supervivencia.

La restricción en los términos del apoyo empresarial puede servir para mitigar el desplazamiento, al fomentar la creación de proyectos con mayor monto promedio de inversión inicial. Pero, como se verá en el capítulo 10, las estrategias para aumentar el tamaño promedio de la empresa o investigar por tipo sectorial pueden tener desventajas. Por ejemplo, tenderán a canalizar apoyo hacia personas que tal vez hayan creado un proyecto de riesgo sin ayuda del programa. Los criterios de selección restrictivos también tenderán

a reducir el acceso a las mujeres y los grupos de ingresos más bajos que por lo común inician proyectos más pequeños.

Un ámbito en el que resulta interesante enfocarse es el del fomento de las empresas creadas por equipos de empresarios. Las empresas así establecidas muestran una mayor supervivencia y un crecimiento más rápido, tomando en cuenta otras consideraciones. Sólo una minoría de las nuevas empresas pertenece a equipos de empresarios. La apertura de empresas por equipos que cuentan con aptitudes complementarias puede ser complicado. No obstante, las iniciativas orientadas por equipos parecen prometedoras para establecer empresas viables con probabilidad de contribuir a la generación de empleos.

El sector público puede también desempeñar una función catalizadora en el establecimiento de redes guiadas por el sector privado.

Se cuenta con creciente evidencia de que los empresarios que desarrollan y mantienen vínculos con sus iguales superan en desempeño a los que no lo hacen. Las redes facilitan la identificación de oportunidades de negocios, mejoran el acceso a los recursos y apoyan la administración empresarial. Permiten un aprendizaje acelerado y las empresas pequeñas a menudo favorecen el aprendizaje paritario que éstas ofrecen. Del mismo modo, pueden facilitar la reconfiguración de relaciones con proveedores. En algunas instancias, las redes producen incluso una nueva división del trabajo entre un grupo de empresas, y así permiten que cada una aproveche las economías de escala y el campo de acción. Las redes que reúnen a empresas grandes y pequeñas pueden ayudar a las segundas a alcanzar los mercados internacionales con más facilidad y a un menor costo y riesgo. Éste es un resultado de interés directo para los diseñadores locales de políticas.

Sin embargo, las redes no son una panacea para el desarrollo de empresas nuevas y pequeñas. La formación de sistemas de cooperación estructurados y duraderos es a menudo problemática. Muchas iniciativas de establecimiento de redes no llegan a nada, debido a que ofrecían al sector privado una serie preestablecida de servicios. Es posible que los sistemas de reestructuración basados en metas y necesidades determinadas por las empresas tuvieran un mayor impacto. Por ende, se recomienda que las políticas se propongan generar una demanda informada de servicios de redes mediante programas de creación de conciencia. Se esperaría cierta medida de apoyo financiero público para los trabajos de viabilidad, las actividades de arranque y los costos del corretaje de las redes. También es necesario tener paciencia en el ámbito de las políticas públicas, pues muchas veces se requieren períodos de tres a cuatro años para establecer un programa significativo de redes empresariales.

Además, al igual que sucede con muchos modelos de desarrollo empresarial, la calidad del manejo del programa es crucial. Debería emplearse como corredores de redes a personas con experiencia directa en el desarrollo de

las pequeñas empresas, para proporcionar asesoramiento y, de ser necesario, actuar como una fuente de mediación neutral para las empresas que no estén convencidas ante la perspectiva de la cooperación.

La evaluación y el seguimiento adecuados son esenciales

Las políticas públicas deben involucrar un compromiso claro con la evaluación y el seguimiento. La escasez de investigación confiable sobre el apoyo a la iniciativa empresarial contrasta de manera notable con las grandes sumas de dinero que se gastan en estos sistemas. El déficit de evaluación es doblemente lamentable pues las iniciativas de desarrollo local a menudo tienen el objetivo de cumplir funciones piloto o experimentales. Ésta, en efecto, es una de las justificaciones que se aducen para los enfoques *per se* del desarrollo local. Pero dicha función experimental se nulifica cuando los programas no se evalúan en forma adecuada. De hecho, la innovación derrochadora es una debilidad de buena parte de la actividad relacionada con el desarrollo local, debilidad que empeora si la evaluación es inadecuada.

Como se comenta en el capítulo 10, son varias las razones por las que parece normal la resistencia institucional a la evaluación. Se consideran en profundidad las desventajas del empleo de distintos parámetros de evaluación, como la tasa de supervivencia empresarial y el costo por empleo generado. También se destaca que los programas algunas veces tienen efectos indirectos de largo plazo sobre las personas y las comunidades, los cuales son difíciles de medir.

Asimismo, se muestra que los programas de evaluación y seguimiento basados en criterios incorrectos pueden limitar las oportunidades de un posible éxito. De igual manera, se describen los problemas para identificar el verdadero impacto incremental de la política —al comparar los objetivos de política con grupos adecuados para ese fin—, además de las formas de enfocar estos desafíos técnicos. Se presenta una descripción de las fortalezas y debilidades de las diversas metodologías de evaluación: experimentos, cuasiexperimentos y opinión de los participantes. Varias formas de evaluación no son por necesidad prohibitivamente costosas. Si se recaban los datos correctos desde el inicio de un programa pueden reducirse los costos de evaluación y seguimiento. La estandarización de los datos que requieren los organismos que ponen en marcha los programas también puede reducir los costos de recopilación e interpretación de datos.

Relacionada de cerca con el tema de la evaluación, se subraya la importancia de seleccionar las medidas apropiadas para dar seguimiento al desempeño de los programas. La selección de dichas medidas determinará los resultados de los mismos de maneras diversas e importantes. En los casos en los que la continuidad del financiamiento de los programas depende del

cumplimiento de metas de desempeño, la aplicación de puntos de referencia incorrectos puede causar impactos serios y algunas veces imprevistos en su puesta en marcha y eficacia. La selección de medidas de desempeño también se considera como crucial para enfocar los programas de manera que logren metas globales como la maximización de la “adicionalidad” —el grado en el cual los resultados no habrían ocurrido en otras circunstancias— y la minimización del desplazamiento empresarial.

Una mejor evidencia puede llevar a mejores políticas

En el capítulo 11 se describen los tipos de investigación que deben realizarse para lograr un mejor entendimiento de los aspectos clave de política. Uno de los temas recurrentes de este libro es que a pesar del amplio interés de política en fomentar la iniciativa empresarial, la investigación empírica de los impactos del establecimiento de empresas en las economías locales es escasa. Los estudios de casos que sólo describen programas, instituciones y condiciones empresariales en un momento dado ya son numerosos y añadirían poco a los conocimientos existentes. En lugar de ello, se requieren estudios longitudinales en localidades específicas que analicen las dimensiones clave de la demografía empresarial y el desempeño económico y del mercado de trabajo local.

De manera ideal, los estudios se llevarían a cabo empleando metodologías similares. En este sentido, el Secretariado de la OCDE ocupa la posición adecuada para facilitar, supervisar, estandarizar y garantizar la pertinencia en el aspecto de política de dichos estudios en algunos o todos sus países miembros. Un proceso de investigación de este tipo involucraría un desembolso financiero mínimo para los países miembros, pero haría una contribución significativa al conocimiento relevante para las políticas.

Al llevar a cabo este trabajo, deberían recabarse datos a través de canales que permitan la inclusión de las microempresas que a menudo operan sin ser detectadas por las agencias de elaboración de estadísticas. Sería valioso contar con evaluaciones de los multiplicadores económicos y sociales de la creación de empresas. Entre éstos se incluirían los impactos en la prestación de servicios locales y los ingresos por impuestos. Los efectos incrementales en el mercado de trabajo se enfocarían en los cambios en el empleo, los salarios y las prestaciones en el corto y largo plazos. Debería prestarse atención a los impactos en personas situadas en distintos segmentos de la distribución salarial, así como en los desempleados, y evaluar las maneras en que la generación de empleos afecta la situación en el mercado laboral de residentes locales e inmigrantes. Los estudios podrían ir más allá de estadísticas generales, al considerar las diversas consecuencias del tamaño empresarial y el tipo de sector. Así, se realizarían varios estudios en distintos tipos de

localidades, como zonas suburbanas, zonas urbanas marginadas, localidades rurales alejadas y pueblos que dependen de un número limitado de actividades económicas.

También se requiere una mejor comprensión de los impactos y las modalidades operativas óptimas de los diversos tipos de apoyo empresarial. Por ejemplo, para las iniciativas de autoempleo, sería útil contar con investigación adicional sobre la posibilidad de que existan diferencias significativas en los resultados de los programas si se proporciona ayuda financiera en una sola exhibición o en pagos continuos. También sería valioso disponer de evidencia de otros tipos de apoyo al autoempleo, como la acumulación de activos posterior al programa y el bienestar físico y psicológico. Otros programas de uso común, como los servicios de asesoramiento empresarial, capacitación administrativa y microcrédito, requieren de mayor análisis y evaluación.

Para una gama de tipos de programa sería útil tener más datos, no sólo sobre el costo por empleo neto creado sino, además, los costos de proporcionar empleo por persona que se elimina del registro de desempleo. Dichas valoraciones serían de gran ayuda para permitir a las entidades públicas asignar mejor sus limitados presupuestos.

Para facilidad de referencia, las recomendaciones de política que se realizan en este libro se resumen en el recuadro 1 y en el recuadro 5.1.

Como se describe en diversas partes del texto, este libro forma parte de las publicaciones producidas en años recientes por la OCDE y LEED sobre las diversas dimensiones de la iniciativa empresarial. Se basa también en la información surgida en varios seminarios, conferencias y foros organizados por la OCDE y LEED sobre temas relacionados con el establecimiento de empresas y la generación de empleo.

Por ejemplo, varios de los artículos citados aquí se presentaron por primera vez en la Conferencia Internacional sobre el Autoempleo, realizada en Burlington, Canadá, en septiembre de 1998. La Conferencia fue organizada en conjunto por el Programa LEED de la OCDE, el Foro Canadiense de Investigación sobre el Empleo y la Red Internacional de Trabajo de Canadá. Si desea obtener mayor información sobre los eventos recientes y futuros que traten los temas abordados en este libro, se invita al lector a visitar el sitio Internet de LEED en www.oecd.org/els/leed.

Recuadro 1. Resumen de recomendaciones de política

Estrategia (Para niveles de gobierno nacional y local)

- Hacer explícitas las metas estratégicas y de política de apoyo a las empresas.
- No considerar al fomento del autoempleo y la microempresa como una solución de la exclusión social de grandes cantidades de personas.
- Adoptar un enfoque comercial a la prestación de servicios.
- Fomentar la conciencia pública de la iniciativa empresarial utilizando una variedad de medios.
- Garantizar que las microempresas reciban la atención debida en el sistema de apoyo empresarial.
- Identificar y corregir las trampas de prestaciones sociales que pueden desalentar la iniciativa empresarial.
- Facilitar el acceso a la capacitación como medio para mejorar el desempeño de la empresa, la generación de empleos y su supervivencia.
- Fomentar el uso de Internet por parte de las empresas pequeñas al recurrir a los servicios en línea del gobierno y promover el conocimiento de las TIC.
- Esperar una generación de empleos limitada en el corto plazo a partir del fomento de la iniciativa empresarial, pero a la vez analizar medidas para mejorar los impactos sobre el empleo.

Estrategia (Para el nivel local de gobierno)

- Orientarse a garantizar la disponibilidad de establecimientos comerciales que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles.
- Actualizar la reglamentación local y minimizar su carga para la empresa.

Finanzas (Para el nivel nacional de gobierno)

- Considerar la introducción de flexibilidad regional en los términos de los esquemas nacionales de garantías de crédito para reflejar las diferencias en el valor real del inventario de vivienda.

**Recuadro 1. Resumen de recomendaciones de política
(continuación)**

- Considerar la creación de incentivos para el apoyo bancario de las iniciativas de microfinanzas.
- Prestar atención cuidadosa a las características operativas y de diseño de los programas de microfinanzas.
 - ◆ Considerar el empleo de créditos sujetos al ingreso
- Garantizar que se cumplan las leyes contra la discriminación en el crédito bancario.
- Abordar el tema general de la falta de establecimientos bancarios en zonas marginadas.

Finanzas (Para el nivel local de gobierno)

- Trabajar con bancos locales y otros intermediarios financieros para facilitar el acceso de los empresarios al financiamiento.
- Considerar el fomento de las asociaciones mutualistas de garantía de crédito.
- Fomentar las inversiones de capital por medio de la educación y la información y el apoyo a las redes de ángeles empresariales.

Diseño de programas (Para los niveles de gobierno nacional y local)

- Considerar la incorporación de nuevos objetivos en las instituciones existentes, en lugar de crear nuevas organizaciones.
- Garantizar la flexibilidad en la operación de los programas de apoyo al autoempleo.
- Diseñar programas de apoyo al autoempleo y la microempresa de modo que puedan ampliarse los presupuestos y la capacidad en épocas de desaceleración económica.
- Tener como finalidad el establecimiento de puntos de referencia visibles hacia asesores profesionales, pues la búsqueda de un campo de acción integral de los programas aplicados por entidades públicas es costosa e innecesaria.
- Garantizar el acceso a servicios de alta calidad previos al establecimiento de la empresa.

**Recuadro 1. Resumen de recomendaciones de política
(continuación)**

- Seleccionar con cuidado las medidas de seguimiento y desempeño pues son éstas las que definen los resultados de los programas de formas diversas e importantes.
- Evaluar de manera sistemática los programas y las políticas y garantizar que los hallazgos de las evaluaciones se transmitan a las políticas.

Diseño de programas (Para el nivel local de gobierno)

- Para contribuir a contrarrestar los efectos de desplazamiento, garantizar la presencia de un sólido componente de comercialización en los programas de asistencia y considerar restringir los términos del apoyo empresarial.
- Fomentar la apertura de empresas por equipos.
- Analizar si el sector público puede cumplir una función catalizadora en el establecimiento de redes guiadas por el sector privado.
 - ◆ Poner en marcha campañas generales para introducir el concepto del trabajo en redes en las empresas.
 - ◆ Esperar proporcionar algún apoyo financiero para trabajos de viabilidad, actividades de establecimiento de empresas y los costos del corretaje de redes.
 - ◆ Trabajar dentro de horizontes realistas de tiempo.
 - ◆ Garantizar la presencia de corredores de redes experimentados.

Notas

¹ A pesar de su presencia global en las economías de mercado, la iniciativa empresarial es un concepto muy esquivo. A menos que estén enmarcadas en términos generales, resulta difícil llegar a definiciones del concepto. Esto en parte es reflejo de diferencias en las cualidades que los comentaristas atribuyen a los empresarios —como la tendencia al riesgo— antes de definir la iniciativa empresarial. No existe un consenso sobre lo que constituiría un conjunto confiable

de indicadores de iniciativa empresarial. Por varias razones, algunos analistas ponen énfasis en la tasa de establecimiento de empresas. Algunos se centran en las empresas pequeñas y medianas administradas por sus dueños y otros más en las de crecimiento acelerado, tanto nuevas como establecidas con anterioridad. Ninguna de estas perspectivas contempla por completo la situación de la iniciativa empresarial. Cada una adopta un aspecto. En este informe se entiende la iniciativa empresarial simplemente como la acción de identificar y aprovechar nuevas oportunidades empresariales (OCDE, 1998). El enfoque analítico se centra en la creación de nuevas empresas autónomas y en el desarrollo del autoempleo, las micro y pequeñas empresas, en particular durante los primeros años de operación. Se reconoce, por supuesto, que existen diferencias importantes entre algunos países acerca de cómo se definen los términos “autoempleo” y empresas a “pequeña escala”.

² Schreiner (1999).

³ En Japón, por ejemplo, en vista de la inquietud sobre el desempleo entre personas de 60 años de edad y la creciente carga de los pagos de pensiones, el Ministerio del Trabajo otorgará subsidios importantes para que tres o más personas mayores de 60 años establezcan en conjunto empresas incipientes. Se dispondrá de hasta cinco millones de yenes para cubrir dos terceras partes de los costos de establecimiento luego de la presentación y aprobación de un plan de negocios e inversión de por lo menos tres millones de yenes por parte de los empresarios (*Financial Times*, 27/01/2000).

⁴ “Globalizar la solidaridad”, *El País*, 13/10/01, p. 17.

⁵ La solución de este debate sobre las políticas de apoyo empresarial también requiere una mejor investigación de evaluación. Una razón que se cita a menudo para no concentrarse en las empresas incipientes reside en que los recursos involucrados serán desperdiciados cuando dichas empresas dejen de operar. Esto implica que se sabe en cuánto y de qué maneras las diferentes modalidades de apoyo afectan a sus receptores. Si, por ejemplo, quedara claro que los programas tienen poca influencia en las tasas de supervivencia, el razonamiento del enfoque en las empresas establecidas se fortalecería de manera importante. De hecho —y como se destaca en varios puntos de este libro— existen muy pocas evaluaciones cualitativas cuidadosas sobre el impacto incremental de los programas de desarrollo empresarial.

LA EVIDENCIA Y LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS

Resumen. En muchos países miembros de la OCDE, la miseria social y económica se concentra en las comunidades desfavorecidas. Como parte de los intentos de elevar el nivel de vida en estas localidades en desventaja se ha experimentado con miles de programas. Uno de los sistemas más empleados involucra el apoyo del establecimiento y el desarrollo de nuevas empresas. En la Parte I se reúne y evalúa la investigación con que se cuenta acerca de la relación entre la iniciativa empresarial y el desarrollo económico local. Se identifican diversas condiciones interrelacionadas que pueden obstaculizar la iniciativa empresarial en las zonas en desventaja. Estos obstáculos influyen en el grado y en la forma de la actividad empresarial en las localidades pobres. Se exploran propuestas clave relacionadas con los vínculos entre la tasa de autoempleo y el cambio económico local. Se analizan en detalle las fortalezas y debilidades del fomento de la empresa como estrategia de desarrollo local. Se realiza una evaluación exhaustiva de los fundamentos económicos de las políticas públicas que fomentan la iniciativa empresarial en las economías locales. Asimismo, se presenta una revisión detallada de los estudios teóricos y empíricos de los supuestos fracasos en los mercados que apoyan la iniciativa empresarial, en particular en mercados de servicios financieros, bienes raíces industriales, desarrollo comercial y servicios de capacitación. Muchos países operan programas especiales de iniciativa empresarial para mujeres, minorías étnicas, jóvenes y empresas sociales. En la Parte I se examina lo que se conoce acerca de la iniciativa empresarial en estos grupos y empresas objetivo, y se considera la manera en que las autoridades locales deberían diseñar y poner en marcha estos programas especializados.

Capítulo 1

Desarrollo económico local e iniciativa empresarial

Las macroeconomías y la iniciativa empresarial

De los 29 países analizados en la publicación de 2001 del *Global Entrepreneurship Monitor* (Monitor de la iniciativa empresarial global) —que incluye a 22 de los 30 países miembros de la OCDE—, un promedio apenas menor a diez por ciento de la población adulta estaba en el proceso de establecer una nueva empresa o era propietario de un negocio activo. En el nivel macroeconómico resulta cada vez más claro que la iniciativa empresarial es una de las claves para el dinamismo económico y la generación de empleos (Reynolds *et al.*, 2001). El nacimiento de nuevas empresas genera el impulso para el empleo eficiente de los recursos al elevar el nivel de la competencia en el mercado de productos (con posibles beneficios para los consumidores). Un punto de importancia similar es que la iniciativa empresarial acelera el proceso de generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas y organizacionales. Este proceso de innovación es fundamental para el crecimiento sostenible. El establecimiento de empresas es, de hecho, un transportador básico del cambio estructural.

Como parte del Proyecto de Crecimiento de la OCDE, el Secretariado de la organización analiza los fundamentos microeconómicos del cambio en la productividad en un conjunto de diez economías de la OCDE (en su mayoría para el período 1989-1994). Esta investigación es uno de los pocos estudios de su tipo que emplea un marco analítico común para varias naciones. Los hallazgos del mismo sugieren que para siete de los países analizados, las nuevas empresas representan una fuente importante de crecimiento general en la productividad. Sin embargo, la contribución de las nuevas empresas no fue la misma entre las diversas industrias. El papel que el establecimiento de empresas desempeñó en el aumento de la productividad fue importante, en particular en las industrias más jóvenes, como la de las tecnologías de información y comunicación (OECD, 2001).

La importancia cuantitativa de las nuevas empresas en la generación de empleos también puede ser significativa. Entre 1970 y 1985, las nuevas

empresas representaron el 27 por ciento de la generación anual de empleos en el sector manufacturero de Canadá y 21 por ciento en Estados Unidos (Baldwin *et al.*, 1995).

Acs (1999) y otros estudiosos afirman que el establecimiento de empresas fue crucial en las diferencias entre Europa y Estados Unidos en lo referente a la generación de empleos en el sector privado durante la década de los noventa. Entre los países estudiados por la OCDE (OECD, 2001), de cinco a diez por ciento de los empleados fueron afectados en forma directa por la apertura y cierre de empresas cada año.

En términos más amplios, un considerable cuerpo de literatura sugiere que un sector dinámico de pequeñas empresas trae consigo beneficios particulares en los niveles micro y macroeconómico. Por ejemplo, Robbins *et al.* (2000) destacan el papel de las pequeñas empresas en la maximización de la utilidad del trabajo y el capital mediante su utilización de recursos secundarios en el mercado (como los participantes de primer ingreso al mercado laboral).

También hacen hincapié en la gran facilidad que muestran las pequeñas empresas para ajustarse ante cambios en los costos de los recursos. Se infiere, entonces, que una población de pequeñas empresas dinámicas contribuirá a atenuar las concesiones entre empleo e inflación. En este sentido, los autores encontraron que, en Estados Unidos, los estados con mayores proporciones de empleo en empresas pequeñas y microempresas han experimentado una mayor productividad y crecimiento del ingreso de la entidad, así como tasas menores de inflación salarial y desempleo.

Análisis del impacto de la iniciativa empresarial en las comunidades locales

Como medio para generar empleos y elevar ingresos, el aumento en las tasas de establecimiento de empresas es una inquietud casi universal entre las autoridades locales. Junto con los esfuerzos por atraer inversiones, el estímulo de la iniciativa empresarial es uno de los dos pilares de la mayoría de las estrategias de desarrollo local y regional. Sin embargo, pocos estudios empíricos analizan en forma sistemática la relación entre el establecimiento de nuevas empresas y el desarrollo económico local. Se entienden mucho más las interacciones entre el establecimiento de empresas y el desarrollo económico nacional y regional. En consecuencia, mucho de lo que se escribe sobre el fomento de la empresa como estrategia de desarrollo local se basa en deducciones realizadas a partir de análisis y datos en los niveles nacional y regional. Tales deducciones no siempre son confiables, pues algunos aspectos de las relaciones entre empresas y economías locales no operan de la misma forma en áreas más extensas.

⁴⁶

También es escasa la investigación sobre las variaciones en la actividad empresarial entre distintos tipos de localidades. Las zonas con características singulares muestran datos demográficos empresariales marcadamente distintos. Por ejemplo, dentro de las zonas urbanas, los barrios marginados pueden albergar a un gran número y variedad de empresas. Sin embargo, a menudo en las zonas suburbanas se encuentran menos compañías. Los barrios marginados pueden estar situados cerca de mercados de altos ingresos, contar con facilidades de transporte y contactos de negocios, todo lo cual provoca la supervivencia y el crecimiento de las empresas. Las grandes zonas urbanas proporcionan acceso fácil a servicios de apoyo empresarial públicos y privados. Además, las oportunidades comerciales y la densidad de las redes son por lo regular más limitadas en las zonas rurales que en los centros urbanos. Los modelos de la actividad empresarial también difieren en las localidades que dependen de un pequeño número de actividades económicas dominantes, como es el caso de los pueblos mineros.

Las tasas de establecimiento de empresas difieren en forma considerable en las distintas regiones

En los países de la OCDE, las tasas de establecimiento de empresas es muy diferente entre *regiones*. Algunas registran tasas anuales de establecimiento de empresas de dos a seis veces más altas que en otras (Reynolds *et al.*, 1994). Las influencias clave para dicho establecimiento de empresas también varían entre una región y otra, y se demostró que incluyen lo siguiente:¹

- a. Demografía, pues las zonas más densamente pobladas, las regiones con poblaciones jóvenes y las zonas urbanas tienden a establecer más empresas.
- b. Desempleo, que por diferentes razones puede a la vez fomentar y reducir las tasas de establecimiento de empresas.
- c. Riqueza. Se espera que las zonas más ricas muestren tasas más altas de establecimiento de empresas, dados los mayores niveles de demanda y de disponibilidad de capital.
- d. Características ocupacionales y educativas de la fuerza laboral. Por ejemplo, existe un vínculo positivo entre la proporción de administradores en la fuerza laboral y el nivel de establecimiento de empresas (Gavron *et al.*, 1998).
- e. El predominio de empresas pequeñas, pues se sostiene que los empleados de éstas aspirarán a ser propietarios de otras pequeñas compañías.

- f. El nivel de vivienda ocupada por sus propietarios, dado que la propiedad es una fuente importante de garantía colateral para financiar el establecimiento (y desarrollo) de empresas.
- g. La dotación de infraestructura, que se asocia en forma positiva con la demanda de inversión. Por ejemplo, la infraestructura pública de circulación es importante para determinar la distribución de la actividad de establecimiento de empresas en las regiones alemanas (EgeIn *et al.*, 1997).

La presencia de muchas empresas que operan en el mismo sector puede también fomentar la iniciativa empresarial (Garofoli, 1994; Reynolds, 1994). Si bien resulta imposible captarlo con plenitud en términos cuantitativos, la región puede desempeñar también una función, en especial si la imitación es fundamental en la difusión de la iniciativa empresarial (véase el capítulo 3). En la mayoría de los casos, la influencia directa de las políticas públicas en las tasas regionales de establecimiento de empresas parece insignificante.

El crecimiento regional se asocia en general con el establecimiento de empresas

La evidencia sugiere que las regiones de crecimiento acelerado tienden a mostrar tasas de formación de empresas altas. Con base en el análisis de datos de cerca de 400 zonas del mercado laboral en Estados Unidos, Reynolds (1994) concluyó en forma tentativa que las altas tasas a este respecto preceden a un crecimiento neto en los empleos en el nivel regional. En Suecia se encontró que las altas tasas de establecimiento de empresas desempeñan una función estadísticamente significativa en el crecimiento regional (Davidson *et al.*, 1994). Por su parte, Ashcroft y Love (1996) mostraron que en los años ochenta prevaleció una fuerte relación positiva entre el cambio en el empleo y la formación de nuevas empresas en los condados ingleses.

En Estados Unidos, las estrategias federales de iniciativa empresarial se basaron en parte en el trabajo estadístico de David Birch. En su estudio, cuyos fundamentos estadísticos son objeto de cierto debate entre los geógrafos económicos, Birch (1987) identificó la formación y el crecimiento de empresas pequeñas como los factores principales que diferenciaban a las regiones en desarrollo de las que iban a la baja.

Sin embargo, la evidencia no es uniforme. Por ejemplo, Fritsch (1997) no encontró relación significativa alguna entre la actividad de las empresas incipientes y el empleo en regiones de planificación de Alemania (Occidental). En otro estudio en que se analizan las regiones de planificación de Alemania (Occidental), Audretsch y Fritsch (por publicarse) mostraron que ni la alta

tasa de establecimiento de empresas, ni la de establecimiento y cierre combinadas, también alta, bastaban para generar crecimiento. Los autores observaron también cambios interesantes con referencia al tiempo. La tasa de apertura de empresas no tuvo influencia significativa en el crecimiento del empleo durante los años ochenta. Sin embargo, en los noventa las regiones con tasas más altas de establecimientos nuevos en efecto mostraron un mayor crecimiento del empleo. Esto se explicaba como un reflejo del cambio en los “régimenes de crecimiento”.² Las empresas nuevas y las establecidas han contribuido de manera significativa al desarrollo económico en diferentes momentos en el tiempo. Estos hallazgos sugieren que en algunas ubicaciones las empresas grandes realizarán una contribución mayor al crecimiento, mientras que en otras el impacto más importante provendrá de las pequeñas. Por implicación, parecería recomendable fomentar un entorno de política que facilite el ingreso y atienda las necesidades de las compañías incipientes.

En resumen, la evidencia sugiere que el establecimiento de nuevas empresas se asocia en forma positiva con el crecimiento de las economías regionales. Las nuevas empresas en el sector manufacturero parecen realizar una aportación independiente particularmente importante para el crecimiento regional (Reynolds, 1994). Sin embargo, el nivel de apertura de empresas es en sí un resultado influido por otras causas de crecimiento. Por tanto, el establecimiento de empresas parecería ser una condición necesaria, si no suficiente, del crecimiento regional.³

Pocos estudios analizan la iniciativa empresarial y el desarrollo económico entre localidades

Como ya se comentó, se cuenta con pocas evaluaciones empíricas del impacto de la iniciativa empresarial en las economías locales. Sin embargo, datos del Reino Unido desglosados por zona de autoridad local presentan una tendencia general a que las zonas desfavorecidas (evaluadas en un índice múltiple de privación que incluye el desempleo) muestren niveles comparativamente bajos de establecimiento de empresas nuevas (Westall *et al.*, 2000). No obstante, tal relación no es directa. Las zonas con carencias significativas también experimentan una tasa acelerada de establecimiento de empresas. En efecto, se encontró que en 14 de las 20 Autoridades Locales más desfavorecidas en el Reino Unido el ingreso per cápita era igual o superior al promedio de la Unión Europea.

La relación entre el establecimiento de empresas y el empleo en las economías locales es a menudo una de las principales inquietudes de los diseñadores de políticas. Algunos de los estudios regionales y locales citados sugieren que la conexión con la generación neta de empleos es ambigua. De hecho, una serie de consideraciones conceptuales, de medición y del mercado laboral

dificultarán la detección de una relación directa entre la apertura de empresas y el (des)empleo local. Por ejemplo:

- a. La causalidad entre el establecimiento de empresas y el desempleo podría funcionar en ambos sentidos. Los aumentos en éste pueden estimular el establecimiento de nuevas empresas debido a que para parte de la fuerza laboral el costo de oportunidad de convertirse en empresario se reducirá. En cambio, una baja tasa de generación de empleos, que se ve afectada por el nivel de creación de compañías, también influye en la tasa de desempleo.
- b. Las estadísticas brutas pueden ocultar la combinación sectorial de formación de empresas. Esto afectaría el crecimiento del empleo. Por ejemplo, las nuevas empresas del sector manufacturero por lo general tienen más empleados que las nuevas empresas en el sector servicios. Por otra parte, las empresas muy innovadoras podrían asociarse con efectos de “filtración” que induzcan al crecimiento.
- c. Mucha de la actividad de las microempresas no es detectada por las agencias de elaboración de estadísticas. En el Reino Unido, los datos de registro del impuesto al valor agregado (IVA) no captan a empresas con ventas anuales menores a 54 mil libras. Este descuido estadístico limita la comprensión del impacto de la iniciativa empresarial en las ubicaciones más pobres, ya que es aquí donde la actividad de las microempresas es en especial común. En efecto, los datos recabados por los bancos sobre la apertura de nuevas cuentas muestran una extensión geográfica más amplia de la actividad empresarial de lo que indican los registros del IVA.
- d. Los ajustes a las tasas de participación en la fuerza laboral o el cambio en la población resultantes de la migración y la transportación hacia y desde el lugar de empleo (sobre todo en el nivel local) ejercerán influencia en la tasa registrada de desempleo. Cualquiera que sea su origen, el crecimiento del empleo no es condición suficiente para una reducción en el desempleo regional o local (lo que se ilustra cuantitativamente en *Disparities in Regional Labour Markets*, OECD [2000]).
- e. Debido a la migración y los patrones de transportación al empleo, el vínculo entre las nuevas empresas y el desempleo puede ser sensible a la ubicación de la localidad y, puesto que las propensiones internas de migración parecen variar en los distintos mercados laborales nacionales, la relación entre los resultados en términos de empleo y el establecimiento de empresas en las distintas economías locales puede depender del país que se analice. De forma similar, esta rela-

ción podría cambiar con el tiempo en cualquier país dado. Por ejemplo, la aplicación de políticas que reduzcan los costos de la operación de compra o alquiler de una ubicación podría facilitar la migración interna, debilitando el vínculo entre la generación local de empleos y el empleo local.

- f. La variación en las características clave de la población entre un lugar y otro —elementos como los logros educativos o la incidencia del desempleo de largo plazo— también afectaría las correlaciones entre la iniciativa empresarial y los cambios en los mercados laborales locales.
- g. El acceso a los mercados de factores también es desigual en las diferentes ubicaciones. Por ejemplo, en la mayoría de los países se observan disparidades regionales importantes en la oferta de capital de riesgo formal. De forma similar, la dotación de infraestructura y la calidad de las instituciones y los programas públicos difieren entre una zona y otra. Todo este tipo de diferencias entre ubicaciones puede afectar el tamaño y el crecimiento de las nuevas empresas.
- h. Las unidades geográficas locales a partir de las cuales se recaban datos sobre las empresas incipientes podrían incluir tanto a los vecindarios ricos cercanos como a los pobres. Esto provocaría una descripción imprecisa de las relaciones subyacentes.
- i. El fenómeno del crecimiento y el desempleo coexistentes en las economías locales y regionales, que no es raro, refleja también el hecho de que los negocios algunas veces operan con pocos vínculos con los mercados locales de bienes, mientras que los salarios pueden gastarse fuera de la localidad. Esto implica que una tasa dada de establecimiento de empresas en localidades con distintas oportunidades de oferta local y ventas al menudeo tal vez provoque efectos multiplicadores locales distintos.

Las anteriores son sólo algunas de las consideraciones que sugieren que la relación entre la iniciativa empresarial y el (des)empleo entre economías locales reflejará una amplia gama de influencias. Se requerirían controles cuidadosos para identificar esta relación en términos estadísticos, además de que se enfrentarían retos de interpretación importantes. Al analizar en detalle varias ubicaciones en el tiempo —lo que rara vez se lleva a cabo— puede describirse con más claridad la relación entre las nuevas empresas, el crecimiento económico local y una gama de resultados en el mercado laboral. En este sentido, en la sección siguiente se consideran los mecanismos por medio de los cuales la iniciativa empresarial puede causar un impacto en las economías locales.

Canales por medio de los cuales la iniciativa empresarial puede moldear las economías locales

Existen varios canales mediante los cuales el establecimiento de nuevas empresas incide en el desarrollo económico local:

a. *Crecimiento del empleo y los ingresos*

Las inversiones realizadas para establecer y expandir empresas nuevas crean empleos para los propietarios-administradores y los empleados. La consecuencia de ello se verá en los efectos multiplicadores en el ingreso de la comunidad circundante (pero su magnitud varía de manera amplia entre un lugar y otro). Algunos analistas afirman que las empresas pequeñas tienden a permanecer en su localidad o región de origen y que muchas inyectan ingresos a la zona al vender en mercados más amplios. Sin embargo, las empresas de creación reciente por lo regular atienden a los mercados locales al iniciar y llegan a mercados más distantes conforme maduran. La investigación sugiere que las empresas pequeñas y las microempresas tienen mayor probabilidad de emplear personal local. Las personas autoempleadas también tienen vínculos fuertes con la ubicación, lo que en gran medida refleja la orientación hacia los servicios personales de muchas de las empresas de autoempleados (Blanchflower, 1998). Sin embargo, como se comentará más adelante, el establecimiento de nuevas empresas en general induce sólo a una reducida creación directa de empleos, en particular en el corto plazo. Los efectos indirectos en el empleo ocurrirán con el tiempo conforme las aptitudes de la fuerza laboral se incrementen con los períodos de empleo y de autoempleo. La generación de empleos que demanden ciertas aptitudes en las nuevas empresas también puede proporcionar incentivos para que las personas inviertan en capacitación.

b. *Aumentos en recaudación de impuestos*

El crecimiento de la base tributaria puede surgir a partir de incrementos en el ingreso personal, las utilidades corporativas, el consumo, los valores prediales y los pagos de nómina. Sin embargo, hay una diversidad de concepciones de autonomía fiscal en los distintos gobiernos subnacionales (OECD, 1999). En muchas jurisdicciones fiscales el crecimiento en las diversas fuentes de ingreso tributario se acumulará en los niveles centrales y regionales del gobierno, más que en el ámbito local. Asimismo, el tamaño de los cambios en la base tributaria generados por nuevas empresas podría ser de corto plazo. En específico, esto sucede cuando las políticas fomentan la

iniciativa empresarial al proporcionar exenciones o feriados fiscales, como suele suceder en los sistemas de “zonas empresariales”. Además, para lograr una expansión importante de la actividad empresarial podría requerirse cierto nivel de incremento del gasto público en servicios. En la medida en que el establecimiento de empresas se relacione con la reducción de la pobreza —efecto que es por lo general limitado— puede reducirse el gasto de las autoridades locales en servicios asociados con el bienestar social. Sin embargo, mucho de este gasto en bienestar tendrá que haber sido financiado por niveles gubernamentales más altos.

c. *Una mejor prestación de servicios y retención del ingreso local*

La formación de nuevas empresas puede mejorar la prestación de servicios locales como son los establecimientos al menudeo. La escasez de dichos servicios caracteriza a muchas comunidades desfavorecidas. Por ejemplo, en una encuesta realizada a 20 localidades pobres en el Reino Unido se encontró que ninguna contaba con un supermercado o establecimiento similar, y que sólo en cinco había farmacia o lavandería (Cabinet Office, 1998). En efecto, una premisa de muchos programas de desarrollo comunitario consiste en que se podrá estimular el crecimiento si pueden proporcionarse oportunidades para que el dinero circule durante más tiempo en la economía local. Un aumento de la oferta local de servicios contribuirá a retener ingresos en la localidad. Con mayor amplitud, el establecimiento de empresas podría también elevar la demanda de servicios empresariales. La expansión correspondiente de la oferta de dichos servicios haría que una localidad fuera más atractiva para que otros establezcan o ubiquen su empresa ahí.

d. *Efectos de demostración y motivación*

La formación de nuevas empresas puede influir en la motivación de las personas. Por supuesto, es difícil medir la presencia e importancia de este impacto. Sin embargo, reseñas anecdóticas sugieren que es posible que haya una influencia positiva sobre las expectativas. En este sentido, estudios sobre las carencias de algunos barrios marginados de Estados Unidos y otros lugares destacan los efectos socialmente corrosivos de la falta de modelos de conducta con empleo (Wilson, 1996).

Los modelos de conducta positivos pueden resultar de importancia especial para contrarrestar la discriminación étnica y de género (Reynolds *et al.*, 2001). La posibilidad de que la imitación sea impor-

tante para difundir la iniciativa empresarial se aborda en el siguiente capítulo.

En un ámbito relacionado, la cada vez más abundante literatura sobre el llamado “capital social” destaca los activos económicos inherentes a las relaciones sociales. Se mantiene que los beneficios económicos se derivan de fenómenos como los vínculos sociales, el sentido de propósito, los modelos de conducta y la cohesión social (OECD, 2001a).⁴ Aunque la base teórica y empírica de la literatura sobre capital social no ha madurado del todo, algunas ideas que proporciona añaden importancia a la perspectiva de que una expansión de la empresa productiva podría tener bien recibidos efectos de demostración en zonas desfavorecidas.

Cabe hacer notar que algunos de los efectos descritos —en especial los de crecimiento del empleo y los ingresos y los aumentos en la recaudación fiscal— también pueden ser consecuencia del crecimiento en las empresas locales existentes.

La regeneración de las zonas urbanas marginadas y el desarrollo de empresas: un enfoque con creciente interés para las políticas

Entre muchos investigadores, Michael Porter (1995) ha llamado la atención en años recientes sobre las ventajas comerciales de las zonas urbanas marginadas de Estados Unidos y la importancia de explotarlas como parte de un programa de revitalización económica. Se sostiene que las ventajas incluyen las siguientes: cercanía frecuente con mercados de altos ingresos y redes de transporte, densidades de población que permiten altos niveles de gasto en consumo por unidad de área y una fuerza laboral con aptitudes que, aunque a menudo son moderadas, resultan valiosas para una cantidad importante de empresas.

Como se describe con detalle en esta publicación, sin duda hay margen para aumentar la regeneración urbana por medio de estrategias en favor de la empresa.

Sin embargo, Westall *et al.* (2000) destacan que el análisis de Porter tiene importancia limitada para algunas zonas urbanas desfavorecidas. Por ejemplo, las zonas suburbanas a menudo se sitúan lejos del centro de las ciudades y las redes de transporte público son deficientes. Sus residentes pueden experimentar múltiples formas de privación, que incluyen largos períodos sin empleo y algunas veces perspectivas limitadas en el mercado laboral formal. Las maneras en que estas características pueden impedir la iniciativa empresarial en las economías locales se consideran en el siguiente capítulo.

Notas

- ¹ Véanse en Storey (1994) y Reynolds *et al.* (1994) reseñas de una serie de estudios.
- ² Los autores derivan el concepto de “régimen de crecimiento” a partir de la literatura teórica y empírica que analiza la innovación tecnológica en diversas modalidades de organización industrial.
- ³ En cambio, existe evidencia sólida de que la ubicación afecta el crecimiento y la supervivencia empresariales. Storey y Wynarczyk (1996) y Littunen *et al* (1998) demuestran que la ubicación es uno de los factores que explica la longevidad de las empresas jóvenes. Por ejemplo, en el Reino Unido, las empresas ubicadas en zonas rurales remotas y centros urbanos han tenido menos probabilidad de crecer en forma acelerada (Storey, 1994).
- ⁴ Por ejemplo, un entorno comercial caracterizado por la desconfianza podría requerir que los empresarios realizaran inversiones improductivas en mecanismos para defenderse contra el potencial de la conducta oportunista de sus contrapartes. De forma similar, en los entornos donde impera la desconfianza, el tiempo dedicado por los empresarios a supervisar la conducta de los trabajadores y los socios puede ser significativo y es tiempo que se elimina de la innovación. En economías con poca cohesión social los recursos pueden emplearse de manera improductiva en una serie de servicios y conductas para proteger los derechos de propiedad. La política gubernamental también puede tener credibilidad adicional en las economías donde la confianza es alta. Asimismo, la calidad de las políticas puede ser mayor en localidades con una sólida tradición cívica y un alto grado de participación política.

Capítulo 2

Barreras a la iniciativa empresarial en las comunidades locales desfavorecidas

Un conjunto de condiciones interrelacionadas obstaculiza la iniciativa empresarial en las zonas desfavorecidas. Estos obstáculos influyen en el grado y en la forma de la actividad empresarial, así como en la probabilidad de que dicha actividad alcance el éxito una vez iniciada.

En efecto, varios estudios muestran que las empresas incipientes en zonas desfavorecidas tienden a registrar tasas de fracaso un poco más altas que en otras ubicaciones.

La mayoría de las barreras a la iniciativa empresarial no son exclusivas de las zonas desfavorecidas. Sin embargo, a menudo son más predominantes y serias en las localidades más pobres. En este capítulo se describen los impedimentos clave para la iniciativa empresarial en las comunidades con carencias.

Redes sociales y empresariales limitadas

En las zonas desfavorecidas las redes sociales y empresariales son a menudo limitadas. Los desempleados suelen contar con pocas redes sociales. Los hombres desempleados tienden a reunirse en especial con otros hombres desempleados (Gallie *et al.*, 1994). A menudo carecen de la información y de los contactos que pueden representar un camino hacia empleos no calificados o semicalificados (Smith, 1999).

El hecho de poseer un automóvil o incluso un teléfono —ambas herramientas importantes en la construcción de redes— suele ser menos frecuente entre los desempleados de largo plazo.

La escasez de redes es muy significativa para los negocios y varias ramificaciones de la investigación demuestran que los empresarios que mantienen y desarrollan contactos con otros empresarios tienden a ser más exitosos que quienes no lo hacen (véase el capítulo 10).

Bajos niveles de demanda efectiva en la economía local

Los bajos niveles de demanda efectiva son síntoma de bajos ingresos y ahorros entre la población local.

El sistema de propiedad y el valor de la vivienda

En muchas zonas desfavorecidas el valor de la vivienda es bajo y los empresarios potenciales viven en alojamientos alquilados. Esto puede ser limitante para la apertura de empresas, debido a que la vivienda es una fuente importante de garantía colateral para financiar el establecimiento (y el desarrollo) de nuevas empresas.

Restricciones de acceso al financiamiento

El problema de las restricciones de acceso al financiamiento tiene varias dimensiones. Por una parte, la limitación de los activos financieros entre los grupos más pobres puede restringir la capacidad de depositar el colateral requerido en las solicitudes de crédito. Además, el financiamiento para la apertura de empresas por lo regular proviene de recursos propios, miembros de la familia y amigos. Pero en las zonas desfavorecidas, muchas de estas personas tienen ingresos bajos y ahorros limitados, lo cual podría restringir el arranque o requerir de una mayor dependencia del crédito bancario. Las personas más pobres también pueden tener una historia crediticia limitada. Al no contar con una relación sólida con un banco, su solvencia crediticia tiene pocas posibilidades de ser favorable. La investigación muestra que la duración del desempleo previo de un empresario puede ser importante para determinar el monto de la inversión inicial en la nueva empresa (Cowling y Hayward, 2000). El desempleo de largo plazo también tiene menos reservas de liquidez con las cuales cubrir el capital de trabajo. En consecuencia, las personas que han experimentado episodios más largos de desempleo quizás establezcan empresas en sectores con bajos requisitos de capital y mínimas barreras de ingreso. Dichas empresas están expuestas a una seria competencia y sus tasas de supervivencia son bajas.

Otro aspecto del tema del financiamiento se relaciona con la discriminación. Por diversas razones, algunas minorías étnicas se concentran en ciertas localidades. En algunos países, existe evidencia sólida de que ciertos grupos minoritarios tienen acceso desigual al crédito bancario. Por ejemplo, Blanchflower *et al.* (1998) evalúan si la probabilidad de aprobación de una solicitud de crédito en Estados Unidos varía entre grupos raciales con antecedentes financieros idénticos. Con datos de la Junta de la Reserva Federal y de la Ad-

ministración de Pequeñas Empresas, los autores analizaron si las empresas propiedad de miembros de minorías que son similares a las de propietarios que no pertenecen a minorías en todos los aspectos observables excepto el origen racial, tienen menos probabilidades de que se les autorice un crédito. El análisis sugiere que las empresas propiedad de afroamericanos y, en menor medida de hispanos, tienen menos probabilidad de obtener créditos que sus contrapartes propiedad de blancos. Este riguroso estudio también presentó evidencia cualitativa de que es mucho más probable que los empresarios pertenecientes a minorías se sientan desalentados respecto de obtener créditos para financiar sus actividades empresariales.

Falta de experiencia laboral y aptitudes entre los residentes

Es claro que no todas las personas que viven en zonas desfavorecidas carecen de aptitudes necesarias para el mercado laboral o de capacidades empresariales. Sin embargo, en muchas localidades pobres son relativamente pocas las personas con las aptitudes y experiencia pertinentes. Los empresarios tienden a concebir sus ideas de negocios a partir de su experiencia laboral previa. Por ejemplo, de manera congruente con muchos estudios similares, Fielden *et al.* (2000) encontraron que poco más de 80 por ciento de los empresarios establecieron negocios basados en su experiencia laboral previa. Las poblaciones integradas por personas que nunca han trabajado o cuya historia laboral es limitada, por lo general generan pocas propuestas viables de negocios.

Las aptitudes y la experiencia son también cruciales para la supervivencia de la empresa. Por ejemplo, Cressy (1999) demostró que luego de controlar para los efectos del capital humano, el capital financiero es un determinante relativamente poco importante de la supervivencia de los negocios. Aquellos que pasan del desempleo al autoempleo tienden a operar proyectos de vida más cortos que quienes ingresan desde el empleo. Por su parte, Cowling y Hayward (2000) mostraron que las empresas establecidas por desempleados de corto plazo tienen más probabilidades de sobrevivir que las establecidas por los de largo plazo. Los autores identificaron un efecto de umbral a los 12 meses de desempleo previo, más allá del cual las probabilidades de supervivencia de las empresas cayeron en forma notable. La duración del desempleo también fue percibida como crucial para determinar el nivel de capitalización de la empresa. Otros ejemplos de la literatura empírica —como Evans y Jovanovic (1989) y Bates (1997)— sugieren también la existencia de un papel fundamental para el capital humano del empresario.

La experiencia previa en la misma industria en la que el empresario comienza sus actividades también es un factor clave en la supervivencia del negocio. Por ejemplo, en un estudio de mil 700 empresas nuevas en la zona

norte del estado de Bavaria, Brüderl y Preisendörfer (1998) encontraron que la experiencia específica en una industria era el elemento más importante entre una serie de variables de capital humano en términos de duración y crecimiento de una empresa. Dichas consideraciones son de nuevo pertinentes en forma directa para quienes intentan ingresar a la iniciativa empresarial con un registro limitado de empleo previo. Asimismo, estudios realizados en el campo de la organización industrial sugieren que en las empresas de los sectores de baja tecnología es donde la experiencia previa tiene un impacto relativamente mayor en la probabilidad de supervivencia (Caves, 1998). Este tipo de sectores de baja tecnología predomina en las localidades más pobres.

La investigación sugiere que las transferencias interfamiliares de aptitudes y conocimientos desempeñan una función importante en la decisión de las personas de ingresar al autoempleo (véase en Laferrere y McEntee [1995] un estudio que utiliza datos franceses). Sin embargo, las oportunidades para la transferencia de estas aptitudes pueden ser bajas si un cónyuge está desempleado, como suele suceder en los hogares pobres. Los empresarios con niveles de educación más altos parecen más capaces de manejar las disposiciones gubernamentales en maneras eficaces en términos de costos (Bearse, 1988).

Asimismo, la experiencia laboral en una empresa pequeña también parece asociarse con un mayor interés por convertirse en propietario de una compañía de tamaño similar (Storey, 1994). Todas estas consideraciones destacan que en las comunidades donde el desempleo es común y crónico y los niveles de capital humano son bajos es probable que se presente la inercia empresarial.

Falta de modelos de conducta

La difusión de la iniciativa empresarial parece involucrar un elemento de imitación. Si éste fuera el caso, la falta de modelos de conducta empresarial puede tener repercusiones importantes en las economías locales. Las deducciones derivadas de varios tipos de investigación apuntan hacia la importancia probable de la imitación. Por ejemplo, en Estados Unidos, entre 1970 y 1991, tener un esposo autoempleado el año anterior aumentaba la probabilidad de que la esposa ingresara al autoempleo al año siguiente (Bruce, 1998). Esta probabilidad se elevaba más si el esposo formaba parte de las filas del autoempleo en una época en la que la mujer consideraba la transición hacia el autoempleo. En estudios realizados en otros países se encuentra un importante componente intergeneracional en la transmisión de la iniciativa empresarial: los empresarios a menudo provienen de familias con experiencia previa en la propiedad de empresas. Por ejemplo, en un análisis reciente del éxito de las empresas ubicadas en zonas marginadas del Reino Unido se encontró que cerca de la mitad de los empresarios entre-

vistados tenían miembros de la familia inmediata que habían sido propietarios de un negocio (Ramsden *et al.*, 2001).

En Francia, a principios de los años noventa, cerca de 80 por ciento de los empresarios recientes provenía de familias empresariales (APCE, sin fecha). De forma similar, en Suecia, quienes intentan iniciar un negocio tienen más probabilidad de ser hijos de personas autoempleadas (Delmar y Davidsson, 2000).

Asimismo, aquellos que sólo conocen a un empresario tienen más del doble de probabilidades de ingresar a los negocios que quienes no conocen a ninguno (Reynolds *et al.*, 2001).

Sin duda, los resultados de estos estudios tienen mucho que ver con la transferencia de aptitudes de los empresarios actuales a los potenciales, en lugar de los efectos de la imitación. Sin embargo, es posible que la imitación también ejerza cierta influencia. En efecto, como apoyo de la hipótesis de la imitación puede mencionarse la evidencia de que las intenciones de los hijos de autoemplearse se ven afectadas por el hecho de si consideran que sus padres autoempleados son exitosos o no (Scherer *et al.*, 1991).

La evidencia de la función que cumple la imitación también puede recogerse de un ámbito totalmente distinto. Audretsch *et al.* (2002) analizaron el impacto del programa de Investigación de Innovación en Pequeñas Empresas (Small Business Innovation Research) en Estados Unidos. Se encontró que la comercialización de la investigación que este programa de premiación trajo consigo tenía un efecto secundario importante. Esto es, que al seguir ejemplos de éxito, otros científicos se han visto impulsados a probar la iniciativa empresarial. Desde otro ámbito más de investigación, Audretsch y Stephan (1996) señalaron que las demostraciones de éxito empresarial eran importantes para formar grupos de científicos en las empresas de biotecnología. En efecto, numerosos recuentos del desarrollo de las concentraciones locales de empresas citan el efecto demostración que ejercen incluso pequeños números de empresarios exitosos. Dichos efectos en algunos casos han provocado la especialización económica de localidades enteras.¹

Al reunir todos los indicios de evidencia antes comentados se llega a la conclusión de que la imitación puede tener una significativa influencia independiente en las decisiones de establecer una empresa. Por ende, en lugares donde las tasas de apertura de empresas son bajas —y si la imitación es importante—, debería esperarse observar tasas bajas de establecimiento futuro de empresas, tomando en cuenta otras consideraciones.

Obstáculos culturales

Los obstáculos culturales incluyen las barreras del idioma y la falta de afinidad de los residentes con las instituciones de la corriente dominante.

Falta de motivación personal

Los bajos niveles de motivación personal pueden ser resultado de largos períodos de desempleo o inactividad.

Agrupaciones sectoriales

Las localidades más pobres a menudo contienen un segmento desproporcionadamente grande de empresas en mercados maduros, de bajo crecimiento y fácil ingreso. Se trata de industrias en las cuales los requerimientos de aptitudes y de capital son poco limitados y las barreras al ingresar son bajas. El fenómeno de agrupación sectorial tiene importantes implicaciones de política. En particular, se relaciona en forma directa con la seriedad de los efectos de desplazamiento empresarial que pueden surgir luego del fomento de la iniciativa empresarial. Estos impactos se comentan en detalle en el capítulo 4.

Altos niveles de criminalidad

El delito suele ser una preocupación seria de las personas que viven en zonas desfavorecidas y obliga también a las empresas a invertir en activos improductivos como los sistemas de seguridad. Además, el miedo al delito puede desalentar a empleados más capacitados y móviles. Las investigaciones sobre empresas exitosas en zonas urbanas marginadas identifican al crimen (real y percibido) y al vandalismo como una restricción para la empresa (Ramsden *et al.*, 2001).

Problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social

La complejidad de los regímenes de asistencia social y los problemas para llevar a cabo la transición de estos regímenes pueden plantear obstáculos para la actividad empresarial. El hecho de convertirse en una persona autoempleada puede involucrar la pérdida de una serie de prestaciones asociadas con seguro de desempleo, vivienda, tributación local, comidas escolares, licencias de maternidad, servicios dentales y otros servicios de atención de la salud (aunque varios sistemas de apoyo al autoempleo garantizan la retención de distintas formas de ingresos y seguridad social). Las personas que contemplan establecer una empresa pueden encontrarse al inicio en una situación peor si se cancelan las prestaciones antes de que la empresa genere ingresos. La exclusión de los autoempleados de una serie de

prestaciones laborales puede también desalentar a algunos desempleados de probar esta opción.

La manera en que se trata a los solicitantes legítimos de prestaciones para autoempleados también puede ser un desincentivo. Debido a que sus ingresos están sujetos a fluctuación y pueden resultar difíciles de comprobar, las solicitudes de los autoempleados por lo regular se sujetan a retrasos anormales.

Si los convenios vigentes para las prestaciones sociales responden con lentitud a los cambios de circunstancias de los receptores potenciales, puede desalentarse a las personas a pasar hacia actividades más productivas, sobre todo cuando es posible que las remuneraciones sean bajas o inciertas. Además, la disponibilidad inadecuada de información fácil de comprender puede provocar incertidumbre entre algunas personas con respecto a las prestaciones a las que podrían tener derecho si optaran por el autoempleo. Dichas “trampas de prestaciones” pueden también alentar a los negocios a operar de manera ilegal.

La proporción de hogares en los que ambos cónyuges están desempleados o reciben prestaciones de seguridad social suele ser bastante alta en las localidades pobres. Así, si ambos cónyuges reciben prestaciones pueden surgir dinámicas sociales y económicas complejas (susceptibles de evaluarse conforme a una serie de criterios personales y familiares). Estas dinámicas pueden generar un desincentivo hacia el trabajo o la iniciativa empresarial.

También podría ser necesario que los autoempleados llenen un número oneroso de formatos administrativos y relacionados con las prestaciones para las autoridades locales y nacionales.

En el Reino Unido, Duggan (1998) observó lo siguiente: “Los autoempleados pueden tener que explicar sus acciones en distintos momentos, de diversas maneras y conforme a diferentes reglas a la Oficina de Impuestos, los funcionarios del IVA, el Departamento de Seguridad Social, las autoridades locales y otros organismos...”. Si los organismos gubernamentales no logran armonizar sus requisitos de información, al igual que los métodos que emplean para evaluar el ingreso, algunas personas pueden desalentarse ante la idea del autoempleo y la propiedad formal de empresas. Asimismo, la carga de la presentación de información a menudo es mayor para los autoempleados que contratan trabajadores.

En localidades en las que una parte significativa de los residentes recibe prestaciones sociales o seguro de desempleo, los temas aquí descritos pueden cobrar especial importancia. Sin embargo, la medida en la que el diseño y la operación de las prestaciones relevantes son responsabilidad de las autoridades locales varía de un país a otro.

Reglamentación gubernamental

Los costos de registrar una nueva empresa están relacionados en forma negativa con su creación (Djankov *et al.*, 2000). En efecto, los costos de establecer empresas se han relacionado de manera tentativa con las variaciones en los niveles de empleo en una serie de economías importantes de la OCDE (Fonseca *et al.*, 2001). Las disposiciones gubernamentales determinan la carga administrativa de establecer y administrar una empresa. También pueden influir en las condiciones de acceso al financiamiento y la disponibilidad de alternativas a la iniciativa empresarial.² Algunos estudios coinciden al concluir que las cargas administrativas tienen el impacto más importante en las empresas pequeñas. Por ejemplo, en Australia, Chapman *et al.* (1998) observan que los costos internos del cumplimiento tributario son desproporcionadamente más altos para las empresas pequeñas. Incluso el entendimiento de las reglas de cumplimiento tributario puede ser problemático (Fielden *et al.* 2000). En muchos países de la OCDE las propuestas de reglamentación que pueden tener efectos en las empresas pequeñas en la actualidad requieren un análisis de impacto regulativo. Asimismo, en años recientes, casi todos los países miembros de la Organización adoptaron medidas para reducir la carga regulativa de las empresas pequeñas.

En los diversos países existen variaciones sobre la presencia de barreras regulativas o legales al autoempleo. Por ejemplo, en el Reino Unido es legalmente posible para cualquier persona establecerse en el autoempleo en casi todos los sectores, excepto en las profesiones contable, legal y médica. Esto difiere de la situación que prevalece en Alemania, donde las calificaciones ocupacionales pueden ser un requisito para el ingreso. La gran diversidad de instituciones y disposiciones que los autoempleados deben cumplir puede ser intimidante. Chapman *et al.* (1998) describen cómo en Australia “el marco institucional que reglamenta a las microempresas propiedad de autoempleados está muy disperso entre un vasto grupo de autoridades públicas federales y locales”. En este caso, las reglamentaciones sirven para cubrir temas tan diversos como los derechos laborales y las prestaciones para trabajadores asalariados, la seguridad social, los fondos de vivienda, la salud y la capacitación, las disposiciones relacionadas con el medio ambiente, las medidas sanitarias y de calidad, los impuestos locales y federales, los derechos de propiedad intelectual y, en algunos casos, los controles de precios y reglas de ubicación. En este estudio se encontraron pocas evaluaciones sistemáticas de los impactos de la reglamentación local en las empresas. Una excepción es la representada por Bearse (1988). Dicho estudio, comisionado por la Agencia de Desarrollo Empresarial de las Minorías, involucró a poco más de mil pequeñas empresas en Estados Unidos. Aunque no logró medir en forma directa los costos regulativos, se concluyó que, debido a la

creciente acumulación de disposiciones estatales y locales, la carga del cumplimiento tiene un impacto adverso en una porción significativa de las empresas pequeñas y de minorías de la nación.

Las respuestas a las encuestas calificaban con constancia la reglamentación estatal y local entre los problemas más serios a los que se enfrentan los propietarios de empresas pequeñas y de minorías. Se mostró el desvío de los escasos recursos administrativos dedicados al crecimiento de la empresa para cumplir con las disposiciones. Cuarenta por ciento de las personas que respondieron a la encuesta indicó que dedicaba mucho más tiempo al cumplimiento de las disposiciones que a la comercialización o al desarrollo del negocio. De las diversas modalidades regulativas, la más problemática fue la del aseguramiento, seguida de las siguientes, en orden descendente de importancia: procedimientos de licitación, avales, declaración y pago de impuestos, reglamentación financiera, certificación del negocio, disposiciones laborales, inspección y reglamentos de edificios, obtención de licencias, reglamentación del uso de suelo y zonificación y permisos de negocios. También se encontraron problemas que incluían la falta de información para las empresas sobre reglamentos estatales y locales y muy poca ayuda de algunos funcionarios gubernamentales.

La rigidez de las disposiciones locales sobre la actividad empresarial en el hogar también puede desalentar la iniciativa empresarial con sede en el domicilio (Phillips, 2002). En una época donde el comercio electrónico es creciente, al igual que la empresa basada en el hogar, estas disposiciones podrían resultar obsoletas.

Notas

- ¹ Por ejemplo, Mirándola, un pueblo cerca de la ciudad italiana de Boloña, alberga una de las más grandes agrupaciones de empresas biomédicas en Europa. Aun así, esta aglomeración surgió apenas durante los últimos treinta 30 años. Su desarrollo parte en especial del ejemplo de un solo empresario que pasó de trabajar en el sector de textiles a producir artículos de plástico moldeado para las clínicas locales.
- ² En términos internacionales, la reglamentación del ingreso es un indicador sensible de la carga regulativa en el nivel de toda la economía. La reglamentación de la creación de nuevas empresas también puede ser de mayor beneficio para los reglamentadores que para la sociedad (Djankov *et al* 2000).

Capítulo 3

El autoempleo en las economías nacionales y locales

El autoempleo y la iniciativa empresarial no son categorías que puedan intercambiarse a la perfección. Algunas de las personas autoempleadas se dedican a actividades que tienen muchas de las características de la iniciativa empresarial. Elaboran planes de negocios, adquieren y ejercen aptitudes características de los administradores de negocios, realizan inversiones financieras significativas, buscan autonomía en la toma de decisiones y emplean a otros (durante los años ochenta y noventa, cerca de una tercera parte de los autoempleados en los países miembros de la OCDE eran empleadores, aunque la cifra varía en forma considerable según el país). Sin embargo, las condiciones de trabajo para gran número de autoempleados difieren poco de las experimentadas por los asalariados. En efecto, en casi todos los países el hecho de ser autoempleado confiere menos prestaciones sociales de las que están al alcance de los empleados e implica también la pérdida del seguro de desempleo. En algunas instancias, los empleadores fuerzan a sus trabajadores a adoptar el estatus de autoempleados, con el objeto de eliminar las obligaciones financieras relacionadas con el trabajo asalariado. Por consiguiente, sería erróneo igualar a todo autoempleo con la iniciativa empresarial. Sin embargo, el apoyo para el ingreso al autoempleo es a menudo parte de un impulso más grande de fomentar dicha iniciativa. Por tal razón, en este capítulo se considera la función del autoempleo en las economías nacionales y locales, al igual que el campo de acción y la eficacia de las políticas destinadas a fomentar el autoempleo.

Entre los países miembros de la OCDE, casi 13 por ciento de la fuerza laboral no agrícola es autoempleada.¹ Sin embargo, la tasa de autoempleo —y su ritmo de cambio— varía en gran medida de un país a otro. Por ejemplo, a fines de los años noventa, sólo poco más de cinco por ciento de los noruegos eran autoempleados (fuera del sector agrícola). Esto se compara con la cifra aproximada de 25 por ciento en Turquía y México.

El nivel de autoempleo es resultado de las interacciones entre una serie de variables económicas, sociales y de política. Los intentos de aislar y evaluar la importancia relativa de los determinantes principales de la tasa de

autoempleo ocupan gran espacio en la literatura. No obstante, dicha literatura no es concluyente en algunos temas. Algunos de los determinantes analizados con mayor frecuencia son la fase del ciclo de negocios, los cambios en la estructura económica, la política fiscal, la demografía, la educación, los efectos de las nuevas tecnologías, la evolución de las formas de organización industrial (como la contratación externa de servicios), las disposiciones gubernamentales y las políticas para facilitar el autoempleo. La magnitud relativa de estas influencias se considera en OECD (2000). Realizar una reseña de la literatura sobre las causas del autoempleo en los países de la OCDE quedaría fuera del alcance de esta publicación. Sin embargo, en este capítulo se describen en forma breve varias propuestas clave. Al hacerlo, se pone énfasis en cuáles son los hallazgos a los que la investigación sobre las tasas nacionales de autoempleo podría llegar acerca de los vínculos entre el autoempleo y el cambio económico local y regional.

Condiciones macroeconómicas

Las comparaciones entre países muestran que el autoempleo en general disminuye con los aumentos en el ingreso per cápita. Sin embargo, esta relación no necesariamente se detecta entre las regiones de ingresos altos y bajos al interior de los países. Por ejemplo, las regiones más ricas en el Reino Unido por lo regular tienen proporciones más altas de autoempleo entre los hombres (Robson, 1998).

Un cúmulo de investigación se dedica a analizar las conexiones entre el ciclo de negocios y el ingreso al autoempleo. A este respecto, hay dos argumentos clave que se interrelacionan. El primero concierne a la medida en la cual el autoempleo se ve fomentado por oportunidades de negocios generadas por el crecimiento económico. El segundo se refiere al grado en el cual la recesión induce al autoempleo, como alternativa del desempleo. Cuando el crecimiento es lento o negativo, el autoempleo también podría elevarse si la probabilidad esperada de continuar empleado se reduce o si los rendimientos relativos del autoempleo se elevan (debido a la menor demanda de trabajo asalariado). Cowling y Mitchell (1977) presentan una distinción adicional a este análisis, al mostrar que una tasa alta de apertura de empresas se asocia con los cambios en la duración del desempleo, más que con el acervo de desempleados. Esto sugiere que el autoempleo podría funcionar como un tipo de desempleo oculto para personas al margen del mercado laboral. No se ha establecido en forma concluyente si predomina alguna de estas influencias: el efecto de atracción del crecimiento o el efecto impulsor de la recesión (Blanchflower, 1998). Sin embargo, en tanto que el crecimiento económico y la recesión pueden provocar un mayor ingreso al autoempleo, es probable que los períodos de expansión económica sean importantes para

que las empresas recién establecidas sobrevivan (Duggan, 1998). Asimismo, debido a que la mayoría de las nuevas empresas al inicio atienden mercados locales, las fluctuaciones en la demanda regional y local serán de particular importancia para determinar las tasas locales de apertura, supervivencia y crecimiento de las empresas. Esto es cierto en especial en el caso de los negocios de los autoempleados, ya que éstos tienden a prestar servicios que no pueden comerciarse con facilidad en el espacio.²

En la medida en que las economías locales y regionales experimenten migraciones de la fuerza laboral, la posibilidad de aplicar dichos modelos de determinación del autoempleo es limitada. Por ejemplo, al enfrentarse con una recesión local, las personas pueden ampliar su búsqueda de empleo a una zona geográfica mayor (aunque los más desfavorecidos de la fuerza laboral a menudo se ven restringidos para hacerlo). Al transportarse a un empleo más lejano o emigrar, las personas en busca de empleo pueden ocupar vacantes fuera de la localidad, en lugar de ingresar al autoempleo local. Sin embargo, el debate sobre la tasa de autoempleo y el ciclo de negocios ilustra que los cambios en la demanda agregada pueden tener efectos ambiguos en el ingreso al autoempleo, y los diseñadores de políticas locales y regionales deberían estar conscientes de ello.

Muchos de los autoempleados también dependen en gran medida del crédito, en especial durante las primeras etapas de apertura de una empresa. Como consecuencia, el aumento en las tasas de interés podría frenar la entrada al autoempleo. En efecto, Parker (1996) encontró que las tasas de interés altas limitan el autoempleo tanto en el corto como en el largo plazo.

Cambio económico estructural

La transición macroeconómica hacia una actividad con mayor énfasis en los servicios afecta a tasas de autoempleo. Esto se debe a que el sector servicios registra proporciones mucho más altas de autoempleo que los sectores de manufactura agrícola (en los cuales son frecuentes las escalas mínimas de producción eficiente).³ Es evidente que las economías locales no necesitan contar con una composición sectorial de producción similar a la del promedio nacional. La agricultura, la manufactura o los servicios pueden predominar en el ámbito local, con un impacto concurrente en la tasa local de autoempleo. Debido a su tamaño reducido, las economías locales también experimentan cambios bastante rápidos en el origen sectorial de la producción. Esto es lo que sucede algunas veces luego del cierre de fábricas importantes.

En su análisis del cambio económico estructural desde una perspectiva regional en el Reino Unido, Robson (1998) estima que un crecimiento de uno por ciento en la participación de la agricultura, la silvicultura y la pesca en el ingreso regional provocará un aumento de poco más de tres por ciento en el

autoempleo entre los hombres. Por otra parte, un incremento de uno por ciento en la participación de la construcción, la distribución, la hotelería y los servicios de alimentación en el ingreso regional generará que el autoempleo entre los hombres aumente en poco más de cuatro y medio por ciento.

Si bien la distribución sectorial del autoempleo es bastante constante —por lo regular se concentra en rubros distributivos, el turismo, los servicios de alimentación, la construcción y los servicios a propiedades y de negocios—, con el tiempo se presentan cierta diversidad y cambio. Por ejemplo, durante los últimos años, en el sector manufacturero de Italia se registró un incremento en el autoempleo producto de los procesos de contratación externa, reestructuración y subcontratación. En cambio, en el comercio y la agricultura —que en forma tradicional han incluido grandes números de autoempleados— el proceso de racionalización ha provocado un decremento de la importancia del autoempleo (excepto por las actividades emergentes basadas en los servicios de comunicación e información) (Belussi, 1998).

Demografía

De manera general, el autoempleo aumenta con la edad, pese a que los jóvenes muestran tasas más altas de salida del mismo (véase en Lin *et al.* [2000] la evidencia canadiense).

El autoempleo también tiende a ser más alto entre los hombres que entre las mujeres. Por deducción, pueden esperarse tasas más altas de autoempleo en localidades donde los grupos de edad más avanzada constituyen una proporción más alta de la población. Los diseñadores de políticas también pueden esperar niveles mayores de demanda de servicios para el establecimiento de empresas relacionadas con el autoempleo en localidades donde predominan los grupos de menor edad.

Hay cierta diversidad entre los diferentes grupos de población en términos de lo que los motiva a hacer la transición hacia el autoempleo. Por ejemplo, se observan diferencias entre hombres y mujeres sobre las causas, en particular con respecto a la presencia de hijos pequeños. El hecho de tenerlos parece impulsar a las mujeres hacia el autoempleo en lugar del trabajo asalariado (tal vez porque aquél es una forma más flexible de actividad remunerada en el mercado laboral). Es muy probable que los cónyuges de los autoempleados también lo sean. En efecto, por muchas razones, el matrimonio o la cohabitación parecen incrementar esta tendencia. Por ejemplo, al contratar a un cónyuge pueden evitarse los problemas de supervisar la conducta de los empleados.

Los cónyuges combinan algunas veces recursos financieros para propósitos de inversión. Además, el ingreso estable de uno de los cónyuges puede facilitar que el otro permanezca en el autoempleo (Lin *et al.*, 2000). Asimismo,

las presiones personales que genera éste son susceptibles de mitigarse con el apoyo de la pareja.

En algunos países el origen étnico tiene una relación importante con el autoempleo. Por ejemplo, en el Reino Unido prevalece una mayor proporción de autoempleo entre las minorías étnicas en comparación con la población en general. En Estados Unidos es más común entre los blancos que entre los negros. Los mecanismos por medio de los cuales el origen étnico afecta el autoempleo pueden ser variados y la investigación no es concluyente al respecto. Es posible que los factores tanto de atracción como de impulso cumplan una función.

Los mayores niveles de desempleo entre algunas minorías —o de discriminación en el mercado de trabajo asalariado— podrían atraer a un gran número de personas hacia el autoempleo. Por otro lado, la existencia de redes de apoyo sólidas, las tradiciones de autodependencia y de iniciativa empresarial, la capacidad de detectar nichos de mercado y otros factores positivos pueden impulsar a algunas minorías hacia el autoempleo (estas cuestiones se consideran más a fondo en el capítulo 6). Debido a que muchas poblaciones minoritarias se encuentran concentradas geográficamente, la iniciativa empresarial entre las minorías es una inquietud frecuente de política local. En efecto, muchos programas en favor de la microempresa se concentran en las necesidades de las minorías, en particular en las zonas urbanas marginadas.

Además, como se describió en el capítulo 2, se ha llamado en particular la atención a las declaraciones sobre la discriminación que sufren las minorías en lo que a acceder a un crédito se refiere.

Cambio tecnológico

El cambio tecnológico puede facilitar el autoempleo, sobre todo en el caso de las empresas concentradas en el intercambio de información. Las nuevas tecnologías podrían permitir que se desarrollen con mayor facilidad ciertas formas de autoempleo en ubicaciones distantes de los clientes. Por ejemplo, en el Reino Unido, las pérdidas de empleos en el sector manufacturero desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa se concentraron en las grandes ciudades y las zonas urbanas. Durante el mismo período, la mayor expansión en los servicios privados ocurrió en los nuevos pueblos y las localidades urbano-rurales. Un factor impulsor de esta transición espacial fue el cambio tecnológico que permitió que los prestadores de servicios se ubicaran a distancia de sus usuarios finales (Smith, 1999). Muchas actividades del sector servicios en las que suelen desenvolverse las personas autoempleadas también se prestan a brindar servicios mediante las nuevas tecnologías de telecomunicación.

Educación y capacitación

Los datos compilados en las zonas comprendidas en la OCDE sugieren que tanto las personas con menores logros educativos como aquellas con niveles más altos tienen las mayores probabilidades de ser autoempleadas (Blanchflower, 1998). Este hallazgo es indicativo de la diversidad de motivos para ingresar al autoempleo. En Estados Unidos, Robinson y Sexton (1994) mostraron que los autoempleados tienen más años de educación formal que los empleados asalariados. Sin embargo, en Canadá, Orser y Hogarth-Scott (1998) no encontraron una relación directa entre los logros educativos y el autoempleo. Por su parte, los datos franceses demostraron que si una persona tiene un mayor nivel educativo es menos probable que opte por el autoempleo (LaFerrere y McEntee, 1995).

Algunos estudios señalan que el impacto de la educación en el ingreso al autoempleo también varía según el sector. En cambio, las aptitudes vocacionales parecen aumentar de manera significativa la probabilidad de ser autoempleado (Blanchflower y Meyer, 1994; Chapman *et al.*, 1998).

Una consideración importante para los diseñadores de políticas regionales y locales es que la educación y la capacitación incrementan los rendimientos potenciales del empleo asalariado de los estrenandos, al tomar otros elementos en cuenta. Incluso pueden servir para reducir las tasas de autoempleo (en particular si un incremento en el nivel educativo afecta menos los ingresos en el autoempleo que los ingresos en el empleo asalariado). Lo anterior sugiere que elevar los niveles de autoempleo no debería considerarse como un objetivo en sí mismo. De hecho, en muchos casos el aumento en el bienestar social de los residentes de una localidad podría asociarse con un menor autoempleo. Esta observación destaca el punto más amplio —analizado en varias partes de este libro— respecto de que hay pocas posibilidades de que la relación entre una mayor iniciativa empresarial y un mayor bienestar social sea directa.

Política tributaria

Los aumentos en las tasas del impuesto al ingreso pueden alentar el autoempleo.⁴ Resultaría más fácil para los autoempleados declarar menos ingresos y más gastos que para los empleados asalariados, con lo que registrarían de manera artificial un ingreso gravable más bajo. Los autoempleados también pueden gozar de exenciones fiscales para ciertos gastos importantes, como los domésticos, si el negocio tiene su sede en el hogar.

Mediante la utilización de datos de corte transversal entre 1983 y 1994 para Canadá y Estados Unidos, Schuetze (1998) mostró que el aumento en las tasas del impuesto al ingreso desempeñó un papel central en el autoempleo

⁴72

masculino. Según Pissarides y Weber (1989), en el pasado, la evasión fiscal en el Reino Unido era significativa y estimaron que los ingresos del autoempleo equivalen a 150 por ciento de los reportados. Chapman *et al.* (1998) muestran que Australia experimentó un crecimiento pronunciado en el número de propietarios-administradores registrados. En 1997 el grupo registrado constituía casi 30 por ciento del total, contra cerca de diez por ciento en 1978. Los autores relacionan esta tendencia con una desventaja después de impuestos para los trabajadores asalariados.⁵

Política social

La política social no se formula con vistas a influir en las tasas de autoempleo. Sin embargo, la reducción en el acceso a las pensiones al igual que a los seguros social y de salud son consideraciones importantes para quienes consideran ingresar al autoempleo. Por ejemplo, en Australia, menos de una cuarta parte de las mujeres autoempleadas (no incorporadas) estaban cubiertas por una pensión en 1992. Por otra parte, en Irlanda, el seguro social público ha otorgado sólo prestaciones mínimas a los propietarios-administradores y sus familias (Duggan, 1998). La disponibilidad y el costo de los servicios familiares —que pueden estar sujetos a las políticas locales— tal vez podrían ejercer influencia en la tasa de autoempleo femenino, aunque no se encontraron estudios sobre este tema.

Programas públicos de apoyo al autoempleo

Las diferencias entre países en las variables económicas y políticas ya descritas afectan el flujo y el acervo de personas autoempleadas. Además, la mayoría de los países de la OCDE adoptó una serie de medidas para fomentar y apoyar el autoempleo. En particular, casi todos sus gobiernos establecieron programas para contribuir a que los desempleados ingresen al autoempleo. En OECD (2000) se presenta una descripción del campo de acción de estos programas. Se observa que el gasto en ellos como proporción de las erogaciones en todos los programas activos para el mercado laboral fluctúa de casi cero (en Bélgica) a cinco por ciento (en Grecia) durante el período comprendido entre 1995 y 1998. Durante el mismo período, en Suecia se registró la proporción más alta de desempleados como participantes de estos programas (seis por ciento) y en Bélgica la más baja (con apenas una décima parte de un punto porcentual).

El contenido de los programas de apoyo varía de un país a otro. Sólo unos cuantos, entre los que puede mencionarse a Italia, Bélgica y España, incluyen iniciativas para permitir que los autoempleados exploten las eco-

nomías de escala en la capacitación que prevalece en las empresas grandes (OECD, 2000).

Apenas una minoría de países, como Francia, Bélgica, Finlandia e Irlanda, proporciona a los autoempleados el mismo estímulo financiero que se ofrece a las empresas pequeñas con el fin de aumentar las contrataciones (al reducir las contribuciones a la seguridad social). Algunas veces se expresan inquietudes en el sentido de que los autoempleados se comportan en esencia como trabajadores —pues a menudo dependen de un solo contratista— pero sin la seguridad social y otras prestaciones que se asocian con este último estatus. En consecuencia, varios países introdujeron medidas para contrarrestar las formas espurias de autoempleo.

Por lo general, los programas de apoyo se enfocan en la prestación de asistencia financiera, usualmente sustituyendo los pagos de prestaciones de desempleo usuales con subvenciones de tipo empresarial y apoyos al ingreso. Los programas difieren en los siguientes puntos generales:

- a. *Condiciones para participar en el programa.* Los requisitos de participación en general se aplican a todos los trabajadores desempleados, aunque algunos no abren las puertas a los desempleados recientes. Algunas veces se restringen a poblaciones objetivo como grupos indígenas (en Australia) o los desempleados de largo plazo (en Irlanda y Portugal). En por lo menos un programa nacional se aplica un criterio de edad. Un programa de los Países Bajos limitó la posibilidad de participación a personas que habían solicitado, sin éxito, un crédito empresarial (para aumentar al máximo la probabilidad de que el uso de los recursos del programa represente un elemento adicional a los disponibles en otras fuentes).
- b. *Criterios y procedimientos de selección.* La presentación de un plan de negocios es un requisito de ingreso común. En algunos casos, en los criterios de ingreso se especifica una participación mínima en el capital, pero esto puede sustituirse con contribuciones en especie. El acceso a la Compensación Puente de Alemania se condiciona a que los solicitantes logren demostrar que la fuente propuesta del autoempleo proporcionará un ingreso por lo menos equivalente a dos terceras partes del ingreso bruto mensual de una persona empleada en un puesto similar. También se hace un uso amplio de las entrevistas para identificar a participantes prometedores. Además, algunos programas exigen que antes de participar en ellos se tomen cursos de capacitación y se realice una autoevaluación. Esto tiene un impacto de autoselección, que quizá sea útil para eliminar los proyectos menos viables.

- c. *El tipo de apoyo y su duración.* En OECD (2000) se destaca la creciente importancia que se otorga a la capacitación y la orientación. Ambas se proporcionan de distintas maneras, e incluyen el otorgamiento de subvenciones sujetas a horizontes de tiempo y subsidios en una sola exhibición para cubrir los costos de la capacitación y la orientación. El programa de incentivos para las empresas nuevas (New Enterprise Incentive Scheme - NEIS) de Australia proporciona asesoría de negocios y apoyo de consejeros durante el primer año de una empresa.⁶ Las evaluaciones realizadas sugieren que dicho apoyo mejora el desempeño de las empresas (Chapman *et al.*, 1998). El estado australiano de Nueva Gales del Sur cuenta con un programa diseñado para contribuir a que las personas autoempleadas amplíen su negocio al subsidiar los servicios de consultores independientes que se dedican a analizar las actividades de una empresa y a orientar a su administración. En los diversos programas los métodos utilizados para dar seguimiento a los participantes incluyen desde consultas telefónicas hasta visitas personales y requerimientos de entrega de informes de avance por escrito.
- d. *Ayuda monetaria.* Ésta se proporciona en sustitución de los pagos del seguro de desempleo. Los montos disponibles pueden ser iguales o mayores que los del seguro de desempleo. La ayuda se proporciona como pago en una sola exhibición (adelantando el flujo de utilidades futuras) o como pagos periódicos. Los Países Bajos constituyen el único Estado que ofrece a los participantes la posibilidad de elegir entre las dos modalidades (OECD, 2000), por lo que sería benéfico contar con una mayor flexibilidad en este aspecto del diseño de los programas. En algunos estudios se encontró que un número significativo de empresarios considera que se beneficiaría al recibir ayuda para el establecimiento de empresas en una sola exhibición (véase, por ejemplo, Fielden *et al.*, 2000). Asimismo, hay evidencia de que en Estados Unidos los pagos en una sola exhibición podrían mejorar las tasas de supervivencia (Meager, 1997). Esto refleja una mayor probabilidad de que se ingrese formando empresas de mayor tamaño y fuera del sector servicios. En principio, los pagos en una sola exhibición proporcionan a los participantes más opciones sobre cómo emplear los recursos, ya que una subvención periódica por lo regular es demasiado reducida para permitir que se realice una inversión importante.

Además, los participantes potenciales de edad más avanzada con ahorros acumulados y otros activos financieros (como pagos de liquidación) podrían tener menos necesidad de recibir pagos en una sola exhibición, en especial si se les compara con los participantes

más jóvenes. Los pagos de este tipo también pueden contribuir a compensar las restricciones de acceso al capital inicial; dada su posibilidad de atraer personas que cuentan con menos recursos financieros, podrían contribuir a reducir el lastre de estos programas. Sin embargo, estos pagos también puede elevar el costo financiero general del programa si los participantes cuyos negocios fracasan en las etapas iniciales regresan a solicitar el seguro de desempleo (Meager, 1997).

Los programas de algunos países ponen un énfasis particular en la ayuda financiera. Por ejemplo, el programa nacional de apoyo al autoempleo en Italia (en particular la Ley 44) se enfoca en asuntos relacionados con el crédito.⁷ Por su parte, en Irlanda, las Juntas Empresariales de Condado (County Enterprise Boards) ofrecen incentivos financieros que contemplan subvenciones para estudios de viabilidad (Duggan, 1998). Sin embargo, el hecho de proporcionar ayuda financiera subsidiada o pagos en una sola exhibición podría provocar que los programas fueran más atractivos para los desempleados. Esto requeriría una mejor selección de los candidatos.

- e. *Beneficios adicionales de los programas.* Los programas de apoyo al autoempleo también contemplan exenciones de las contribuciones a la seguridad social, asistencia financiera condicionada a la generación de nuevos empleos, créditos y subvenciones para el desarrollo adicional de la empresa y subsidios para atención infantil y viáticos.

En algunos países, la forma de aplicación de los programas ha cambiado con el tiempo. Las modificaciones por lo general reflejan la voluntad de lograr una canalización del apoyo más eficaz en términos de costos. Como tal, a menudo implican la delegación del diseño del programa y las responsabilidades administrativas a niveles más bajos de gobierno o modalidades descentralizadas para poner en marcha iniciativas concebidas en el nivel central.

Por ejemplo, en Australia, las responsabilidades de los programas se han transferido cada vez más a los gobiernos de los estados. Asimismo, Duggan (1998) describe la transición gradual en el Reino Unido de un modelo de programa nacional y regional —el Programa de Subvenciones para Empresas (Enterprise Allowance Scheme - EAS)—, puesto en marcha durante los años ochenta y principios de los noventa, a uno de aplicación discrecional en el ámbito local y un sistema de redes de ventanillas únicas.

Evaluación de la eficiencia del apoyo al autoempleo

A pesar de que en la mayoría de los países de la OCDE se cuenta con programas públicos para fomentar y apoyar el autoempleo, hay muy pocas evaluaciones de calidad para los mismos. Algunas veces incluso resulta difícil

⁷ 76

obtener datos básicos sobre los costos de los programas. En el caso de Australia, Chapman *et al.* (1998) observan lo siguiente:

El punto más importante es que por lo regular la información sobre este tema es escasa. Por ejemplo, resulta muy difícil incluso tener una idea de la magnitud aproximada del dinero público que se canaliza para apoyar a los autoempleados. En términos generales, no se cuenta con información sobre el costo de los diversos programas, con sólo algunas excepciones...

Las evaluaciones de los programas se centran en los impactos en el empleo de los participantes y el registro de ingresos, al igual que en la generación neta de empleos. Un elemento crucial para la evaluación de las políticas es el grado en el cual los programas involucran costos de lastre y de los efectos de desplazamiento y sustitución. Los primeros dos conceptos se comentaron en capítulos anteriores. El problema de la sustitución surge cuando un solicitante que recibe ayuda aprovecha una oportunidad que habría podido ser aprovechada por otra persona en ausencia del programa. La medición del lastre, el desplazamiento y la sustitución es sin duda difícil, incluso en circunstancias relativamente controladas. Sobre una base más general, el fomento del autoempleo no debería considerarse como un fin en sí. Más bien, debería percibirse como un medio para aumentar entradas, independencia y bienestar.

Los programas deberían evaluarse con respecto a estas metas amplias y no sólo en términos del número de personas que ingresan y continúan en el autoempleo. De hecho, la mayoría de los que dejan éste lo hace para ocupar empleos asalariados, a menudo con mejores condiciones, y muchos, en ocasiones una mayoría, de los participantes en programas dirigidos a facilitar el autoempleo terminan como empleados asalariados (OECD, 1995).

Una evaluación integral de costos y beneficios del apoyo al autoempleo también debe incluir los ahorros en prestaciones de desempleo y de otro tipo, la generación de ingresos tributarios adicionales, los efectos multiplicadores del ingreso y el empleo, así como el costo de oportunidad de la mano de obra.

Este tipo de evaluaciones elaboradas son costosas y rara vez se han llevado a cabo. Como se verá más adelante, también pueden ser difíciles en términos metodológicos.

Las evaluaciones a menudo ignoran los efectos de mediano y largo plazo (Chapman *et al.*, 1998). Por ejemplo, un empleado o negocio puede verse desplazado en el período uno, pero su situación laboral o sus perspectivas empresariales podrían cambiar en un plazo más largo como resultado del programa.

El lastre del programa puede ser alto

Las tasas de supervivencia entre las empresas que reciben ayuda reflejan en forma directa el rigor de los criterios usados para evaluar los planes de negocios. La evidencia tomada de Alemania, los Países Bajos, Suecia y Francia indica que las tasas de supervivencia son comparables o superiores a las que se observan en las empresas que no recibieron ayuda, establecidas por desempleados o por empleados.

En OECD (1996) se detectaron tasas de supervivencia más bajas en las empresas subsidiadas de Irlanda, Noruega y el Reino Unido. Sin embargo, los empresarios más capaces mostraron mayores probabilidades de haber establecido una empresa sin el programa, lo que se suma a los costos del lastre cuando dichos empresarios participan en un programa. Lo anterior destaca la observación de que, debido a los costos del lastre, las tasas de supervivencia e ingreso de empresas no pueden utilizarse como medidas no calificadas del éxito de los programas.

Las estimaciones del lastre de los programas varían con amplitud. Meager (1993) apunta hacia la evidencia de Dinamarca sobre lastres tan bajos como de 17 por ciento. En el caso de los programas aplicados en cinco países miembros de la OCDE, los estimados del lastre desde principios de los años noventa fluctúan entre 27 por ciento en Estados Unidos hasta 60 por ciento en Francia (Wilson y Adams, 1994).

En el Programa de Establecimiento de Empresas (Business Start-Up Scheme) en el Reino Unido, se calcula un lastre de hasta 60 por ciento (Tremlett, 1993, 1995). Por su parte, se calculó una cifra de hasta 80 por ciento para un programa en Irlanda del Norte (O'Reilly, 2000). Quizá las diferencias en los enfoques metodológicos expliquen parte de la divergencia en las estimaciones del lastre. Por ejemplo, en algunos estudios parece sobreestimarse el lastre al hacer la comparación con técnicas experimentales. También es probable que el lastre sea mayor en programas con criterios de selección más rigurosos.

El aumento de las posibilidades de empleo es un resultado frecuente

Las evaluaciones indican de manera consistente una mayor posibilidad de obtener empleo entre los participantes de los programas, incluso si fallan en su intento de ingresar al autoempleo (Benus *et al.*, 1996; Tremlett, 1993). El programa NEIS de Australia mostró una tasa mayor de participantes empleados después de su aplicación que en muchas otras iniciativas del mercado laboral (Chapman *et al.*, 1998).

Rara vez se miden otros beneficios con importancia potencial derivados del apoyo al autoempleo

Pocas veces se mide una serie de beneficios con importancia potencial derivados del apoyo al autoempleo. Sobre todo en el caso de los desempleados, estos beneficios potenciales incluyen cambios en la acumulación de activos posterior al programa, el bienestar psicológico y la salud física. Tampoco se analizan con detalle las reducciones en el nivel de delincuencia, un posible efecto de importancia particular para el desarrollo comunitario. Las evaluaciones realizadas al programa de Incentivos al Autoempleo de Canadá (Self-Employment Incentive Programme) indican un aumento de la autosuficiencia en participantes y hogares, impactos significativos en el desarrollo económico comunitario y oportunidades para grupos excluidos socialmente (Wong *et al.*, 1994; Graves *et al.*, 1996). Es evidente que los beneficios de este tipo son de interés para los diseñadores locales de políticas y ameritan que se les preste mayor atención en las evaluaciones.

Las evaluaciones de los programas apuntan hacia conclusiones similares: los programas son valiosos, pero sólo para un pequeño grupo de las personas desempleadas

En estas líneas se describe un número reducido de evaluaciones bastante recientes. En éstas y en otras evaluaciones se tiende a llegar a la conclusión de que los programas de apoyo a los desempleados para su ingreso al autoempleo ofrecen beneficios netos positivos, pero sólo cuando atienden a una sección limitada de los desempleados.

Wong *et al.* (1998) analizan las medidas introducidas por el gobierno canadiense en 1987 para fomentar que las personas desempleadas pasaran al autoempleo. Entre 1987 y 1991 operó el Programa de Incentivos al Autoempleo (Self-Employment Incentive, SEI) y en 1992 se dio a conocer el Programa de Asistencia para el Autoempleo (Self-Employment Assistance, SEA). El SEA aumentó el financiamiento para los participantes, amplió el acceso a todos los receptores de seguro de desempleo (aunque se excluyó a los receptores de pagos de ayuda financiera del Estado o *welfare*), puso mayor énfasis en la capacitación y transfirió la aplicación del programa al gobierno federal. El análisis indica grandes beneficios positivos derivados de la participación en función de ganancias brutas y ligeros efectos negativos en las ganancias netas. Sin embargo, conforme los programas se ampliaron, los impactos positivos parecen haberse debilitado.

La evidencia sugiere que, entre 1992 y 1995, el programa SEA provocó aumentos en las ganancias relativamente menores que en el programa SEI. Los autores concluyen que esto puede ser reflejo de la atracción de partici-

pantes marginales en el programa del SEA al haberse incrementado el financiamiento y ampliado las condiciones de selección.

Vroman (1998) informa sobre siete estados de Estados Unidos que adoptaron los programas de SEA, los cuales nunca llegaron a más de la mitad de uno por ciento de los receptores de seguro de desempleo. Entre los participantes que en efecto iniciaron sus propios negocios las ventas fueron modestas.

El estudio señala las complejidades de interpretar los análisis costo-beneficio de los programas de apoyo al autoempleo, debido a que los datos eran incompletos, la información de seguimiento a largo plazo resultó insuficiente y hubo dificultades para identificar grupos de comparación adecuados.

En Hungría y Polonia, los esfuerzos formales por fomentar el autoempleo entre los desempleados comenzaron en los años noventa. Según O'Leary (1998), los programas de autoempleo fueron eficaces en ambos países en términos del reemplazo y los ahorros en seguro de desempleo. En Polonia también se detectó un considerable impacto positivo en los ingresos. En ambos países se observaron importantes efectos secundarios en el empleo. En Alemania, las transiciones del desempleo al autoempleo recibieron apoyo por medio de los créditos llamados "compensación puente". Las investigaciones de Pfeiffer y Reize (1998) acerca del impacto de los créditos puente —en términos de tasas de supervivencia y crecimiento del empleo— no fueron concluyentes.

Sólo se encontró un estudio sistemático que analizara el impacto local del apoyo al autoempleo. Cowling y Hayward (2000) llevaron a cabo un estudio costo-beneficio de un programa local de apoyo al autoempleo tomando en cuenta el desplazamiento, los ahorros en prestaciones, los costos de capacitación y los pagos de impuesto al ingreso para quienes encontraron empleo o entraron al autoempleo. De manera congruente con otro trabajo citado con anterioridad, los autores descubrieron que la mejoría de las posibilidades de obtener empleo era un resultado clave del programa. Los autores informaron sobre incrementos en la recaudación tributaria y reducciones en los pagos de prestaciones que excedían de manera significativa los costos del programa. En la localidad inmediata se percibió un aumento considerable del ingreso disponible y del número de personas empleadas.

Conclusión

Una conclusión general a partir del material de evaluación con que se cuenta es que los programas de apoyo al autoempleo pueden reducir la duración del desempleo, elevar los ingresos y proporcionar una alternativa eficaz en términos de costos al pago del seguro de desempleo, pero sólo para un segmento reducido de las personas desempleadas (OECD, 2000; Martin, 2000).

Aquellos con mayor probabilidad de beneficiarse del apoyo al autoempleo incluyen a los más motivados y a quienes cuentan con experiencia laboral y activos humanos y financieros acumulados. Los programas parecen ser menos útiles para quienes han vivido períodos bastante largos de desempleo. En efecto, Cowling y Hayward (2000) encontraron un umbral a este respecto de alrededor de un año, a partir del cual la probabilidad de operar una empresa con éxito disminuía en forma significativa.

Los costos del programa suelen ser bajos, en particular cuando el apoyo financiero sustituye el pago del seguro de desempleo. Aunque la creación neta de empleos es por lo general reducida, el costo neto por empleo generado también lo es, al compararlo con otras políticas del mercado laboral (Meager, 1993). Los programas sólo tienen un impacto ligero sobre las cifras nacionales de desempleo. En este sentido, en OECD (2000) no se encontró correlación alguna entre las tendencias nacionales de autoempleo y los gastos en programas de apoyo al mismo.

Notas

- ¹ Existe un cierto grado de diversidad entre los países en cuanto a la compilación de datos sobre el autoempleo. Por ejemplo, algunos estados miembros de la OCDE restringen la definición de autoempleo al sector no incorporado. Si los propietarios-administradores de empresas incorporadas se incluyeran en la definición del autoempleo en Estados Unidos, su número aumentaría cerca de una tercera parte (OECD, 2000).
- ² Los gobiernos locales y regionales en general tienen poco campo de acción para manipular la demanda como medio para estimular la actividad económica en sus jurisdicciones. Las inquietudes sobre la necesidad de que el gobierno central controle las tasas de interés y la oferta de dinero significan que sólo se permite a las autoridades subnacionales un poder limitado para endeudarse. El endeudamiento de los gobiernos locales en los mercados de capitales requiere la aprobación del gobierno central en cerca de la mitad de los estados miembros del Consejo Europeo (Bailey, 1999). En países como Canadá y Estados Unidos se emplean mecanismos de mercado y otros sistemas reglamentados para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y mantener cierta autonomía con respecto a las herramientas clave de la gestión macroeconómica.
- ³ Sin embargo, algunos analistas afirman que las nuevas tecnologías facilitarán la capacidad de las pequeñas empresas para operar en el sector manufacturero. Por ejemplo, Bednarzik (2000) muestra que, en Estados Unidos, durante la primera mitad de los años noventa, las empresas pequeñas generaron empleos en el sector manufacturero a ritmos similares a los de su generación de puestos de trabajo en el sector servicios.

- ⁴ Sin embargo, los resultados de las investigaciones son sensibles a la utilización de tasas del impuesto al ingreso promedio o marginal (o, en otros estudios, del impuesto al ingreso de las empresas).
- ⁵ También puede ser importante la manera en que se recaudan los impuestos. Chapman *et al.* (1998) observan que en Australia el calendario de pagos del impuesto sobre las ventas puede generar dificultades para los autoempleados en términos del capital de trabajo y la liquidez. Esto se debe a que el impuesto a las ventas se cobra al momento en que se devenga el ingreso, y no cuando se recibe. Así, los autoempleados podrían necesitar encontrar otras fuentes de liquidez con el fin de cumplir con esta obligación fiscal.
- ⁶ La orientación es un proceso de asesoría y apoyo de negocios proporcionado por personas experimentadas. Algunas veces, este servicio se ofrece sobre bases semicontinuas y personalizadas durante un plazo bastante largo. El empleo de orientadores (o mentores) es común en una serie de programas de iniciativa empresarial y no se limita al apoyo al autoempleo. Además de transmitir conocimientos técnicos, la orientación personalizada puede contribuir a que los empresarios se instruyan sobre cómo aprender y cómo utilizar la información proporcionada por otras fuentes. Una evaluación en general positiva sobre el impacto de los orientadores de negocios para empresas incipientes en Escocia se describe en Deakins *et al.* (1998) (también se puede encontrar información útil sobre la orientación en www.mentorsforum.co.uk).
- ⁷ La Ley 44 de 1986 tiene el propósito de facilitar la creación de nuevas empresas por parte de personas de entre 18 y 35 años de edad en la zona de Mezzogiorno, al sur de Italia. La legislación contemplaba lo siguiente: un subsidio no reembolsable de 60 por ciento de los gastos de capital; un crédito que cubría 30 por ciento de las erogaciones en planta y maquinaria; y un crédito por tres años para gastos administrativos y de gestión (véase en Belussi [1998] un análisis de los fundamentos institucionales y de política del autoempleo y la microempresa en Italia).

Capítulo 4

Consideraciones sobre los méritos del fomento de la empresa como estrategia de desarrollo local

El establecimiento y el desarrollo de empresas es, en forma clara, un componente decisivo del desarrollo económico local, que tiene potencial para contribuir al empleo y a la obtención de mayores ingresos, a los recursos fiscales, a una mejor disponibilidad de servicios y al desarrollo de modelos de comportamiento positivos. Sin embargo, resulta importante analizar un conjunto de las limitaciones potenciales de las estrategias orientadas al fomento de la iniciativa empresarial.

La distribución de beneficios: las estrategias de iniciativa empresarial favorecen a los menos vulnerables

Las estrategias de desarrollo centradas en el fomento de la iniciativa empresarial de manera forzosa favorecen a quienes tienen una superioridad en términos de activos financieros, humanos y sociales.¹ En consecuencia, muchas personas son mejor atendidas por modalidades de políticas públicas que demandan menos activos de este tipo, como los programas de asistencia social que condicionan el otorgamiento de apoyos monetarios a la realización de trabajos en el servicio público, o a la asistencia a cursos de capacitación (los llamados *workfare programmes*).

En el capítulo 2 se comentó acerca de la función central del capital humano y la experiencia laboral en la generación de ideas de negocios viables y en la justificación del desempeño empresarial posterior. Asimismo, en el capítulo 3 se describieron las evaluaciones que muestran que, cuando los programas de apoyo al autoempleo y las condiciones requeridas para la participación se amplían, los impactos positivos a menudo se debilitan, debido a que se atrae a más participantes marginales. Otras investigaciones muestran que muchas de las personas que ingresan al autoempleo, debido a las circunstancias (como luego del cierre de una fábrica), lo abandonan en poco tiempo u operan empresas con un desempeño deficiente (Whyley, 1998).² En este

sentido, Gómez (1999) encontró que las personas que preferían un empleo remunerado al autoempleo —tal vez como consecuencia de haber sido obligadas a adoptar el autoempleo— ganaban mucho menos que quienes optaron por éste de manera voluntaria.

En investigaciones realizadas en Estados Unidos se concluye que la mayoría de quienes *eligen* participar en los modelos de microempresa se encuentran entre los menos desfavorecidos de los pobres (Schreiner, 1999). En Schreiner (1999a) se demostró que los programas de microempresa parecen aumentar el número de personas que hacen la transición de la asistencia social al autoempleo en menos de una por cada 100.

Desde una perspectiva de desarrollo local, también cabe hacer notar que puede observarse una sensibilidad considerable a la tasa local de desempleo en términos de las épocas de abandono del autoempleo (Cowling y Hayward, 2000). Las épocas de abandono parecen en general verse afectadas por la desventaja económica (H. M. Treasury, 1999). Esto destaca aún más la seriedad del reto de la supervivencia de las empresas cuando se enfrentan a condiciones económicas adversas. Los empresarios que trabajan en estos entornos deficientes en términos comerciales pueden de hecho requerir mayores niveles de aptitudes y resistencia que en otros contextos.

Si bien el fomento de la iniciativa empresarial ofrece perspectivas de grandes ventajas para los mejor calificados, los que cuentan con el mayor número de activos y los menos vulnerables, cualquier crecimiento en el número de empleos en las localidades más pobres es bienvenido. Los grupos más pobres suelen estar poco representados entre los beneficiarios de las estrategias de iniciativa empresarial. Pero las personas pobres que en efecto se benefician de estos programas experimentan ganancias significativas. Con base en varias fuentes de investigación en Estados Unidos, Bartik (1994) concluyó lo siguiente:

El incremento porcentual en los ingresos que se deriva del crecimiento en el número de empleos locales es mayor para los grupos desfavorecidos. Los desertores de la educación secundaria ganan más que los graduados universitarios, los afroamericanos ganan más que los blancos y las familias del quintil más bajo de la distribución del ingreso ganan más que la familia promedio (p. 854).

Asimismo, las ganancias del autoempleo pueden contribuir a una mayor seguridad del ingreso para algunos hogares de bajos ingresos, en particular cuando se les combina con otras fuentes de entradas. La iniciativa empresarial también puede proporcionar un camino hacia el empleo para personas cuyos esfuerzos se han visto frustrados en el mercado laboral dominante y que, además, poseen activos adecuados. Por ejemplo, entre las mujeres mexicanas,

el autoempleo parece ofrecer más oportunidades laborales que los trabajos asalariados, en particular cuando las mujeres regresan a la fuerza laboral pero ya no están casadas (Samaniego, 1998).

La iniciativa empresarial no tiene la capacidad de abordar todos los problemas de las zonas en desventaja

Por lo general las localidades pobres están caracterizadas por una serie de desventajas que se interrelacionan (OECD, 1998a). Pueden combinar bajos niveles promedio de ingreso, una alta incidencia de desempleo, calidad de vivienda deficiente, acceso físico difícil a los servicios, limitación de aptitudes y capacitación entre los residentes, altos niveles de delincuencia y una salud deficiente. Es claro que el establecimiento y el desarrollo de empresas son capaces de influir en algunas de estas variables, pero no en todas. También se requiere otro tipo de respuestas posibles en el ámbito de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura física y la seguridad. En las zonas en desventaja, el fomento de la iniciativa empresarial debería formar parte de la gama de programas y políticas de desarrollo.

Se requiere la ampliación de los horizontes de tiempo

El fomento de la iniciativa empresarial tiene pocas posibilidades de generar rendimientos importantes en el corto plazo. La decisión de emplear trabajadores adicionales en un negocio es por lo regular consecuencia de un aumento sostenido en el volumen de ventas (Smallbone y North, 1995).

Entre los países miembros de la OCDE es característico que cerca de la mitad de las nuevas empresas fracasen antes del tercer año de operación. Las que sobreviven apenas llegan a su punto de equilibrio después de cerca de tres años. De forma similar, el ciclo de inversión para el capital de riesgo inicial es con frecuencia de entre cinco y diez años. Antes de este plazo, las ganancias retenidas de las empresas en las que se invierte son en general insuficientes para financiar el crecimiento y desarrollo. De forma relacionada, los estudios sobre sistemas de incubación de empresas han indicado que la mayoría de los empleos se crea sólo *después* de que las empresas exitosas se gradúan en las instalaciones de la incubación. Las evaluaciones de los programas de incubación también señalan que las rondas iniciales de generación de empleos tienden a presentarse en ámbitos que demandan aptitudes significativas, en tanto que las subsecuentes proporcionan empleo a personas con aptitudes medias.

Estas consideraciones sugieren que el empleo y otros beneficios que se derivan de facilitar la actividad empresarial requieren largo tiempo para

madurar. Sin embargo, si los programas resultan exitosos y puesto que las aptitudes laborales se crean por la expansión en el empleo, incluso la reducción posterior de la actividad empresarial puede dejar a los residentes locales en una mejor situación que la prevaleciente antes de la generación de empleos. Los períodos relativamente largos de gestación que involucra el establecimiento y el desarrollo de empresas sugieren que las estrategias de iniciativa empresarial deben ser constantes de política, más que sólo respuestas de corto plazo a crisis de desempleo.

El problema del desplazamiento

El desplazamiento se presenta cuando la competencia generada por nuevas empresas ocasiona una pérdida de producción o de empleo en las empresas existentes. Por desgracia, es probable que el desplazamiento sea mayor entre los tipos de empresas que predominan en las localidades pobres. Éstas son las empresas que se ubican en sectores maduros de poco crecimiento y en las que los requerimientos de aptitudes y de capital son limitados y las barreras al ingreso son bajas.³

Sin embargo, el desplazamiento entre las empresas no deja de tener complicaciones. Es posible imaginar que el desplazamiento podría ser negativo si algunos de los desempleados y quienes en un inicio se ven desplazados obtuvieran empleos en las empresas recién establecidas. También podrían surgir ganancias económicas si una nueva empresa fuera más eficiente que la desplazada. El desplazamiento puede variar también dependiendo de si los productos de las empresas del mismo sector son sustitutos cercanos o no. Asimismo, la situación de la demanda y la oferta en los mercados locales resulta crucial para la magnitud de los efectos de desplazamiento. En una economía local en expansión pueden surgir oportunidades para que nuevas empresas satisfagan la creciente demanda local de bienes y servicios. Cuando esto sucede, el desplazamiento puede ser reducido. En cambio, en épocas de contracción económica local el desplazamiento tenderá a ser alto, pues las nuevas empresas compiten con las establecidas por las reducidas oportunidades que ofrece el mercado local.

Resulta erróneo suponer que la producción vendida en los mercados locales tiene un efecto de desplazamiento mientras que las exportaciones no lo tienen. Las empresas locales podrían estar compitiendo entre ellas por los mercados externos. Si bien es probable que el desplazamiento sea más agudo en el nivel local, no necesita limitarse a los confines de una localidad en particular: las empresas externas también pueden verse desplazadas. De igual importancia en el tema del desplazamiento es el hecho de que hay considerables diferencias en la geografía de los mercados atendidos por empresas en diversos sectores. Por ejemplo, las empresas de manufacturas

en general venden en zonas más amplias que los negocios al menudeo. Asimismo, las empresas del sector servicios tal vez están orientadas hacia el nivel local, en particular las que prestan servicios personales. Más aún, la mayoría de las empresas incipientes al inicio atienden a los mercados locales. Las nuevas empresas tienden a diversificar su base de clientes conforme maduran, para llegar en forma gradual a mercados más amplios en el ámbito regional, nacional e internacional (aunque las empresas incipientes en los llamados sectores “de alta tecnología” a menudo venden a mercados internacionales desde el inicio). En comparación con los empleados asalariados, los autoempleados parecen menos dispuestos a cambiar de vecindario, ciudad o región (Blanchflower, 1998). Esta preferencia —que se presume refleja la orientación hacia los servicios personales de buena parte del autoempleo— podría exacerbar el desplazamiento.

Además, es posible que la gravedad del desplazamiento dependa del tamaño de las nuevas empresas. Las empresas más grandes pueden operar en mercados menos competidos. En consecuencia, resulta concebible que las políticas que se canalizan hacia el incremento de la capitalización promedio de las nuevas empresas —como las diversas modalidades de ingeniería financiera— atenúen el desplazamiento. El desplazamiento también puede agravarse si, como sugieren algunos estudios, los empresarios se inclinan por abrir empresas en el mismo sector en el que estaban empleados previamente. Así, las nuevas empresas establecidas luego de un período de despidos en el mismo sector tenderían a caracterizarse por similitudes que podrían empeorar el desplazamiento.

Estas consideraciones sugieren que el fomento público de la iniciativa empresarial, en particular del autoempleo y la microempresa, que operan más que nada en el sector de servicios, podría involucrar un nivel significativo de desplazamiento. Éste será aún más serio durante épocas de bajo crecimiento o de recesión. Por ende, algunos programas públicos se (re)diseñaron para contrarrestar el efecto de desplazamiento. Por ejemplo, en el sistema de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa (Small Firm Loan Guarantee Scheme) del Reino Unido, se excluyen los servicios al menudeo. Las políticas para contribuir a que las empresas vendan en mercados externos y para aumentar el monto promedio de la inversión en nuevos negocios también pueden reducir el desplazamiento. Las recomendaciones de política al respecto se describen en la Parte II de esta publicación.

Con el fin de mitigar el desplazamiento generado por las políticas, algunas autoridades locales también comisionaron estudios para evaluar la composición sectorial de la actividad empresarial local. El objetivo de estos estudios consiste en calibrar el grado de saturación de los mercados locales. La conclusión que se espera es que debería restringirse la asistencia para la creación de empresas en mercados saturados. Este enfoque puede resultar útil, pero

tiene limitaciones evidentes si las empresas venden a mercados externos. Asimismo, de la concentración geográfica de las empresas podría surgir un aumento de productividad y competitividad.⁴ El establecimiento de correspondencias entre los datos demográficos de las empresas podría, por tanto, generar recomendaciones de política poco apropiadas si la premisa consiste en un simple balance entre el tamaño del mercado local y la presencia de una aglomeración de empresas.

La evaluación del Sistema de Subvenciones para la Empresa (Enterprise Allowance Scheme [EAS]) que proporcionaba a las personas una pequeña cantidad fija para establecer una empresa, sugirió que hay una tasa de desplazamiento de alrededor de 50 por ciento (Storey, 1994; Scott, 1995). No obstante, el desplazamiento varió en forma sustancial por sector, y en particular es alto en las ventas al menudeo y en la construcción e incluso mayor a 100 por ciento en el caso de las peluquerías (Hasluck, 1999). El EAS se canceló en 1994 debido a las inquietudes sobre los altos niveles de desplazamiento. Sin embargo, la complejidad de los efectos del mismo sugiere que las estimaciones de dicho impacto deben tratarse con prudencia. Una complicación metodológica particular reside en que por lo regular la medición del desplazamiento depende de los estudios sobre las empresas que pueden haber causado el desplazamiento de otras. Las empresas desplazadas algunas veces ya no continúan operando (Persky *et al.*, 1997). Los puntos de vista de los dos grupos podrían diferir de manera sistemática. Es claro que las estimaciones de desplazamiento sólo pueden representar niveles de magnitud.

Dar empleo a residentes locales o a personas externas y su importancia

Con base en evidencia de Estados Unidos, Bartik (1994) concluyó que uno de cada cinco nuevos empleos en las zonas metropolitanas suele ser asignado a residentes locales (en un período de cinco años). Sin embargo, esta proporción es sensible a la estructura ocupacional del crecimiento en el empleo y a las características específicas del mercado laboral local. Por ejemplo, si las empresas de alta tecnología se establecen en una zona donde prevalecen los bajos niveles de aptitudes, será menos probable que los nuevos puestos eleven la tasa local de empleo. En efecto, en Inglaterra, la evidencia de un estudio reciente realizado en distritos de autoridad local indicó que las tasas de desempleo de largo plazo tendían a ser más *altas* en zonas con altos niveles de crecimiento en el empleo, pues el generado en estas zonas no había beneficiado a los desempleados de largo plazo (Smith, 1999). En este sentido, una consideración importante es que hay una movilidad diferencial entre personas con niveles de aptitudes mayores y menores. Es probable que las vacantes para las personas con niveles de aptitudes más altos sean ocupadas

⁴ 88

por inmigrantes laborales. El impacto en el empleo local también reflejará la condición prevaleciente del mercado laboral local. En mercados laborales más restringidos, una mayor parte de los beneficios de la generación de empleos se reflejará fuera de la localidad, pues aumentará el reclutamiento en zonas externas.

Los proyectos de desarrollo comunitario que seleccionan de forma deliberada a residentes locales involucran proporciones más altas de empleo local.

Las investigaciones realizadas en Estados Unidos sobre el empleo de las personas pobres en zonas urbanas sugieren que los residentes de áreas urbanas marginadas no son excluidos de los empleos ubicados en sus propias localidades. Esto a pesar de que los empleadores con frecuencia tienen una opinión negativa de los residentes de las zonas urbanas marginadas como empleados (Reingold, 1999).

Una posible explicación de este fenómeno es que los empleadores pueden enfrentar dificultades para encontrar trabajadores para puestos bajos dispuestos a transportarse desde vecindarios de clase trabajadora y media. Debido a que el personal local algunas veces camina hasta su trabajo, el hecho de que no necesiten depender de un sistema de transporte poco confiable también puede representar una ventaja (Ramsden *et al.*, 2001).

Asimismo, si los empleados locales actuales cumplen una función importante al proporcionar capacitación en el empleo, la contratación de residentes locales puede persistir incluso en contra de la preferencia del empleador por contratar personas de comunidades más acomodadas. Esto puede suceder si la fuerza laboral existente acepta con menor facilidad personal de localidades de mayores recursos, pero les proporciona menos capacitación (o capacitación de menor calidad) en el empleo. Por ende, los contratados de comunidades más ricas podrían ser menos productivos que los empleados que residen en la localidad.

En efecto, la tasa de empleo local en las zonas urbanas pobres parece no diferir de la tasa de empleo de las comunidades más acomodadas. Como concluye Reingold:

En el nivel práctico, estos hallazgos sugieren que las estrategias de enriquecimiento, como las zonas empresariales y las iniciativas de reclutamiento en los negocios, diseñadas para aumentar la actividad del sector privado en comunidades urbanas en decadencia, incrementarán ligeramente las oportunidades de empleo de los residentes en estos vecindarios.

En el capítulo 8 se comentan varias formas en las que el contenido de empleo local puede aumentar.

Bienestar local y creación de empleos locales

La ganancia en bienestar que se deriva de la creación de un empleo es la diferencia entre los salarios y las prestaciones en el nuevo empleo y los que se recibirían en el segundo mejor empleo. Cuando un empleado deja de tomar la segunda mejor alternativa, los salarios y las prestaciones que se pierden son conocidos como el costo de oportunidad del trabajo. En muchas evaluaciones de programas, los salarios y las prestaciones que se obtienen en empleos recién creados se toman como la medida de la mejoría en el bienestar que traen consigo estos nuevos empleos. Dicho enfoque no considera los costos de oportunidad.⁵ Los economistas en general igualan el costo de oportunidad del trabajo con el llamado “salario de reserva”, es decir, el salario mínimo requerido para inducir al empleo. Sin embargo, el salario de reserva puede ser cercano al salario que en efecto se paga. Cuando esto sucede, las ganancias en bienestar derivadas de la generación de empleos sólo representan una pequeña parte de los salarios que se ofrecen en los nuevos puestos.

Felsenstein y Persky (1999) sostienen que una descripción más realista de los costos de oportunidad en el mercado laboral local necesitaría tomar en cuenta las maneras en que las nuevas vacantes contribuyen a crear cadenas de empleo. Esto es, la creación de nuevos empleos establece una reacción secuencial. Los trabajadores cambian en forma sucesiva hacia puestos más atractivos conforme éstos van liberándose. A su vez, dejan puestos vacantes para otros integrantes de la cadena. El movimiento a lo largo de dicha cadena puede ser iniciado por la generación de nuevos empleos. Por cada cambio de puesto es probable que se observe una diferencia entre el salario efectivo y el de reserva. La suma de estas diferencias a lo largo de la cadena completa de empleo representa una evaluación más precisa de las ganancias en bienestar derivadas de la generación de empleos que la posibilidad de ignorar en forma total los costos de oportunidad o sólo considerarlos en una de las rondas de generación de empleos. Felsenstein y Persky (1999) calculan que para los puestos situados hacia el centro de la distribución de remuneración, la suma de los costos de oportunidad a lo largo de la cadena de empleo representa alrededor de 50 por ciento del salario.

El hecho de pensar en términos de cadenas de empleo puede traer a la luz diversos temas relevantes para las políticas locales. En particular, a menudo se observa que, debido a la inmigración laboral, la generación de nuevos empleos podría no tener impacto en las tasas locales de desempleo. Al reconocerse que la inmigración laboral puede tener más funciones que la de crear competencia con los residentes locales por las vacantes inmediatas y que, además, podría romper las cadenas de empleo y reducir los impactos más generales sobre el mercado laboral local, surge una perspectiva algo más amplia. Esta consideración llama la atención hacia la importancia de la movilidad

diferencial entre empleados que poseen diversos niveles de aptitudes (mayores o menores). Como se destacó antes, las personas con más aptitudes en general tienen mayor movilidad que aquellas con menores aptitudes (Mauro y Spilimbergo [1999] ilustran este fenómeno en el mercado laboral español). Eso significa que la probabilidad de que los puestos vacantes sean ocupados por inmigrantes es mayor cuando los requisitos de aptitudes son más altos.

Asimismo, los impactos de la generación de empleos en el bienestar quizá no sean los mismos para personas con diferentes niveles de aptitud. La demanda de empleados altamente capacitados es por lo general alta en relación con la oferta. El costo de oportunidad del trabajo calificado también lo es. Debido, además, a la mayor movilidad de los trabajadores calificados, se espera que los mercados laborales locales para este tipo de trabajador operen en niveles de salarios similares a los que se registran en los mercados nacionales. En cambio, para los trabajadores menos calificados hay, en términos relativos, pocas alternativas y el costo de oportunidad de su trabajo podría ser bajo. Esto significa que, en el caso de los empleos en el límite inferior del mercado laboral, una mayor proporción de los salarios pagados representa una ganancia en bienestar. Por tanto, como consecuencia de los efectos relativamente mayores en el bienestar para los menos calificados y la menor probabilidad de que las cadenas de empleo se trunquen debido a la inmigración laboral, una perspectiva de cadenas de empleo favorecerá a los proyectos que generan empleos en la mitad inferior de la distribución salarial. Como observan Felsenstein y Persky (1999), dichos proyectos podrían no requerir de más justificación que la de su impacto redistributivo. Sin embargo, al considerar los efectos en la cadena de empleo también se destaca que los proyectos para apoyar la generación de puestos de trabajo para los subempleados y los desempleados pueden asimismo generar ganancias generales en la eficiencia económica. La investigación adicional sobre las cadenas de empleo podría contribuir a mejorar la comprensión de las circunstancias bajo las cuales la generación de empleos realizará la máxima contribución al bienestar local.

Es probable que la magnitud de los efectos en el empleo sea pequeña, por lo menos en el corto plazo

El impacto del fomento de la iniciativa empresarial en el crecimiento del empleo puede ser escaso en términos relativos, en especial en el corto plazo. Esto refleja las bajas tasas de crecimiento y supervivencia empresarial, los efectos de desplazamiento y el lastre en los resultados de los programas.⁶ Asimismo, en casi todos los países, las empresas incipientes alcanzan sólo entre 40 y 60 por ciento del tamaño promedio de las compañías existentes (OECD, 2002).⁷ En particular en relación con las iniciativas para fomentar el autoempleo y la

microempresa, muchos estudios apoyan la conclusión de que los efectos en el empleo serán limitados. Por ejemplo, una evaluación realizada en 1992 sobre el programa NEIS en Australia reveló que sólo 20 por ciento de los supervivientes del modelo habían contratado a un empleado (Chapman *et al.*, 1998). En su evaluación de un programa en el Reino Unido, Cowling y Hayward (2000) observaron que sólo poco más de tres por ciento de las empresas de autoempleados generó empleos adicionales durante un período de cinco años (1994-1998). Como se comentó en capítulos anteriores, las evaluaciones del apoyo al autoempleo sugieren que los efectos en el empleo también serán sensibles al tiempo que hayan estado desempleados los participantes en los programas. Los creadores de empleos por lo general surgen de los desempleados recientes. El autoempleo que no es resultado de programas de apoyo específicos también involucra un reclutamiento limitado. Bevan *et al.* (1988) observaron que 70 por ciento de los negocios establecidos por los autoempleados a lo largo del período precedente de cuatro años, no tenían empleados. Por su parte, Hakim (1989) encontró que apenas más de la mitad de las empresas operadas por autoempleados buscaban generar empleos adicionales y que las compañías más pequeñas eran las que menos probabilidad tenían de hacerlo. Si se considera la dinámica más general de los mercados laborales, el panorama puede llegar a ser aún menos impresionante. Por ejemplo, algunas evaluaciones demuestran que los autoempleados con mayor posibilidad de generar empleos para otros son también los que de cualquier manera habrían ingresado al autoempleo sin necesidad de ayuda. Si se contabilizan los efectos del lastre y del desplazamiento, las estimaciones muestran sólo 42 nuevos empleos por cada 100 empresas recién abiertas propiedad de autoempleados (Rubery *et al.*, 1993).⁸

En términos más generales, se dispone de evidencia de que los negocios establecidos por personas desempleadas generan menos empleos que los abiertos por los empleados (Hinz y Jungbauer-Gans, 1999). La generación diferencial de empleos en compañías establecidas por fundadores empleados y desempleados podría reflejar un conjunto de factores. Por ejemplo, cada grupo podría tener motivaciones distintas. Los menores costos de oportunidad enfrentados por los desempleados podrían llevar a éstos a iniciar proyectos con perspectivas de rendimientos inaceptables para los empleados. Por otra parte, los empleados y los desempleados pueden diferir con respecto a los niveles de capital humano y financiero. Se observa que las aspiraciones de crecimiento parecen variar de manera drástica entre los empresarios impulsados por la necesidad (tal vez resultado de un largo período de desempleo) y los motivados por la oportunidad. De los 29 países incluidos en la publicación *Global Entrepreneurship Monitor 2001*, cerca de 14 por ciento de aquellos “impulsados por la oportunidad” que participaron en el estudio esperaban que sus empresas recién establecidas generaran 20 o más empleos en cinco

años. En cambio, 90 por ciento de los empresarios “impulsados por la necesidad” esperaban que sus proyectos generaran cinco empleos como máximo en los siguientes cinco años.

Además, en los casos en que el crecimiento del empleo se asocia con el empleo de tiempo parcial y es frecuente tener más de uno —como podría esperarse en zonas con una alta concentración de pobreza—, el número de personas empleadas será menor que el total de empleos generados.

Cabe también recordar que los programas de apoyo a la iniciativa empresarial a menudo sirven para mejorar la productividad de las empresas. Ante una demanda estática de producción, un aumento de productividad produce presiones para que las empresas se deshagan de empleados (aunque el crecimiento en productividad puede, por supuesto, beneficiar a la economía local en varias maneras distintas, tanto directas como indirectas. Por ejemplo, las empresas más productivas podrían proporcionar empleos a la economía local durante un período más largo. También pueden encontrarse en una mejor situación para vender fuera de la localidad). Esto hace surgir la importante observación general de que la generación de empresas es parte de un proceso más amplio en el que los recursos financieros, humanos y otros deben reasignarse de manera eficiente y rápida de las empresas y subsectores a la baja a usos que el mercado valore más. Desde esta perspectiva, el fracaso de los negocios no necesita ser sinónimo de fracaso de las políticas. En efecto, una estrategia debe basarse en la convicción de que el apoyo a la iniciativa empresarial tiene por lo menos tanto que ver con los cambios en productividad y los ingresos que con la generación directa de empleos.⁹ De hecho, algunos de los beneficios locales de la formación de empresas descritos al inicio de este libro, como los efectos fiscales y los aumentos en la prestación de servicios, no se confinan a la generación de empleos. Asimismo, la heterogeneidad de los autoempleados se refleja en la diversidad de motivos para ingresar a esta rama del sector productivo. En consecuencia, una caída o un aumento de los niveles nacionales o locales de autoempleo o, en términos más amplios, de la generación de empresas, no es *per se* ni positivo ni negativo.¹⁰ En este sentido, los temas clave serían la facilidad de ingreso, un entorno de negocios que agilice la actividad empresarial, acceso a los servicios y la calidad general de la empresa.

La calidad del empleo

Las inquietudes acerca de la calidad de los empleos en las empresas incipientes por lo general se centran en las microempresas y los negocios propiedad de autoempleados. Por ello, los temas relacionados con la calidad del empleo no son exclusivos de las compañías establecidas en las comunidades más pobres. Sin embargo, la iniciativa empresarial en las localidades

de menores ingresos con frecuencia se canaliza hacia la microempresa o el autoempleo.

Por consiguiente, y dado que la apertura de empresas suele presentarse como un instrumento para el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza, la calidad del empleo es una consideración importante.

Estudios muestran que gran parte de los empleados —y, en algunos casos, la mayoría— desean optar por el autoempleo como una vía hacia una mayor autodependencia y realización personal. Además, los autoempleados a menudo registran mayores niveles de satisfacción en el trabajo que los asalariados (Blanchflower, 1998). Sin embargo, conforman una categoría heterogénea.

El autoempleo abarca ocupaciones tan diversas como la consultoría financiera corporativa con remuneración muy alta y la prestación de servicios de atención infantil de tiempo parcial. Los autoempleados están representados desproporcionadamente tanto entre las personas más educadas como entre las menos educadas y la distribución del ingreso entre los autoempleados está más dispersa que entre los asalariados. Para algunos, el autoempleo es una situación análoga al desempleo oculto: una opción adoptada a falta de mejores alternativas.

Datos sobre Estados Unidos indican que los propietarios de pequeñas empresas a menudo pertenecen a la clase trabajadora de escasos recursos (Servon y Bates, 1998). Es más probable que los autoempleados también se encuentren entre los miembros más pobres de la población (Metcalf *et al.*, 2000). Y la probabilidad de estar incluidos en los grupos de más bajos ingresos puede ser mayor en su caso que en el de los asalariados con ocupaciones y características clave similares (Meager, 1997). De manera particular las mujeres reciben ingresos más bajos en el autoempleo que los hombres y pueden enfrentar una mayor reducción en sus salarios si intentan autoemplearse y después regresar al empleo asalariado (Williams, 1998). Otras características comunes del autoempleo también resultan indeseables, entre ellas, las remuneraciones bajas y volátiles, las largas jornadas laborales, una mayor exposición al daño físico y menor derecho a prestaciones.

En términos más generales, las empresas pequeñas tienden a emplear a menos personal de tiempo completo. Además, sus empleados por lo general son menos calificados que los de las empresas más grandes.

Los períodos de expansión acelerada en el establecimiento de empresas pueden estar marcados por un descenso en la calidad de la iniciativa empresarial. Robson (1997) demuestra que la inversión en capital por persona autoempleada bajó durante buena parte del crecimiento del autoempleo en el Reino Unido, ocurrido después de 1980. De hecho, el autor vincula el aumento del autoempleo con una caída generalizada de los ingresos en el Reino Unido durante el mismo período.

El lastre en el apoyo de los programas

El lastre se presenta cuando un programa tiene impactos que podrían haberse presentado en ausencia del mismo. Aparece también en muchos aspectos de la política económica y social y no es exclusivo de proyectos orientados al fomento de la iniciativa empresarial o el desarrollo local. Como ya se analizó, el lastre en el apoyo de programas puede ser más alto entre los empresarios que generan la mayoría de los empleos. Es decir, es más probable que estos empresarios establezcan un negocio sin el programa de lo que podría hacer un empresario menos exitoso.

Es posible diseñar programas que reduzcan el lastre; por ejemplo, si las microfinanzas son capaces de dirigirse a aquellos que enfrentan los mayores obstáculos en el acceso al financiamiento —es decir, personas con pocas probabilidades de obtener créditos sin el apoyo del programa—, el lastre puede reducirse al mínimo.

Conclusión

En este capítulo se analizaron las limitaciones clave y otras consideraciones de política relacionadas con el fomento de la iniciativa empresarial como estrategia para el desarrollo local. Los temas que se plantean son diversos y abarcan desde los impactos diferenciales entre grupos que cuentan con niveles más altos o más bajos de capital humano, hasta el problema del desplazamiento de empresas, así como las inquietudes sobre el origen geográfico de los trabajadores contratados para ocupar las vacantes recién abiertas.

Algunos de los temas planteados —como el plazo considerable por transcurrir antes de que se materialicen los impactos de la iniciativa empresarial— tienen pocas posibilidades de ser influenciados por las políticas. Sin embargo, problemas como el desplazamiento de empresas, el lastre en el apoyo de los programas y algunos asuntos relacionados con la calidad de los empleos pueden tratarse mediante el diseño adecuado de políticas.

En la Parte II de este libro se analizan las cuestiones pertinentes relevantes y se presentan recomendaciones al respecto. Lo comentado en este capítulo deja en claro la necesidad de que los diseñadores de políticas adopten expectativas realistas sobre lo que puede lograrse mediante el fomento de la iniciativa empresarial.

En el siguiente capítulo se verá por qué podría ser necesario que los diseñadores de políticas intervinieran para fomentar el establecimiento de negocios en las economías locales.

Recuadro 4.1. Análisis de un caso de iniciativa empresarial local

Uno de los pocos estudios empíricos que consideran con detalle el impacto de la apertura de nuevas empresas en una localidad pobre es el realizado por Turok y Richardson (1991). En este trabajo se analizó a cerca de 200 empresas fundadas en el centro de Escocia durante los años ochenta. El estudio confirma algunas de las desventajas de las políticas locales de iniciativa empresarial que aquí se describieron. En particular, los autores encontraron que las empresas incipientes implicaban un desplazamiento significativo, añadían poco a la diversidad de la economía local y, en su mayoría, eran negocios con bajos niveles de dinamismo. No obstante, el establecimiento de empresas sí fue un vehículo de generación de empleos para algunas de las personas que corrían el mayor riesgo en el mercado laboral. Las circunstancias económicas de la zona en cuestión no eran las más propicias y contemplaban cuantiosas pérdidas de empleos, una dependencia tradicional de un número limitado de empleadores de gran tamaño y cierto grado de aislamiento.

Sin embargo, ante tales circunstancias, debe plantearse el cuestionamiento acerca de la conveniencia de otorgar apoyo de política adicional para el establecimiento de empresas en lugar de hacerlo para el desarrollo de las mismas.

Notas

- ¹ Fuera del contexto de la OCDE no se registra la distribución de ganancias derivadas de las estrategias en favor de la iniciativa empresarial entre personas que poseen distintos activos iniciales. Por ejemplo, se observa que los grupos de mayores ingresos entre los pobres a menudo tienen un acceso más fácil a programas como el del Banco Grameen en Bangladesh que, en el nivel internacional, es tal vez el más reputado de los intentos en favor de la inclusión financiera. Hulme y Mosley (1996) encuentran sólidas evidencias de que en los programas de microfinanzas el impacto de los créditos sobre el ingreso de los deudores es sensible en el nivel inicial de ingreso. En Banco Mundial (2001) se reportan estudios que muestran que los programas de obra pública en India proporcionan el mayor beneficio, en el margen, al quintil más pobre y que los programas de crédito benefician más al segundo y tercer quintil más pobres.

- ² Sin embargo, Dahlgvist y Davidsson (sin fecha) encontraron que las motivaciones para establecer negocios no tenían poder alguno para predecir la supervivencia de las empresas.
- ³ Cowling y Hayward (2000) abordan el tema de las barreras al ingreso al autoempleo. Los autores emplean un concepto de barreras al ingreso que es familiar en la literatura sobre economía industrial, las conciben como un obstáculo al ingreso resultante de la estructura de los mercados. Por ejemplo, la estructura de los mercados puede otorgar ventajas en términos de costos a las empresas establecidas. Un pequeño número de empresas puede estar controlando los insumos y los canales de distribución esenciales, podrían existir grandes requerimientos de capital para el ingreso y las preferencias de los consumidores por los productos existentes podrían ser significativas. Aunque estas consideraciones son de máxima importancia para el ámbito de la producción industrial —y, cabe comentar, sólo una minoría de los autoempleados ingresan al sector manufacturero— las barreras al ingreso también pueden tener cierto impacto en el autoempleo. Los autores observan que, incluso un propietario único que trabaja, por ejemplo, como plomero, debe tomar en cuenta la lealtad de los consumidores hacia los plomeros establecidos, los precios que cobran dichos plomeros, el nivel de publicidad que se requiere y las necesidades de inversión inicial. Estas consideraciones se equiparan a los cálculos que realizan quienes ingresan al sector manufacturero.
- ⁴ Las economías de aglomeración toman diversas formas y son objeto de múltiples estudios pluridisciplinarios que datan desde los *Principios de Economía* de Alfred Marshall (véase Porter, 1998). Existe evidencia empírica significativa sobre la productividad y el potencial de aumento de la competitividad que implica la pertenencia a un agrupamiento. Sin embargo, la aglomeración no se asocia de manera automática con la ventaja competitiva (véase Appalled, 1995). La ubicación de empresas puede, por ejemplo, dar lugar a efectos de congestión, en particular en el caso de empresas ubicadas en aglomeraciones que pertenecen a industrias distintas de aquellas en las que estas empresas participan. Con base en un análisis en el nivel de empresas en el Reino Unido e Italia, Beaudry y Breschi (2000) informan que la ubicación en una aglomeración con densidad poblacional de empresas innovadoras incide en forma positiva sobre la probabilidad de innovación. Sin embargo, surgen considerables desventajas de la presencia de empresas no innovadoras, tanto en el sector propio como en otros.
- ⁵ Lo anterior lleva a la observación de que, aunque las evaluaciones de la política de desarrollo local a menudo se centran en los resultados del empleo, las afirmaciones surgidas de ejercicios en los que se contabilizan los empleos llevan con frecuencia a conclusiones equivocadas. Por ejemplo, si una empresa se estableció o se traslada a una ubicación dada y contrata a 20 empleados, esto invariablemente se presenta como la generación de 20 empleos. No obstante, si estos trabajadores sólo cambiaron de trabajo, puede no haber existido una

generación neta de empleos. Este tipo de reasignaciones puede suceder si se desplazan empleos de las compañías existentes como consecuencia de la competencia generada por la nueva empresa. Los trabajadores pueden también haber dejado sus empleos anteriores debido a las condiciones más atractivas que ofrecen las nuevas vacantes (como se discutió en esta sección, los efectos en el bienestar de estas dos posibilidades —el cambio hacia nuevos puestos a partir de los que han sido cancelados y hacia nuevos empleos que quedaron vacantes— diferirán). En general, sólo parte de las nuevas contrataciones trae consigo la generación neta de empleos.

Aun así, el bienestar local podría aumentar de cualquier manera, incluso si todas las contrataciones implicaron una reasignación de puestos. A diferencia de los puestos desplazados, los nuevos empleos podrían ofrecer a los trabajadores ganancias en ingresos o de otros tipos. En cambio, el reclutamiento podría traer consigo un descenso en el bienestar si las personas que son reasignadas desde puestos desplazados experimentan pérdidas en ingresos u otras prestaciones. Las pérdidas en bienestar de este tipo podrían incluso compensar las ganancias del reclutamiento que implica una generación genuina de empleos.

- ⁶ Los programas de generación de empleos también pueden tener el efecto no intencionado de fomentar que algunas personas desempleadas que dejaron de buscar trabajo reingresen a la fuerza laboral. Esto puede sumarse al número de personas que se reportan como desempleadas. Este impacto es más probable si los nuevos empleos son puestos de tiempo parcial, lo que puede resultar conveniente para las personas con ritmos de actividad bajos.
- ⁷ La proporción de la generación de empleos en todo el sector privado que explica el establecimiento de empresas nuevas también puede ser reducida. Bednarzik (2000) muestra que, a mediados de los años noventa, en todo Estados Unidos, la actividad empresarial fue menos relevante para el crecimiento del empleo que las expansiones de las compañías existentes. Entre 1995 y 1996, tan sólo poco más de una tercera parte de la generación de empleos en el sector privado resultó del establecimiento de nuevas empresas.
- ⁸ Debido a que los programas de apoyo a la generación de empresas sólo tienen una participación limitada en la expansión de la demanda laboral, su impacto en las ganancias promedio quizá sea insignificante. Bartik (1991) encontró que se requería un crecimiento de diez por ciento en el empleo en las zonas metropolitanas de Estados Unidos para generar un aumento de cuatro por ciento en la remuneración promedio.
- ⁹ En efecto, al concentrarse sin justificación en los resultados sobre el empleo se podrían incluso registrar efectos indeseables. Por ejemplo, a menudo sucede que la mayoría de los empleos creados por esquemas de incubadoras de negocios se genera cuando las empresas residentes salen de la incubadora. Esto se presenta a pesar del hecho de que la generación de empleos es una meta casi

generalizada de los programas de incubación. Al mejorar el desarrollo de las empresas se aumentará la probabilidad de creación de empleos. Por ende, las evaluaciones deberían concentrarse en cómo la incubación afecta las diversas dimensiones del desarrollo empresarial. Sin embargo, si la generación de empleos es la medida que se elige como punto de referencia y si el financiamiento depende de los resultados de la evaluación, podría no materializarse el potencial en este sentido.

- ¹⁰ Duggan (1998) desarrolló la idea de un límite natural y en cierta medida autorregulado para la tasa de autoempleo. La autora observa que sería posible controlar el límite superior del autoempleo mediante una serie de mecanismos. Entre ellos podría incluirse a la saturación en los mercados de fácil entrada y la selección de los programas más prometedores realizada por medio de programas públicos, lo que resultaría en tasas de éxito prematuras insostenibles. El establecimiento de una tasa máxima de autoempleo también podría reflejar el éxito de los autoempleados en la creación de puestos de trabajo. Conforme los autoempleados generan nuevos puestos de trabajo —y, por ende, más oportunidades laborales para los trabajadores— la tasa de autoempleo podría reducirse.

Capítulo 5

Razones para la aplicación de políticas públicas

¿Es posible que los mercados fallen a los empresarios? ¿Basta el mercado en las localidades pobres?

El tema expuesto en este capítulo se centra en los fundamentos económicos de las políticas públicas orientadas a estimular el autoempleo y la iniciativa empresarial en las economías locales. Con frecuencia se supone que los fundamentos de las políticas son implícitos, que no se expresan con claridad. En este sentido, es necesario considerar dos interrogantes: ¿cuáles son los fundamentos intrínsecos de la iniciativa empresarial? y ¿hay razones para diseñar, aplicar u orientar las políticas hacia el nivel local?

En su propósito de fomentar la iniciativa empresarial, el gobierno desempeña un papel indiscutible en garantizar la existencia de condiciones marco de alta calidad, entre ellas, instituciones que funcionen de manera adecuada; mercados competitivos para bienes, servicios y mano de obra; un sistema de tributación corporativa transparente, justo, no punitivo y predecible; un entorno macroeconómico propicio, así como una legislación de quiebras que facilite la reasignación de recursos y a la vez proteja a los acreedores. Además de proporcionar condiciones marco adecuadas, la premisa normal para las intervenciones de política se relaciona con las fallas de los mercados que apoyan la actividad empresarial.

Las fallas en los mercados surgen de divergencias sistemáticas entre los costos privados y sociales y los beneficios asociados con las transacciones en el mercado en cuestión. Dichas divergencias pueden ocurrir por varias razones, como características que ciertos servicios poseen como bienes públicos, problemas de información de diversos tipos y estructuras de mercado no competitivas, tal vez dominadas por una empresa o un número reducido de ellas. También es posible que existan lagunas en el suministro de bienes y servicios debido a las economías de escala presentes en su oferta, consideración que se discutirá más adelante en relación con el mercado de capital de riesgo. Las inquietudes acerca de que las fallas del mercado restringen el nivel de iniciativa empresarial por lo general se centran en las supuestas

deficiencias de la oferta de deuda y capital para las empresas nuevas y pequeñas. Sin embargo, también se informa de dificultades en otros mercados importantes, como el de bienes raíces industriales, el de servicios de desarrollo empresarial y el de capacitación. En otra sección de este capítulo se analizan los principales debates empíricos y teóricos.

Algunas veces se defiende el concepto del apoyo público para las empresas pequeñas y medianas como grupo, con base en que éstas proporcionan una gran cantidad de empleos. Asimismo, se exhorta al sector público a asistir a la minoría de empresas pequeñas que crecen con rapidez y equivalen a una parte desproporcionadamente grande de los nuevos empleos en el sector privado. De forma similar, se aboga por la intervención pública para ayudar al creciente número de empresarios de grupos específicos de la sociedad (los jóvenes, las mujeres, etcétera). Los argumentos de este tipo, que sólo dependen del peso de ciertas categorías de empresas en cuanto al empleo, el ingreso o el crecimiento, son en extremo débiles. Para validarlos sería necesario esgrimir razones por las cuales los mercados, en forma sistemática, no logran asignar de manera correcta los recursos hacia este tipo de empresas y empresarios.

Varios argumentos en favor de la aplicación de políticas se basan en los beneficios externos de la iniciativa empresarial

Otro conjunto de argumentos en favor de la iniciativa empresarial no está vinculado con las fallas en los mercados de los que dependen los empresarios. En ellos se presupone que el establecimiento de nuevas empresas da lugar a *externalidades positivas*. Una externalidad es el resultado de una transacción de mercado que afecta a otros que no participan en ella. Las externalidades pueden producir beneficios, en cuyo caso se les califica como positivas, o costos, las llamadas externalidades negativas. En términos generales, la sociedad gana cuando se aumentan las actividades que producen externalidades positivas (tal vez por medio de los subsidios) y se reducen las que generan externalidades negativas (quizá mediante los impuestos). Dentro de este marco, se enfoca la atención hacia el hecho de que, cuando un empresario abre un negocio, se proporciona información valiosa a otros empresarios, potenciales y establecidos. Esto es, el establecimiento de una empresa genera una externalidad positiva. Por ejemplo, se proporciona información sobre qué tipo de productos venden y qué estrategias de negocios funcionan. Incluso el fracaso de un negocio envía señales útiles a otros empresarios; sin embargo, no se recompensa a sus propietarios por generar esta información. Por ende, se arguye, el grado de actividad empresarial se encuentra en un nivel inferior al que los economistas describirían como óptimo en el ámbito social.¹

Si, como se comentó en el capítulo 2, la imitación desempeña un papel importante en la difusión de la iniciativa empresarial, se fortalece la viabilidad de dicho argumento. Sin embargo, este fundamento de política es sólo teórico y no cuenta hasta el momento con una base empírica que lo sustente.

Una línea de argumentación relacionada se deriva de nuevo de la idea de que la iniciativa empresarial se difunde en parte mediante la influencia de la imitación. Si los empresarios potenciales se inclinan a imitar a los establecidos, es más probable que en los lugares donde en la actualidad hay pocos empresarios —como sería una localidad con un historial de dependencia de la industria a gran escala— prevalezcan bajas tasas de iniciativa empresarial en el futuro en tanto que todo lo demás permanece constante.

Una implicación de esta forma de dependencia de la trayectoria es que se requeriría que las políticas públicas motivaran un cambio hacia un mayor nivel de actividad empresarial. No obstante, no se ha analizado de manera empírica la posibilidad de que las tasas de actividad empresarial pudieran ser determinadas en parte por efectos de demostración. El argumento en favor de la dependencia en la trayectoria podría fundamentarse en los hechos —e incluso parecer auténtico a muchos practicantes—, pero se desconoce su importancia en relación con otras influencias.

Otras externalidades positivas se remontan a un conjunto de efectos de regeneración local provocados por la iniciativa empresarial. Por ejemplo, las empresas incipientes pueden atraer a otras hacia una localidad, al aumentar la disponibilidad de servicios o al ampliar la base local de trabajadores capacitados.

Las nuevas empresas también pueden convertir a una localidad en un lugar de residencia más atractivo. Al hacerlo, contribuyen a contrarrestar la espiral económica descendente que resulta cuando las personas más calificadas y más demandadas para ser empleadas emigran de localidades a la baja. Una mayor actividad de establecimiento de empresas también reduce los costos unitarios del suministro de servicios públicos, por lo que el valor de la vivienda podría elevarse, fenómeno presenciado en los alrededores de algunos programas de incubación de negocios.

Las nuevas empresas establecidas en localidades pobres también podrían contribuir a retener ingresos que de otro modo se habrían gastado en otras localidades.

En efecto, resulta considerable la variedad de interacciones que ocurren entre las empresas y los lugares que las albergan. Las reseñas anecdóticas sugieren que estos procesos también pueden ser importantes en términos cuantitativos. Sin embargo, los argumentos de política que se basan en externalidades de regeneración se ven debilitados por la falta de estudios empíricos sobre los datos demográficos de las empresas y el desarrollo económico local.²

Los costos y la distribución del desempleo también desempeñan una función en el pensamiento de política

Otra rama del pensamiento de política se relaciona con la consideración de los costos sociales del desempleo. El desempleo y el subempleo tienen costos obvios, sociales y económicos, directos e indirectos, para las comunidades y para las personas. Cualquier grupo de población —local, regional o nacional— se beneficia al lograr que los desempleados entren de nuevo al mercado laboral. Si se dispone de medidas para reducir la falta de puestos de trabajo menos costosas que el costo total del desempleo, su adopción amerita consideración. Una de ellas sería el fomento de la iniciativa empresarial. En efecto, Cowling y Hayward (2000) observaron la presencia de ahorros públicos significativos al realizar una evaluación costo-beneficio de un programa local de autoempleo realizado en el Reino Unido. Sin embargo, la evidencia con que se cuenta indica que la eficacia del apoyo a la iniciativa empresarial en términos de costos se limita a una pequeña fracción de los desempleados y que las estrategias en favor de la iniciativa empresarial redundan en un número relativamente pequeño de empleos en el corto plazo. No obstante, el fomento de la iniciativa empresarial con el fin de reducir el desempleo podría implicar una canalización automática de los programas por áreas si, como sucede con frecuencia, el desempleo presenta concentración geográfica (por ejemplo, en un estudio defectuado en el Reino Unido en 1998 se encontró que la mitad de los desempleados viven en las 65 localidades locales más desfavorecidas³).

Un argumento relacionado en favor de las políticas se centra en la distribución de la carga del desempleo. La dificultad para reingresar a la fuerza laboral aumenta conforme el período de desempleo se alarga. Por ende, la reducción del predominio del desempleo de largo plazo podría mejorar el bienestar, incluso si el desempleo total no cambia.

Sin embargo, como fundamento de política este argumento una vez más se relaciona con la eficacia en términos de costos de alentar la iniciativa empresarial —en lo referente a las medidas de política alternativas— como vehículo para la generación de empleos y una mejor cohesión social. Como ya se describió, la eficacia en términos de costos por lo general sólo existe para una minoría de los desempleados. Asimismo, esta minoría tiende a excluir a las personas con los lazos más débiles con el mercado laboral.

Una política que canalice el apoyo empresarial hacia zonas específicas se justificaría si se demostrara que los beneficios sociales de la empresa son especialmente altos en ciertos tipos de localidad. Por ejemplo, sería razonable esperar que los beneficios sociales de la iniciativa empresarial en las comunidades pobres fueran mayores que en las localidades ricas, aunque esto no sucede en todos los casos. Por ejemplo, la eficacia en términos de costos

de los programas para favorecer la iniciativa empresarial tal vez sea baja en circunstancias de serias presiones económicas y sociales. Un caso ilustrativo es el de los periodos de supervivencia de las empresas, que tienden a ser más cortos que en localidades con entornos comerciales más favorables. De hecho, el fomento de la iniciativa empresarial en localidades de bajo desempleo podría rendir mayores beneficios económicos como consecuencia de los menores efectos de desplazamiento (Metcalf *et al.*, 2000).

Una base adicional de la intervención se presenta en las zonas donde ésta puede implicar otros tipos de beneficios —sin relación directa con el empleo o la regeneración local— que no habrían surgido en ausencia de las políticas. Por ejemplo, al estimular diversas formas de colaboración entre empresas pueden obtenerse ganancias en eficiencia. En este sentido, el papel del sector público como catalizador del desarrollo de redes empresariales puede resultar relativamente barato (véase el capítulo 10). Asimismo, muchas empresas fracasan por razones no vinculadas en forma directa con la viabilidad subyacente del negocio. Por ejemplo, la incapacidad en el manejo de la liquidez es responsable de una alta proporción de fracasos entre las empresas nuevas y pequeñas. Las medidas para contribuir a atenuar semejantes fracasos “innecesarios” —como la orientación y la capacitación— podrían generar beneficios económicos y sociales. Los primeros surgirían porque es poco probable que el proceso de reasignación de recursos posterior al cierre de empresas no genere costos.⁴ Los ahorros derivados de un menor desempleo (incluso si es temporal) y la reducción de la presión que aflige a las personas y las familias ante el fracaso de un negocio podrían producir beneficios económicos y sociales. En principio, todos los beneficios descritos en este párrafo pueden materializarse sin distorsionar el proceso esencial mediante el cual los mercados asignan recursos a los usos más valiosos.

La intervención en el nivel local tiene ventajas potenciales

Una vez que se decide que hay fundamentos económicos para la acción pública, la intervención de los gobiernos subnacionales puede tener ventajas particulares. La combinación de las principales variaciones espaciales en la actividad empresarial y el campo de acción para movilizar mejores recursos y asignarlos por medio de programas locales, destaca la importancia de la flexibilidad local en el diseño y puesta en marcha de las políticas.⁵ Las autoridades en este nivel cumplen una función en términos de hacer coincidir los programas con las diversas circunstancias locales. Por ejemplo, a menudo resulta mejor que los programas de capacitación ejecutiva sean aplicados por organismos locales u oficinas descentralizadas de programas nacionales. Estas instituciones locales tienen la capacidad de adaptar los programas a las necesidades específicas de una zona. También pueden operar más cerca de

los entrenandos porque permiten que éstos reciban capacitación sin pasar demasiado tiempo lejos de su lugar de trabajo.

Quizá sea necesario incluso que la manera en que las agencias empresariales se presenten se ajuste a cada localidad, pues pueden ser percibidas como parte de una estructura social ajena a algunos residentes de zonas desfavorecidas.

En otras ocasiones para establecer empresas podría requerirse orientación estratégica por parte de una autoridad local. Esto sucede cuando los problemas de coordinación entre los numerosos agentes económicos son serios. Por ejemplo, cuando las localidades enfrentan un choque económico agudo, como el cierre de una fábrica importante, las tasas locales de autoempleo suelen elevarse en forma notable. Sin embargo, muchos de los desempleados que hacen la transición hacia el autoempleo eligen mercados de fácil entrada, en especial si quienes perdieron su trabajo poseen aptitudes medias o bajas. Este problema de “migrar” a sectores con pocas barreras al ingreso provocará más presiones, pues las empresas ubicadas en mercados sobresaturados reducen sus márgenes de ganancia o dejan de operar. Este tipo de presión puede evitarse o mitigarse si los organismos locales de apoyo empresarial fomentan la diversificación y desalientan la saturación en los mercados relevantes.

De igual manera, es necesario que los gobiernos, locales y centrales, se interesen en las fallas de las políticas. Es decir, deben corregir aquellas que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados o que empeoran las deficiencias existentes en éstos. Por ejemplo, la planeación espacial inapropiada puede exacerbar las dificultades enfrentadas por muchas empresas incipientes para encontrar un lugar de trabajo. Se cuenta con opciones de política que tienen, si acaso, pocos efectos distorsionantes en los mercados en cuestión.

Por ejemplo, es poco probable que medidas como el incremento en el flujo de información y la asesoría para establecer, financiar y administrar proyectos empresariales, alentar la conciencia pública en este sentido y propiciar la colaboración positiva entre empresarios (como en los programas de garantías de crédito mutuas y las redes entre empresas) fracasen.

Es obvio que la discriminación por cuestiones de raza, género o discapacidad exige una respuesta pública, aunque ésta no tiene por qué ser específica para un determinado nivel de gobierno. En relación con el tratamiento que los bancos dan a las solicitudes de crédito, uno de los elementos que se menciona con mayor frecuencia es la discriminación.

En las secciones siguientes de este capítulo se comenta acerca de supuestas fallas del mercado relacionadas con el suministro de financiamiento, servicios de asesoría empresarial, espacio físico de trabajo y capacitación para las empresas nuevas y pequeñas.

Financiamiento

Varias características de las empresas pequeñas pueden producir percepciones negativas en los bancos que evalúan solicitudes de crédito (véase el recuadro 5.1). Se cuenta con un amplio cuerpo de literatura que estudia las supuestas fallas del mercado en cuanto a la oferta de crédito y capital para las pequeñas empresas, al igual que los impedimentos financieros para el autoempleo. La evidencia empírica no es del todo concluyente, pero tiende cada vez más hacia la perspectiva de que las fallas del mercado son menos importantes de lo que se suponía en un principio. En muchos análisis de política presentados en conclusiones de estudios se insiste en que una proporción importante de empresarios informa de dificultades al intentar obtener acceso al financiamiento. Sin embargo, estos informes no necesariamente constituyen evidencia de que haya fallas de mercado. Por ejemplo, al responder a encuestas, los empresarios pueden verse perjudicados a explicar la deficiencia en el desempeño de las empresas en términos de acontecimientos externos a la compañía y su administración. El acceso al financiamiento es una de estas consideraciones.⁶ En efecto, se ha demostrado que las perspectivas de los empresarios no siempre corresponden con las de observadores más "objetivos", como las compañías calificadoras de crédito (Cressy y Olofsson, 1997).⁷

Los mercados de crédito no funcionan como sucede en los libros de texto

Resulta claro que el mercado de crédito para empresas pequeñas no funciona como lo hace un mercado neoclásico.

En un mercado de libro de texto, los buenos proyectos deben ser financiados, sin importar los recursos de sus propietarios. En la práctica, predominan los préstamos basados en garantías colaterales y la tasa de interés no es un elemento tan importante como medio para discriminar entre proyectos que se percibe tienen distintos niveles de riesgo.

Por ejemplo, Astebro y Bernhardt (1999) muestran que, pese a que los bancos canadienses se interesan cada vez más en financiar empresas incipientes y pequeñas, las solicitudes de crédito se evalúan casi exclusivamente en lo que se refiere a la solvencia crediticia personal del empresario y no a los méritos del proyecto.⁸

En Estados Unidos, a principios de los años noventa cerca de 70 por ciento de todos los créditos comerciales era garantizado (Cowling, 1998). Estos hallazgos sugieren la existencia de problemas especiales para las personas que desean establecer un negocio pero que poseen pocos activos financieros o una baja solvencia crediticia personal.

Recuadro 5.1. El crédito bancario y la estructura financiera de las empresas incipientes y pequeñas

El financiamiento de empresas nuevas y pequeñas por lo regular difiere del que obtienen las compañías medianas y grandes. Para su financiamiento, los negocios pequeños casi siempre dependen del capital propiedad del empresario, de las utilidades retenidas, de los acreedores comerciales, de otros acreedores (como las autoridades fiscales en el caso de que se permitan diferir los pagos del impuesto sobre el ingreso de las empresas) y del crédito a corto plazo en forma de alquileres con opción a compra, arrendamientos financieros y sobregiros bancarios. La falta de capital accionario y de largo plazo, combinada con la dependencia del crédito a corto plazo, se refleja en una alta proporción entre deuda y capital y baja liquidez.

Las características de las empresas nuevas y pequeñas que tienen la posibilidad de generar percepciones negativas en los bancos que evalúan solicitudes de crédito son las siguientes:

- Un alto nivel de riesgo percibido debido a una alta tasa de fracaso empresarial y una vulnerabilidad general a las condiciones adversas del mercado. Entre otras causas, esta vulnerabilidad puede surgir de la dependencia de un número limitado de productos o de un mercado restringido. La primera de estas dependencias puede también impedir el endeudamiento bancario a largo plazo si los ciclos de vida del bien son cortos (el financiamiento mediante flujos de efectivo es irrelevante en el caso de muchas nuevas empresas de tecnología, debido a la corta vida de los productos).
- La falta de un historial, en el caso de las empresas incipientes.
- La incapacidad de algunas pequeñas empresas de proporcionar una garantía colateral. Los acreedores pueden demandar garantías personales como el aval para un crédito. Dichas garantías pueden ser contraproducentes en el aspecto social si impiden que los directores asuman los riesgos necesarios para continuar la expansión de su negocio. Además, la naturaleza intangible y altamente específica de los activos de muchas de las nuevas empresas basadas en la tecnología puede presentar obstáculos para el depósito de garantía.

Recuadro 5.1. El crédito bancario y la estructura financiera de las empresas incipientes y pequeñas (continuación)

- Los altos costos de transacciones bancarias (por ejemplo, para evaluar y obtener una garantía colateral) como proporción de los montos prestados.
- Con frecuencia, una relativa falta de experiencia contable y de las aptitudes necesarias para realizar una presentación adecuada de planes de negocios y solicitudes de crédito. En términos más generales, los bancos (y los fondos de capital de riesgo) pueden solicitar evidencias de aptitudes multidisciplinarias de negocios para la administración de una empresa (entre ellas, conocimientos financieros, aptitudes de comercialización, conocimientos técnicos del negocio, etcétera) que pueden ser poco usuales en las compañías pequeñas administradas por sus propietarios.
- El riesgo relacionado con deficiencias de liquidez. Pueden surgir problemas de flujo de efectivo si se carece de experiencia en la administración financiera, si el crecimiento es muy rápido o si se ofrece un número reducido de productos (con un mayor número de productos los excesos y los déficits de liquidez pueden compensarse). Las empresas innovadoras que atienden a los nuevos mercados también enfrentan dificultades para proyectar la escala y oportunidad de los requerimientos de capital y podrían requerir montos sustanciales de financiamiento con poca anticipación.

Durante los años recientes, la banca de muchos países se orientó en gran medida hacia las transacciones con empresas pequeñas. De hecho, muestra un interés comercial cada vez mayor por reunir una cartera de clientes formada por empresas de este tipo.⁹ La competencia y el aumento de costos en otros mercados, como el de los depósitos personales, redujeron la cantidad de negocios de algunos bancos. Éstos también pueden beneficiarse al otorgar créditos a las empresas pequeñas como una manera de comercializar una serie de servicios bancarios. Así, los ingresos por las comisiones que cobran a las pequeñas empresas por servicios distintos del crédito por lo general superan el ingreso recibido por créditos otorgados. En Estados Unidos hay evidencia de que la competencia en los servicios financieros ha contribuido a satisfacer las necesidades de los grupos de menores ingresos. Por ejemplo,

la demanda de microcréditos se cubre ahora en parte mediante las tarjetas de crédito que, a pesar de cobrar tasas de interés altas sobre los adeudos, pueden implicar tasas introductorias, costos de transacción y costos totales bajos (a comparación de los proveedores especializados de microfinanciamiento) (Glackin, 2002). La mayor atención que los bancos prestan en la actualidad a las empresas pequeñas puede haber servido para reducir las lagunas de financiamiento comentadas en párrafos anteriores. También las políticas públicas pueden tener cierto impacto. En el Reino Unido, por ejemplo, un efecto secundario del Programa de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa (Small Firm Loan Guarantee Scheme) es haber alertado a algunos banqueros acerca de las oportunidades de negocios en el sector de la pequeña empresa (aunque el impacto principal de esta política para reducir las lagunas de financiamiento parece haber sido reducido). De forma similar, en Estados Unidos, la Ley de Reinversión Comunitaria (Community Reinvestment Act) informa a muchos bancos de las oportunidades comerciales disponibles en las zonas de bajos ingresos.

Existen evidencias en favor y en contra de las fallas del mercado

Los intentos de demostrar las fallas en la oferta de deuda utilizan varios criterios. Algunos estudios pretenden evaluar los efectos de la riqueza individual en la probabilidad de ingresar al autoempleo. Sin embargo, una asociación positiva entre la riqueza y la iniciativa empresarial puede reflejar simplemente una mayor propensión, u oportunidad, hacia la actividad empresarial entre las personas acomodadas. También podría ser resultado de la tendencia a que los hijos de padres adinerados hereden la empresa familiar. Con el fin de eliminar estas posibilidades, en diversas investigaciones se analiza si las ganancias inesperadas, como las obtenidas al sacarse la lotería, que no guardan relación con el capital actual de los receptores, aumentan la probabilidad de ingresar al autoempleo. Esta línea de investigación revela amplia evidencia en el sentido de que los activos obtenidos de manera inesperada aumentan la probabilidad de que las personas pongan en práctica proyectos empresariales, lo que resulta congruente con las restricciones para endeudarse (Blanchflower y Oswald, 1998; Taylor, 1998). Otras investigaciones muestran una relación positiva entre el valor real del capital de vivienda y la tasa de establecimiento de empresas no incorporadas, lo que de nuevo indica una restricción en términos de garantía colateral en el otorgamiento de créditos bancarios (Barlow y Robson, 1999). De forma similar, se demostró que los precios de las viviendas son el determinante más importante del volumen de un crédito conforme al Programa de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa del Reino Unido (Cowling, 1998). Por último, con base en datos de mil 600 compañías, Carpenter y Petersen (1999) demostraron que el

crecimiento de las pequeñas empresas se ve limitado por la disponibilidad de financiamiento interno, lo que sustenta una hipótesis de restricciones externas.¹⁰ Como ya se describió, se cuenta también con evidencia poderosa, en particular proveniente de Estados Unidos, acerca de la discriminación en los mercados de crédito contra ciertas minorías étnicas (Blanchflower *et al.*, 1998).

Cuando las empresas crecen, requieren una gran variedad de fuentes de financiamiento. Al mismo tiempo, un mayor tamaño puede generar eficiencia para obtener recursos financieros. Varios autores encontraron que las restricciones de liquidez son más serias para las empresas pequeñas. Por ejemplo, Audretsch y Elston (1999) mostraron que las pequeñas empresas alemanas tienen una desventaja relativa en relación con el financiamiento.

Sin embargo, se ha descubierto también que las fallas del mercado no son significativas. Cressy y Toivanen (1999) encontraron un régimen de información simétrica entre deudores y bancos en el Reino Unido, conforme al cual los empresarios “buenos” reciben créditos mayores y con mejores condiciones que los empresarios “malos”. Calcagnini *et al.* (1999) encuentran apoyo empírico para la propuesta de que las empresas pequeñas en Italia no tienen una probabilidad mayor que las grandes de verse restringidas en cuanto al crédito. Una sucesión de informes anuales recientes del Banco de Inglaterra sobre el financiamiento a la pequeña empresa, tiende hacia la perspectiva de que las restricciones de crédito para las empresas pequeñas no son cruciales. Por su parte, Hughes (1997) encontró pocas pruebas de fallas generales de mercado por el lado de la oferta de deuda o de capital para las empresas pequeñas en el Reino Unido.

Las continuas contribuciones a la teoría de los mercados de crédito sugieren también que es poco probable que las restricciones sean obligatorias (véase el recuadro 5.2). En efecto, los economistas coinciden en la perspectiva de que, si bien algunos proyectos de inversión con valor presente neto positivo no reciben financiamiento, las fallas del mercado en el suministro de crédito no están difundidas (Berger y Udell, 1992). Si se presentan fallas en el mercado, parecen ser más aisladas que sistémicas y tal vez no ameritan una respuesta importante de las políticas públicas. Como lo describieron Cressy y Olofsson (1997) al resumir una serie de estudios empíricos en Europa:

En *algunos* países europeos existen restricciones *tanto* de demanda *como* de oferta. Sin embargo, la evidencia también sugiere que en otros países las lagunas se reducen a modalidades de financiamiento específicas (deuda o capital), a sectores o tipos de empresa particulares (como en el caso de la alta tecnología) y que también pueden depender de la situación económica (recesión o auge). La asociación de las lagunas de financiamiento percibidas con otros factores “reales”, como las aptitudes administrativas... también debilita el

argumento a favor de que los gobiernos simplemente “suelten dinero” al problema.

Una de las modalidades de financiamiento en la que las restricciones puede causar un efecto grave es la del suministro de créditos por montos muy reducidos. Los bancos no aceptan garantía colateral para estos créditos debido a que los costos de evaluar su valor, y de apropiarla en caso de incumplimiento, son demasiado altos en relación con el tamaño del adeudo. En este sentido, la intervención pública puede resultar valiosa, en principio, cuando los bancos evalúan préstamos basados en la historia crediticia personal y algunos deudores combinan proyectos viables con historiales crediticios deficientes. Los programas que facilitan el acceso a los créditos más reducidos se detallan en el capítulo 9.

Recuadro 5.2 La teoría sugiere cada vez más que las lagunas de crédito no son decisivas

Stiglitz y Weiss (1981) proporcionaron la base teórica de muchas de las inquietudes con respecto a las restricciones de crédito a las empresas pequeñas. El punto de partida del análisis reside en que los bancos no cuentan con la misma información sobre las propuestas de inversión que los empresarios de los negocios nuevos y pequeños. Los autores demuestran que si los bancos y los deudores no cuentan con la misma información sobre el riesgo de un proyecto (expresada en términos de la variación alrededor de un rendimiento medio) no se puede emplear la tasa de interés para asignar con eficiencia los fondos a otorgar en crédito. Y es que al elevarse la tasa de interés sólo se atraerá a los proyectos más riesgosos. Los empresarios que saben que sus proyectos son menos arriesgados los retendrán al elevarse la tasa de interés. La razón es que los deudores que saben que sus proyectos tienen un riesgo alto también están conscientes de que obtendrán un rendimiento alto si el negocio alcanza el éxito. Sin embargo, si fracasa, la desventaja es la misma para dos proyectos con el mismo rendimiento esperado. Lo anterior se debe a que la legislación sobre la responsabilidad limitada ofrece protección contra las pérdidas extremas. De tal modo, los deudores con proyectos riesgosos pueden soportar una tasa de interés más alta que aquellos con propuestas de inversión menos arriesgadas.

Sin embargo, el análisis de Stiglitz y Weis depende de que los proyectos sólo difieran con respecto a su riesgo. También se propu-

Recuadro 5.2. La teoría sugiere cada vez más que las lagunas de crédito no son decisivas (continuación)

sieron otros modelos. En particular, DeMeza y Webb (1987) consideraron lo que sucedería si la distinción clave que realizan los empresarios entre proyectos de inversión se basara en el rendimiento medio esperado de cada propuesta. En este caso, una tasa de interés más alta atraería a los deudores que consideran que sus proyectos tienen una menor posibilidad de fracasar. En la práctica, hay incertidumbre acerca del riesgo de los proyectos y a su rendimiento medio esperado. En consecuencia, prevalece también la incertidumbre acerca de la función de la tasa de interés en la selección de proyectos (Cosh y Hughes, 1994).

En un trabajo más reciente, DeMeza (1999) se postula en contra de Stiglitz y Weiss al utilizar un modelo en el que la *doctrina liberal* resultaría en una oferta de crédito excesiva. Asimismo, el exceso de crédito en el caso de este artículo es compatible con la presencia de lagunas de deuda. DeMeza también presenta evidencia que sugiere que el exceso de optimismo entre los empresarios amerita precaución en el otorgamiento de créditos. El autor concluye que las políticas que dificultan el ingreso, como el caso de leyes rigurosas de quiebras o las tasas impositivas más altas para el éxito, pueden llevar a un mayor otorgamiento de crédito y una iniciativa empresarial de calidad. Para sustentar esta controversia, se presenta evidencia de Estados Unidos, donde en los estados con leyes flexibles de quiebras parece más difícil que los hogares de bajos ingresos obtengan créditos (véase Gropp *et al.*, 1997).

Parker (2000) toma el debate desde una perspectiva diferente al analizar las decisiones que toman los empresarios con el tiempo —en presencia de restricciones de crédito— con respecto a la posibilidad de iniciarse y permanecer como tales. El autor considera el hecho de que los empresarios pueden alterar sus decisiones de ahorro con el fin de cubrir lagunas de crédito y financiar un negocio. La evidencia empírica que se presenta, proveniente de Estados Unidos, señala que los empresarios en efecto tienen un mayor incentivo al ahorro que los empleados asalariados. En otras palabras, el rendimiento del ahorro es más alto para los empresarios. Si bien en el modelo de Parker aún se presentan pérdidas en bienestar como consecuencia de las restricciones de crédito, esta investigación genera más dudas acerca de las afirmaciones respecto de que las lagunas de crédito son una restricción obligatoria.

La oferta de capital puede ser más problemática que la oferta de deuda

La oferta de pequeños montos de capital puede ser más problemática que la oferta de deuda, en particular en el caso de empresas incipientes y compañías de tecnología de punta.¹¹ Esto se debe en gran medida a que los capitalistas de riesgo enfrentan costos para evaluar, supervisar y administrar inversiones que varían poco con el tamaño de su participación. Lo anterior vuelve poco atractivas las inversiones reducidas. Además, la movilización de recursos de inversión es un proceso que consume tiempo. De hecho, combinado con disposiciones que restringen la participación que cada asociado puede tener en un fondo de capital de riesgo, se desarrollan incentivos para generar fondos de gran volumen (Lerner, 1999). En consecuencia, la selección de inversiones grandes en promedio resulta lógica para los administradores de fondos que requieren invertir grandes montos de recursos.

Los analistas establecen una distinción entre las llamadas lagunas de capital primarias y secundarias. Las primeras representan el monto mínimo de inversión que requiere la mayoría de las empresas formales de capital de riesgo. Las secundarias se refieren al monto mínimo de inversión en capital considerado por las redes de ángeles empresariales operadas desde el sector privado (el término “ángeles empresariales” se refiere a un inversionista de capital privado e informal). Mason y Harrison (1997) observaron lagunas de capital primarias y secundarias en el Reino Unido de cerca de 638 mil euros y 128 mil euros respectivamente (también se percataron de una tendencia hacia el crecimiento en el monto promedio de las inversiones de capital de riesgo). En Estados Unidos, a principios de los años noventa, las empresas de capital inicial de riesgo apoyadas por el sector público informaron de umbrales mínimos de inversión de cerca de un millón de dólares. En 2000, el monto promedio de las inversiones en capital inicial en el Reino Unido ascendía a cerca de 1.4 millones de libras esterlinas (Mason y Harrison, 2002).

En Europa, la inversión promedio en capital de riesgo en 2001 superó los 2.2 millones de euros (datos proporcionados por la Asociación Europea de Capital de Riesgo). El tamaño de las lagunas de capital varía ligeramente entre un país y otro, y es posible que entre distintas regiones al interior de los países, como respuesta a una serie de características institucionales, regulativas y de mercado.

Por otras razones, los temas relacionados con la escala también son importantes. Los fondos de capital de riesgo de menor tamaño conforman el grueso de la inversión formal de capital en las empresas incipientes. Por las razones ya descritas, los grandes fondos buscan inversiones cuantiosas en compras de acciones de empresas para obtener su control (los llamados *buy-outs*), adquisiciones, fusiones y desarrollo empresarial. Sin embargo, debido a su tamaño, los fondos más pequeños están limitados en el grado en el cual

pueden mantener carteras de inversión diversificadas. Así, incurren en un riesgo relativamente más alto que los grandes fondos (además del mayor riesgo intrínseco a las inversiones realizadas en las primeras etapas de establecimiento de una empresa). Los fondos pequeños también pueden registrar costos de operación más altos, debido a que las empresas incipientes tienen una mayor necesidad de asistencia. Además, los fondos pequeños enfrentan dificultades para financiar rondas adicionales de inversión en las empresas en las que invierten, lo cual tiene gran probabilidad de suceder en las empresas que alcanzan el éxito y crecen. Esta incapacidad de proporcionar financiamiento en las etapas subsecuentes puede debilitar la posibilidad de que este tipo de fondo se beneficie de sus inversiones (Murray, 1994). Los programas de garantías y mejoramiento del capital pueden contribuir a abordar estos problemas. Dichos programas se consideran en el capítulo 9.

La demanda inadecuada también podría restringir la inversión en capital

Los factores de demanda también pueden limitar a las empresas en términos de la adopción de estructuras financieras óptimas. Entre muchos empresarios parecería que el conocimiento de los procesos externos de inversión en capital es limitado. En uno de los extremos, un estudio canadiense mostró que una alta proporción de propietarios de empresas pequeñas no saben de la existencia de los mercados de capital (Feeney *et al.*, 1999). Asimismo, los capitalistas de riesgo a menudo demandan una considerable participación de capital en la empresa, así como en la junta directiva. Sin embargo, los empresarios con frecuencia son reacios a acceder al capital externo, por su negativa a ceder el más mínimo nivel de control sobre su empresa. Esto sucede en particular en el caso de las empresas de propiedad familiar. Como consecuencia, muchos negocios no cuentan con la capitalización suficiente. A ello debe añadirse el riesgo que implican, que a su vez aleja a los proveedores de deuda. Una conclusión de política que se deriva de ello es que los programas diseñados para ampliar la oferta de deuda podrían ser contraproducentes en algunos casos.

Una mayor disposición por parte de los empresarios a aceptar capital externo facilitaría el crecimiento y la supervivencia de muchas empresas pequeñas. La demanda de capital externo podría aumentar mediante políticas fiscales y tal vez la educación, la capacitación y la información.

Asimismo, suele aseverarse que la falta de proyectos adecuados es una restricción de primer orden para la expansión de las actividades de capital de riesgo. Por ejemplo, en Canadá, cerca de 90 por ciento de las solicitudes de inversión son rechazadas por los ángeles empresariales debido a consideraciones sobre la calidad (Feeney *et al.*, 1999). De igual modo se ha reportado

una escasez de propuestas de inversión de calidad en el Reino Unido (Mason y Harrison, 2002). Las políticas que contribuyen a mejorar la calidad y presentación de los proyectos de inversión podrían ampliar el acceso al financiamiento de capital (véase el capítulo 9).

Servicios de desarrollo empresarial

Muchas personas que establecen una empresa tienen apenas una vaga idea sobre cómo llevar a cabo la formación de la misma y su administración. Fielden *et al.* (2000) encontraron que 35 por ciento de los propietarios de nuevos negocios potenciales se beneficiarían de la continuidad en la asesoría práctica de un orientador que pertenezca a una línea de negocios relacionada.

La posibilidad de que los mercados funcionen de manera adecuada al proporcionar servicios de orientación e información a empresas nuevas y pequeñas es tema de controversia, pero las fallas del mercado tal vez sean menos frecuentes de lo que se afirma algunas veces. Internet está aumentando la oferta de información para las empresas pequeñas y a muchos proveedores de información técnica y administrativa les interesa dar a conocer sus productos, equipo y servicios a clientes potenciales de empresas pequeñas. También existen cientos de libros y revistas prácticos dirigidos a los nuevos empresarios. De igual manera, las asociaciones de fabricantes, las cámaras de comercio, las universidades y otros organismos a menudo proporcionan una amplia gama de servicios técnicos y administrativos a la medida de las necesidades de las empresas pequeñas. No obstante, en los estudios llevados a cabo por la Asociación Norteamericana de Incubadoras de Negocios (North American Business Incubators Association) se encontró escasez de servicios privados de asesoría durante las primeras etapas de establecimiento de una empresa.

Feller (2001) señala que las declaraciones sobre las fallas de mercado en este ámbito asumen diversas formas, pero que causa cada vez más reservas, por lo menos en lo referente a los servicios para el sector manufacturero. El problema reside en las supuestas imperfecciones del mercado de información, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, como se describe en los párrafos siguientes.

Respecto de la demanda, se sostiene que las pequeñas empresas incurren en costos más altos de búsqueda de información y procesos de selección. Sin embargo, una utilización más amplia de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones podría reducir las desventajas relativas que las empresas pequeñas enfrentan en la búsqueda de información. Aun así, los costos de selección para este tipo de empresas pueden ser altos en relación con su volumen de ventas. Un argumento adicional relacionado con la demanda es que las microempresas y las empresas pequeñas no conocen sus verdaderas necesidades de apoyo, en particular en un contexto de cambio

acelerado en la tecnología, los métodos de producción y las prácticas administrativas. Para empeorar la situación, los empresarios a pequeña escala tienden a limitar sus contactos con el exterior como reflejo de una psicología de autoayuda (Curran y Blackburn, 1992). Sin embargo, algunos observadores afirmarían que, en el largo plazo, corresponde a los empresarios estar conscientes de la importancia de contar con aptitudes e información de forma continua y autónoma. Algunos analistas añaden que para ciertos servicios empresariales, y en ciertos momentos, las empresas pequeñas no lograrán constituir una fuente de demanda efectiva bastante importante para que surja la oferta privada.

En lo que respecta a la oferta, se considera que los elevados costos de comercializar los servicios a un gran número de empresas pequeñas —en relación con los ingresos esperados— representan una barrera contra la participación del sector privado. Por ejemplo, se observa que algunas compañías de consultoría administrativa primero diseñan y comercializan paquetes de servicios de gran alcance —como en el caso de la administración de tecnología— para el mercado de las empresas grandes. Los productos similares adaptados a las necesidades de compañías más pequeñas se desarrollaron y comercializaron después.

Un argumento que combina elementos de las restricciones por los lados de la oferta y la demanda es el siguiente: al contar con una limitada división del trabajo interna, las empresas pequeñas deben reducirse en las aptitudes que son escasas en ellas. Sin embargo, si el volumen de servicios demandados es pequeño y hay cierto grado de indivisibilidad en su oferta¹², los mercados podrían no tener la capacidad de proporcionar las aptitudes faltantes. La posibilidad de que estas supuestas fallas del mercado sean restricciones en la práctica, o si estos argumentos son esencialmente teóricos, aún no se investiga en profundidad. No obstante, hay cierto tipo de servicios con pocas posibilidades de ser prestados por agentes privados sin apoyo público y que pueden ser importantes para fomentar la iniciativa empresarial y generar beneficios económicos y sociales. En particular, los servicios de asesoría y selección previos al establecimiento de una empresa para personas de ingresos bajos o desempleadas requieren de cierto estímulo público pues, además de que implican altos costos de operación, estos clientes se decepcionan con facilidad al requerírseles un pago. También podría ser necesaria la prestación de apoyo público temporal para ampliar la disponibilidad de algunos tipos de servicio de asesoramiento si se desea aumentar la conciencia (y la capacidad de absorción) de las empresas pequeñas acerca de los beneficios comerciales de adoptar prácticas específicas al respecto (como las TIC y sus aplicaciones emergentes).

Como destaca Storey (publicación próxima, 2003), la naturaleza de la supuesta falla del mercado se relaciona en forma directa con el tipo de

intervención pública que debe realizarse. Si el supuesto se centra en que en las empresas no se conocen los posibles beneficios derivados de emplear asesoría externa, la respuesta de política apropiada debería involucrar una demostración por única vez de estos beneficios. Si el supuesto (o la evidencia) es que, de manera sistemática, los mercados no prestan los servicios necesarios en las cantidades adecuadas, entonces una política para corregir la situación debería implicar medidas continuas. Sin embargo, Feller (2001) observa que las afirmaciones sobre las fallas del mercado son muy genéricas. Su importancia en el mundo real depende de la estructura particular —y variada en la práctica— de las relaciones entre empresas en ciertas industrias y regiones.

Las relaciones entre empresas (y las sociales) a menudo representan fuentes clave de información y asesoramiento. De tal manera, el hecho de que las supuestas fallas del mercado de servicios empresariales requiera una respuesta pública depende en casos particulares del tamaño de la oferta de información suministrada por fuentes privadas y sin fines de lucro.

Por último, debe tomarse en cuenta que, incluso si se confirma la falla del mercado, la respuesta de política no necesita, y quizá no deba, involucrar la prestación pública directa de servicios empresariales. Una reglamentación adecuada de los proveedores privados y, en algunas circunstancias, la canalización de subsidios para su uso, puede tener ventajas. Por ejemplo, la reglamentación puede fomentar la competencia entre proveedores de servicios. Como ya se comentó, un argumento en favor de la intervención pública sostiene que ésta se justifica con el objeto de hacer conciencia en las empresas pequeñas de los beneficios derivados de utilizar ciertos servicios empresariales. Si tienen éxito, podrían aumentar la demanda efectiva y estimular la oferta privada de servicios. En el marco de un argumento tal, la opción lógica consistiría en apoyar el empleo de prestadores de servicios privados en primer lugar, con el fin de materializar los efectos de demostración.

Ubicación de empresas

La oferta de bienes raíces industriales suele ser problemática. Westall *et al.* (2000) concluyen que “Una de las barreras clave al establecimiento de empresas en zonas desfavorecidas es la falta de ubicaciones adecuadas, es decir, lugares que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles”. Los autores observan que se realiza poca inversión en instalaciones de trabajo en las comunidades desfavorecidas del Reino Unido. También se observó que la falta de ubicaciones adecuadas era una razón clave por cual las microempresas deciden mudarse. Los datos de una investigación realizada a principios de los años noventa en Alemania occidental revelaron que cerca de 90 por ciento de las empresas en incubadoras consideraban que el espacio alquilado que

ofrecían estos programas había desempeñado un papel significativo en su desarrollo (OECD, 1999c).

Con frecuencia, el hecho de proporcionar ubicación a las empresas pequeñas resulta poco atractivo para los inversionistas privados que no cuentan con apoyo público. En las zonas económicamente desfavorecidas pueden presentarse dificultades para retener a los inquilinos, en especial si la infraestructura auxiliar es deficiente; igualmente, pueden transcurrir largos períodos para recuperar los gastos de inversión. Asimismo, las oportunidades de inversión con mayores rendimientos suelen presentarse en otras modalidades de bienes raíces. También puede haber serios problemas en la oferta de ubicaciones industriales para las empresas nuevas y pequeñas en los dinámicos mercados de bienes raíces, relacionados sobre todo con los mejores rendimientos que pueden obtenerse a partir de emplear los bienes raíces para espacios de oficinas o de vivienda. Dichos usos no implican los altos costos de operación por facturación y cobro a muchas empresas pequeñas, dar seguimiento a los retrasos en el pago del alquiler, mantener un nivel óptimo de ocupación y supervisar el movimiento de las empresas que entran y salen de la propiedad (OECD/LEED-SOFIREM, 2000).

Asimismo, los inversionistas corporativos en propiedades son reacios al riesgo que implican las propuestas comerciales desconocidas, como las empresas de reciente establecimiento. Algunas veces demandan a los posibles inquilinos la celebración de un contrato con condiciones que muchas empresas nuevas no tienen capacidad de cumplir, incluso si cuentan con planes comerciales aceptados por inversionistas externos. Para el desarrollador privado de propiedades, un contrato adecuado puede requerir la presentación de cuentas auditadas de ejercicios previos que muestren utilidades superiores al costo anual del alquiler o un año de renta revolvente por anticipado.

Capacitación

Por toda una serie de razones, las empresas pequeñas pueden expresar una demanda insuficiente de capacitación. El costo de oportunidad del tiempo que se dedica fuera de la empresa a la capacitación puede resultar particularmente alto para un negocio pequeño, aunque los beneficios potenciales de dicha capacitación sean considerables en el caso de empresas con una mínima división interna del trabajo. La capacitación puede ser costosa, en tanto que las empresas pequeñas enfrentan altos niveles de incertidumbre en sus decisiones de inversión, que incluyen hasta las dedicadas a la capacitación (Kitching y Blackburn, 2002). Es posible que les preocupe principalmente su incapacidad para apropiarse de los beneficios derivados de la inversión en capacitación. Esta inquietud puede llegar a ser seria en las em-

presas más pequeñas, que por lo general no consiguen igualar los paquetes de compensación que ofrecen las más grandes y que experimentan una rotación bastante mayor entre el personal ejecutivo. En efecto, la proporción de ejecutivos de una empresa que recibe capacitación externa es un reflejo positivo del tamaño de la empresa (OECD, 2000a). Los empresarios en algunas compañías pequeñas también pueden ignorar los tipos de capacitación que causan el mayor impacto potencial en el desempeño de sus empresas.

En cambio, por el lado de la oferta del mercado de capacitación, el entrenamiento que se proporciona es algunas veces inadecuado para las necesidades específicas de las empresas más pequeñas. Esto se debe en parte a que los proveedores de capacitación enfrentan altos costos para adaptar sus programas a los diversos requerimientos de un gran número de empresas pequeñas. De esta forma, la oferta de modalidades genéricas de capacitación implica costos menores para los capacitadores.

Conclusiones sobre los fundamentos de las políticas

En términos generales, el fundamento más sólido de las intervenciones de política parece estribar en la corrección de las fallas en diversos mercados específicos de los cuales dependen los empresarios. Las justificaciones de política basadas en los efectos sobre el empleo parecen ser débiles. Esto se debe a que el apoyo empresarial es una alternativa eficaz en términos de costos con respecto al pago del seguro de desempleo sólo para una población limitada, mientras que la generación de empleos a partir de empresas recién establecidas tiende a ser reducida en el corto plazo. En la actualidad la evidencia empírica es insuficiente para basar las políticas sólo en la regeneración y otras externalidades que resultan del establecimiento de empresas. No obstante, el impacto económico local de la apertura de empresas es tal vez multifacético e importante (y, por supuesto, amerita una investigación más profunda, como se detalla en el capítulo 11). Las políticas preventivas y correctivas son esenciales en los casos en los que se observa discriminación contra las minorías, las mujeres, las personas con discapacidad u otros grupos (de hecho, las políticas preventivas pueden justificarse en cualquier caso).

Las fallas de los mercados justifican la acción pública si dichas fallas se confirman y si las políticas tienen la posibilidad de generar una mejor situación que si se sigue la política de “no hacer nada”. Sin embargo, la identificación de las imperfecciones del mercado no implica que la respuesta pública tenga que ser directa. Por ejemplo, algunos comentaristas afirman que las técnicas utilizadas por los bancos para determinar la solvencia crediticia pueden resultar desventajosas para las personas más pobres, sin importar su solvencia intrínseca. Así, es probable que algunos bancos consideren los pagos puntuales de un crédito hipotecario como indicador de

solvencia crediticia que un historial de pagos puntuales de alquiler. Del mismo modo, la regularidad de los pagos de un crédito parece considerarse como una mejor evidencia de solvencia crediticia que los depósitos periódicos a una cuenta de ahorros (Metcalf *et al.*, 2000). La respuesta apropiada de las autoridades públicas que deseen cambiar las prácticas bancarias podría ser indirecta, al trabajar con la banca, ejercer influencia moral y alentar el análisis de criterios alternativos en la evaluación de los créditos. En la Parte II de este libro se abordan las posibles respuestas de las políticas a aspectos clave sobre las fallas de los mercados que se describieron en este capítulo.

Notas

- ¹ La teoría indica que si una actividad económica, como la iniciativa empresarial, genera externalidades positivas, entonces debería subsidiarse hasta el punto en el cual el monto del subsidio iguale el valor del beneficio externo asociado con la siguiente unidad de actividad. Sin embargo, en la práctica, los diseñadores de política no sabrán en qué momento se llega a esta situación. Esto se debe principalmente a que es en extremo difícil evaluar el valor de los beneficios (y costos) que se presentan fuera de un mercado. Justo porque estos beneficios son externos al mercado no se expresan en función de valores monetarios. En el caso que se comenta aquí, si hubiera un mercado en el que los empresarios existentes y potenciales pudieran comprar la información generada por la creación de empresas, entonces los diseñadores de política tendrían una indicación sobre el valor de dicha información. Sin embargo, dicho mercado no existe. En algunos ámbitos de la economía se presta gran atención al cálculo del tamaño de las externalidades, por medio de una gama de técnicas innovadoras. No obstante, no se encontraron estudios que intentaran evaluar las externalidades de información asociadas con la iniciativa empresarial.
- ² En cambio, se ha llevado a cabo un gran número de amplios estudios cuantitativos acerca de los efectos en el ingreso y el empleo locales que se generan mediante inversiones discretas y por lo regular cuantiosas, subsidios de inversión y proyectos de infraestructura. En Foley (1992) se describen algunos ejemplos al respecto.
- ³ Índice de privación local del Departamento del Medio Ambiente, Transporte y Regiones, 1998 (Department of the Environment, Transport and Regions).
- ⁴ Esto sucede en especial cuando el valor de los activos es específico a un uso en particular (véase Williamson, 1985). Sin embargo, la especificidad de los activos es más común en el sector manufacturero. El caso es menos relevante en las microempresas, a menudo pertenecientes al sector servicios, que se establecen con frecuencia en las localidades más pobres.

- ⁵ Sin embargo, también será necesaria la centralización en la coordinación o la puesta en marcha de los programas. En términos más generales, si las políticas locales tienen un efecto importante en el bienestar de otras localidades, entonces podría presentarse una asignación ineficiente de los recursos (desde un punto de vista nacional) en ausencia de un control centralizado. Si las políticas generan economías de escala, podría resultar mejor ponerlas en marcha en el nivel central. La centralización de la coordinación también puede proporcionar cierto nivel de seguridad económica, debido a que las recesiones y el crecimiento interregionales a menudo no mantienen una correlación perfecta. Asimismo, se requiere la centralización de las políticas por motivos de equidad. Esto se debe a que las políticas que tienen impactos redistributivos en el nivel local pueden resultar insostenibles financieramente, a causa de la salida de personas más ricas de las zonas de redistribución y la entrada de personas más pobres hacia éstas.
- ⁶ Quizá resultan más reveladoras las respuestas de los empleados, que sostienen que la falta de capital es una razón central para no ingresar al autoempleo (véase Banchflower y Oswald, 1998).
- ⁷ Sin embargo, Egelin *et al.* (1997) realizan una comparación de las consideraciones subjetivas de las empresas con datos de calificación crediticia. Los autores encuentran una correlación bastante alta entre la autclasificación y los datos "objetivos".
- ⁸ Al mismo tiempo, no se observó una correlación poderosa entre la solvencia crediticia de los propietarios y el éxito comercial. Se encontró así que los bancos analizados en Astebro y Bernhardt estaban haciendo un trabajo poco eficiente en la asignación de los fondos prestables. Aunque la recepción de un crédito bancario fue considerada como una predicción positiva de la supervivencia de una empresa, se observó que otras fuentes de endeudamiento resultaban doblemente eficaces para aumentar las posibilidades de supervivencia de una empresa. En efecto, los proyectos de alta calidad tienden a elegir fuentes no bancarias de deuda, que presentan términos más convenientes (se encontró también que el número de fuentes de financiamiento parecía un buen predictor de la calidad de un proyecto). Los autores muestran cómo el empleo de variables adicionales para predecir la supervivencia de una empresa pueden reducir en forma significativa las pérdidas de cartera de los bancos. Entre las variables empleadas se encuentran el número de propietarios de empresas, el capital humano de los empresarios, la disponibilidad de capital, el hecho de que la empresa fuera nueva o comprada a un propietario previo y si la compañía era una franquicia o no. Los autores observan que las deficiencias en la realización de una evaluación adecuada de las empresas incipientes afecta la rentabilidad de los bancos. También puede limitar a las empresas con capacidad potencial, al enviar señales incorrectas a otros participantes. Sin embargo, no queda claro que estos importantes hallazgos lleven a una conclusión relacionada con las políticas

públicas. Los bancos más exitosos conocerán esta investigación —que, de hecho fue patrocinada por un banco— y modificarán sus prácticas en el sentido adecuado. Otros bancos se verán obligados a seguir este comportamiento o arriesgarse a perder participación de mercado.

- ⁹ Véase, por ejemplo, “Small business offers bankers rich pickings”, en *Financial Times*, 11 de agosto de 2000.
- ¹⁰ Otros estudios hacen uso de un enfoque diferente, aunque relacionado, para analizar la existencia de una relación entre el flujo de efectivo y la inversión. En un mercado de capitales eficiente no debería presentarse una relación sistemática entre ambos rubros. Las empresas serían indiferentes en cuanto a si los fondos provienen de fuentes internas o externas. Con este mismo enfoque, Audretsch y Elston (1994) encontraron evidencia de restricciones de liquidez en una muestra de pequeñas empresas alemanas en el periodo comprendido entre 1977 y 1985. Sin embargo, Kaplan y Zingales (1987; 2000) cuestionan la conveniencia teórica y empírica de la susceptibilidad de la relación entre inversión y flujo de efectivo como indicador de restricciones financieras. Los autores destacan, entre otras cosas, que dichas susceptibilidades también se observan en las empresas grandes —como Hewlett-Packard— que con dificultad podrían clasificarse como con restricciones financieras. El porqué de la existencia de estas susceptibilidades aún no queda claro.
- ¹¹ No obstante, las lagunas de deuda y capital no deben tratarse como elementos independientes, ya que los bancos podrían estar más dispuestos a prestar fondos a una compañía a la que le rechazaron el crédito si ésta puede obtener capital adicional (Cressy y Olofsson, 1997).
- ¹² Por ejemplo, los empresarios algunas veces afirman que las empresas de ingeniería no están dispuestas a atender las frecuentes demandas de trabajos pequeños.

Capítulo 6

Apoyo de iniciativa empresarial para grupos específicos

La mayoría de los países aplica modelos especializados para apoyar a ciertos tipos de empresas y grupos de población. Entre éstos están los programas diseñados para las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes y las empresas sociales. La actividad empresarial en un conjunto de estos grupos objetivo creció en forma significativa durante los últimos años y a menudo se vincula de manera estrecha con las comunidades locales. En este capítulo se analiza con brevedad lo que se conoce acerca de la iniciativa empresarial en estos grupos y empresas objetivo. Después se aborda la manera en que las autoridades locales deberían diseñar y poner en marcha estas iniciativas especializadas.

Mujeres

Si bien un número creciente de mujeres participa de manera activa en la fuerza laboral de los países de la OCDE, una cantidad significativamente menor de mujeres que de hombres se dedica a la iniciativa empresarial. En los 29 países analizados en el Monitor Global de Iniciativa Empresarial 2001 (2001 Global Entrepreneurship Monitor), las mujeres participan en la iniciativa empresarial a una tasa de cerca de la mitad que la de los hombres.¹ Sin embargo, el cambio es evidente. En casi todos los países, el número de mujeres que ingresa al autoempleo aumentó en forma significativa durante los últimos años (OECD, 2000). Asimismo, en algunos países el cambio es sorprendente. Por ejemplo, desde los años setenta, en Estados Unidos la participación de las mujeres en la propiedad de negocios aumentó seis veces (Renzulli *et al.*, 2000). También, de acuerdo con Industry Canada, entre 1991 y 1996, el número de mujeres autoempleadas creció dos veces más rápido que el de hombres.

Pese a que la investigación al respecto es escasa, algunos estudios sugieren que la iniciativa empresarial femenina tiene una serie de características convencionales. Por ejemplo, las mujeres a menudo expresan una menor preferencia por el autoempleo que los hombres y eligen distintos tipos de autoempleo. A menudo buscan oportunidades de negocios que puedan combinarse con responsabilidades familiares (Brush, 1992), aunque el deseo

de autonomía, independencia y satisfacción que se obtienen con el trabajo es tan importante para los hombres como para las mujeres que se dedican a los negocios. La probabilidad de que las mujeres formen parte de una empresa de propiedad múltiple es menor que en el caso de los hombres (Rosa y Scott, 1999). Por varias razones, las mujeres tienden a iniciar proyectos más pequeños que los hombres y a establecerlos con menores expectativas de crecimiento. En el Reino Unido, entre 1991 y 1995, los hombres autoempleados generaron en proporción el triple de empleos que las mujeres (Cowling y Taylor, 2001). El menor tamaño de las empresas propiedad de mujeres también explica el registro de tasas más altas de fracaso de estos negocios (European Observatory for SMEs, 1996). Sin embargo, no en todos los estudios se observaron tasas menores de supervivencia en las empresas propiedad de mujeres. La iniciativa empresarial entre las mujeres se ha concentrado en el sector servicios, a menudo como reflejo de los modelos sectoriales más amplios de participación femenina en el mercado laboral. La iniciativa empresarial de las mujeres en los sectores intensivos en tecnología también parece ser menos frecuente que en los hombres. Otras investigaciones sugieren que las mujeres tienen mayor probabilidad de formar y trabajar en equipos (mixtos) de empresas incipientes que de optar por la propiedad única (Carter, 1997).

Varias características personales relacionadas con el estado civil y el número y las edades de los hijos afectan la decisión de ingresar al autoempleo (Williams, 1998). Las mujeres que lo hacen también pueden enfrentar obstáculos particulares, entre ellos una carencia relativa de experiencia de negocios, redes empresariales limitadas, la tendencia a realizar inversiones pequeñas y restricciones de movilidad debido a los compromisos que implica el cuidado de los hijos. Asimismo, diversos estudios sugieren que las mujeres enfrentan dificultades para obtener créditos bancarios. En efecto, hay evidencia de que la dependencia femenina en fuentes formales de financiamiento empresarial es menor que en el caso de los hombres (Carter, 1997). Metcalf *et al.* (2000) reseñan varios informes que indican que es más probable que se solicite que las mujeres presenten avales, que depositen garantías y tienen la percepción de que el personal bancario no las toma en serio. El hecho de que los negocios propiedad de mujeres tengan una presencia desproporcionada en el sector servicios puede también exacerbar los obstáculos financieros, si los activos de dichas empresas son menos tangibles y más difíciles de valorar como garantía.

Existe la necesidad de adaptar en forma selectiva algunos aspectos de los programas de desarrollo de iniciativa empresarial

Los programas diseñados en especial para facilitar el autoempleo femenino a menudo se concentran en medidas para remediar las dificultades que se

perciben en el acceso al crédito empresarial. Otra característica común de los negocios con orientación femenina es el énfasis en el desarrollo de redes de apoyo. Los programas de redes pueden ser en particular benéficos para mujeres que han interrumpido o no han logrado desarrollar sus carreras, tal vez debido a la crianza de los hijos y otras responsabilidades. Algunos estudios sugieren que las mujeres cuentan con redes menos diversas o útiles que los hombres y que sus redes de discusión de negocios incluyen a más participantes de su categoría y menos compañeros de trabajo (Renzulli *et al.*, 2000; Cooper *et al.*, 1994). Aunque estas características podrían afectar el tipo de información de negocios disponible para las mujeres, no queda claro si este hecho tiene consecuencias importantes. En efecto, en algunos estudios se encontró que las mujeres son tan activas y exitosas como los hombres en su búsqueda de orientación y apoyo.

En algunos aspectos, existe poca justificación para establecer programas de apoyo empresarial exclusivos para mujeres. Las aptitudes y los conocimientos básicos que se requieren para operar la mayoría de las empresas, como la elaboración de planes de negocios, llevar la contabilidad de la empresa, administrar el flujo de efectivo, comercializar bienes y servicios, etcétera, no son privativos de un género. También, el concepto de aplicar programas distintos para mujeres puede ser considerado contrario al objetivo de llevar el papel de la mujer en la vida económica y social hacia la "corriente dominante". Asimismo, para los organismos de desarrollo con presupuesto limitado, la separación de programas puede involucrar una duplicación excesiva de los costos indirectos.

Sin embargo, es necesario adaptar en forma selectiva los programas de varias maneras, sobre todo con respecto al apoyo entre iguales y la formación de las redes. Las mujeres a menudo tienen experiencia en el sentido de los retos compartidos y las dificultades para establecer y administrar negocios. Los practicantes en el sector destacan que del debate y el análisis entre mujeres dedicadas a la creación de empresas pueden surgir diversos beneficios importantes, como una mayor confianza y mejorías en la calidad de los productos. El material de información, capacitación y consulta puede también adaptarse a las necesidades de las empresarias. Por ejemplo, conforme las mujeres tienden a establecer negocios de menor escala, mediante el asesoramiento puede estudiarse cómo compensar las desventajas del tamaño reducido con la adopción de estrategias de nichos de mercado. También puede incluirse al personal femenino entre los proveedores de servicios de asesoría de negocios, pues algunas mujeres se sienten más cómodas al solicitar información a sus congéneres. Además, los programas de asesoramiento y orientación pueden incluir visitas domiciliarias con el fin de contribuir a eliminar las barreras de comunicación con otros miembros de la familia. Las organizaciones de desarrollo empresarial intervienen también en el cambio

de actitudes de la comunidad de negocios. La importancia económica y los logros de la iniciativa empresarial de las mujeres deben destacarse con el fin de contrarrestar el sexismo y el desaliento infundado. En un sentido más amplio, los gobiernos locales pueden resultar cruciales para proporcionar servicios de atención infantil de alta calidad, confiables y asequibles, sin los cuales la iniciativa empresarial sería un reto en exceso demandante para muchas mujeres.

Minorías étnicas

Por diversas razones, muchos integrantes de minorías étnicas viven en comunidades con concentración geográfica, algunas de ellas acomodadas. Otras son barrios habitados por extranjeros y registran serios problemas económicos y sociales. En algunos países se informa de distintas formas de discriminación real y percibida contra grupos minoritarios. Por ejemplo, como se describió en párrafos anteriores, se dispone de evidencia comprobable de discriminación contra los afroamericanos en el mercado estadounidense de crédito. Asimismo, Metcalf *et al.* (2000) comentan sobre varios estudios relacionados con las dificultades que enfrentan algunos miembros de minorías étnicas para acceder al crédito bancario en el Reino Unido. Mejorar la calidad de vida de las comunidades minoritarias y facilitar su integración a la corriente dominante en términos económicos y sociales es una inquietud clara para muchas autoridades locales. La proporción de poblaciones de minorías étnicas dedicada a la iniciativa empresarial es a menudo alta en relación con el promedio nacional (Borjas, 1986). Dos teorías contrarias intentan explicar este fenómeno. Por un lado, se sostiene que las minorías enfrentan obstáculos para obtener empleo asalariado. Esto puede deberse a la discriminación que practican los empleadores, lo cual provoca que las personas se decidan por el autoempleo. También podría reflejar dificultades para encontrar empleo de personas con aptitudes y niveles educativos bastante bajos, en particular en lo relacionado con el idioma. Por otra parte, un conjunto de influencias positivas podría “atraer” a las minorías étnicas hacia la iniciativa empresarial, entre ellas las redes étnicas de apoyo en los negocios, el acceso a fuentes informales de trabajo obtenido mediante los lazos de parentesco, las ventajas en el diseño de estrategias de negocios canalizadas hacia nichos de mercado étnicos, la propensión hacia la iniciativa empresarial entre inmigrantes y las tradiciones en este sentido en sus países de origen (Hammarstedt, 2001).

Algunos estudios presentan evidencia en favor y en contra de estas hipótesis. Por ejemplo, Ram y Jones (1998) mostraron que las deficientes perspectivas de empleo que enfrentan las minorías étnicas en efecto inciden en el ingreso al autoempleo en el Reino Unido. Sin embargo, estudios realizados en Estados Unidos también demuestran que el autoempleo es más

usual en las comunidades de inmigrantes más ricos (Fairlie y Meyer, 1996). Asimismo, se cuenta con cierta evidencia de que los bancos podrían preferir tratar con integrantes de ciertas comunidades de inmigrantes y no con solicitantes de su propio país (Hughes y Storey, 1994). Dada la enorme variación que predomina en las circunstancias de los grupos de inmigrantes y los países en los que residen, no resulta sorprendente que las hipótesis contrarias generen evidencia que las contradice y confirma a la vez. Incluso en la misma ciudad, diferentes grupos minoritarios pueden enfrentar distintas restricciones con respecto al establecimiento de negocios y aprovechar los recursos comunitarios de diferentes maneras (Teixeira, 2001). Del mismo modo, se hace evidente una diferenciación adicional entre los inmigrantes recién llegados y los que llevan más años en el nuevo país (Gómez, 1999). De tal manera, es probable que opere en forma simultánea una combinación de factores de atracción y de impulso. Por ejemplo, Clark y Drinkwater (1998) analizaron la razón por la cual la proporción de minorías étnicas autoempleadas en Inglaterra y Gales es alta en relación con su proporción dentro de la población. Los autores calcularon la importancia relativa de los diversos factores de atracción e impulso empleando un conjunto de datos que cubría a poco más de cinco mil personas de origen asiático y caribeño y a casi tres mil blancos. Se encontró que la discriminación en el mercado laboral contribuía al exceso de representación de las minorías étnicas en el autoempleo. Sin embargo, los factores de impulso no lograron explicar con detalle las diferencias en las propensiones al autoempleo. Tanto los factores de atracción como los de impulso parecieron cumplir una función.

Los programas podrían adaptarse en forma selectiva al dirigirse a minorías étnicas, mientras que las políticas deberían abordar la discriminación y otras barreras

Por razones similares a las ya descritas en lo que se refiere a las políticas para empresarias, existen desventajas potenciales resultantes del desarrollo de programas diferenciados para empresarios de minorías étnicas. Sin embargo, podría ser útil adaptar y especializar los programas de apoyo de la corriente dominante. Las políticas deben prestar atención a cualquier falta de conocimiento entre los inmigrantes en lo relacionado con seguir los pasos prácticos para establecer una empresa. En este sentido, un problema enfrentado con frecuencia es el escaso uso por parte de las minorías étnicas de los servicios de asesoramiento y de apoyo de la corriente dominante. Lo anterior sugiere que podría ser necesario poner en marcha estrategias preactivas de acercamiento a estas comunidades, además de vigilar si el uso de los servicios está distribuido equitativamente entre empresarios pertenecientes a grupos minoritarios o no minoritarios. La contratación de asesores de negocios de minorías

étnicas podría contribuir a reducir las barreras de comunicación donde éstas se presenten.

Las autoridades locales también desempeñan un papel al contrarrestar los prejuicios mediante sus propias prácticas antidiscriminatorias y tal vez actuar como canal para recibir informes de discriminación. Asimismo, pueden contribuir a hacer conciencia del problema de la discriminación, y a la vez destacar las oportunidades de iniciativa empresarial entre grupos minoritarios (en efecto, cabe recordar que los empresarios de minorías étnicas pueden representar un activo de importancia especial para la localidad. Por ejemplo, entre otras contribuciones positivas, sus contactos internacionales resultan útiles para facilitar la comercialización en el exterior). Por su parte, las autoridades nacionales pueden dar seguimiento al crédito bancario en comunidades donde haya poca inversión y considerar la obligatoriedad de que los bancos revelen sus actividades de otorgamiento de crédito (como en Estados Unidos). Las políticas deberían también minimizar la influencia de factores que inhiben la iniciativa empresarial de las minorías étnicas. La capacitación, en particular el conocimiento de idiomas, es un elemento muy importante. Sin embargo, no todos los factores inhibidores responden con facilidad a la influencia de las políticas. Por ejemplo, los inmigrantes que desean establecer negocios podrían enfrentar problemas si la información sobre su solvencia crediticia y su historial de crédito se encuentra en su país de origen y resulta difícil de comprobar. Ésta es una restricción que los organismos locales pueden hacer poco por resolver.

Los jóvenes

Las altas tasas de desempleo entre los jóvenes de comunidades en desventaja —combinadas con problemas como la delincuencia y el abuso de las drogas— estimulan a algunas agencias de desarrollo a considerar maneras de fomentar la iniciativa empresarial entre los jóvenes. En una serie de zonas acomodadas, el interés en la iniciativa empresarial de los jóvenes también ha sido motivado porque un número considerable de empresas de propiedad familiar no logran encontrar un sucesor cuando el dueño se jubila. Algunos programas dirigidos a la juventud obtienen bastante éxito, como el Fideicomiso del Príncipe para la Empresa Juvenil (Prince's Youth Business Trust) en el Reino Unido. En OECD (2001) se presenta un estudio y una evaluación de los programas orientados hacia la juventud. Si bien las modalidades de diseño varían, los programas de apoyo al autoempleo de los jóvenes ponen un énfasis particular en la capacitación (OECD, 2000). Por ejemplo, la opción al autoempleo con que cuenta el programa Nuevo Convenio (New Deal) del Reino Unido, permite que los jóvenes estudien para obtener un certificado aprobado por las autoridades. El programa italiano para el apoyo de la iniciativa empresarial juvenil

(Ley 44/86) —uno de los más desarrollados en los países de la OCDE— hace hincapié en la orientación integral de negocios, la elaboración de planes empresariales y la asistencia financiera para proyectos viables.

Los jóvenes empresarios suelen enfrentar diversos obstáculos que son más serios que para otros grupos. Por ejemplo, trabajar en el hogar, que es el lugar normal elegido por muchos empresarios para establecer sus negocios, es a menudo un sitio problemático para los jóvenes. Pueden carecer de las aptitudes sociales necesarias para manejar una empresa. Por ejemplo, es posible que los jóvenes se sientan incómodos al intentar vender su producto a gente de mayor edad. Los jóvenes menos experimentados pueden desconocer los programas de apoyo disponibles y los graduados a menudo son más aptos para acceder a estos apoyos. Además, entre los jóvenes pertenecientes a algunos grupos en desventaja se observa en ocasiones desconfianza hacia las agencias gubernamentales. Sin embargo, las restricciones clave reflejan activos humanos y financieros inadecuados, al igual que una limitada experiencia empresarial y de trabajo. La restricción relacionada con el capital humano destaca en muchos estudios que muestran que la edad del empresario es un determinante importante de la supervivencia del negocio. Por ejemplo, Scout (1995) encontró que las personas mayores de 35 años de edad que ingresan al autoempleo por lo general tienen mayores posibilidades de éxito en este ámbito. El documento INSEE (2000) muestra que, en Francia, si un nuevo empresario tiene 50 años de edad o más, existe 60 por ciento de probabilidad que el proyecto sobreviva tres años. En cambio, la probabilidad cae a 50 por ciento si el empresario es menor de 25 años.

Muchos jóvenes expresan preferencia por el autoempleo (Blanchflower, 1998). Sin embargo, la carencia de capital humano y de la experiencia relevante hace del autoempleo una opción viable para pocos de ellos. De hecho, el fomento de la iniciativa empresarial entre los jóvenes en desventaja tendrá poco impacto como remedio contra el desempleo. Como en el caso de los programas para mujeres y minorías étnicas, el establecimiento de programas separados para la juventud podría resultar ineficiente. Más bien, los programas existentes podrían adaptarse y ser dados a conocer de varias formas específicas. Las redes de capacitación y orientación serían cruciales para contribuir a compensar la carencia de experiencia previa en los negocios. Debido a que los jóvenes por lo regular cuentan con pocos recursos financieros propios, la ayuda en la elaboración de planes de negocios y el llenado de solicitudes de crédito es muy importante. Es posible que sea requisito que los asesores de negocios posean o sean capaces de recurrir a conocimientos sectoriales especializados, pues los jóvenes algunas veces desarrollan ideas de negocios en ámbitos como la industria musical y aspectos de la tecnología de la información que pueden ser menos comunes entre los empresarios de mayor edad.

Empresa social

Aunque no existe una definición generalmente aceptada de la empresa social, el término suele aplicarse a las compañías que buscan lograr objetivos sociales mediante la utilización de recursos provenientes de diversas fuentes, entre ellas, el gobierno, descuentos de proveedores, donativos filantrópicos, trabajo voluntario e ingresos provenientes de ventas de bienes y servicios en mercados comerciales. La combinación de financiamiento público y de otras fuentes con el ingreso obtenido de transacciones en el mercado es la característica clave que distingue a la empresa social de las organizaciones tradicionales sin fines de lucro. En Europa, a finales de los años setenta comenzó a observarse un número apreciable de empresas sociales. Su surgimiento se presentó de manera paralela al aumento del interés en el desarrollo local como ámbito de acción de las políticas públicas y, en algunos sentidos, fue generado por las mismas transformaciones económicas estructurales. Las empresas sociales son en esencia locales y a menudo trabajan de cerca con las autoridades públicas, voluntarios locales, organismos donatarios orientados hacia la comunidad y los beneficiarios mismos, con el fin de abordar necesidades locales específicas. Muchas empresas sociales han inspirado nuevas ideas para programas de desarrollo económico y social, además de fungir como complemento de iniciativas públicas. Han ganado un predominio creciente en comunidades desfavorecidas y en la actualidad atraen un interés de política cada vez mayor entre las autoridades locales. En OECD (1999b) y Borzaga y Defourney (2001) se reseñan las características clave de este sector, las modalidades legales y disposiciones que lo rigen y las razones para su expansión, en especial en los países de mayores ingresos.

Los objetivos más frecuentes de las empresas sociales consisten en mejorar las aptitudes de los desempleados y subempleados y facilitar su integración al mercado laboral. Estas metas suelen abordarse mediante el suministro de experiencia laboral orientada a la capacitación con una duración determinada o mediante la oferta de empleos de largo plazo. Así, las empresas sociales pueden contar con experiencia laboral que es un punto intermedio entre el desempleo y el mercado laboral abierto. Otro objetivo común consiste en la prestación de servicios económicos y sociales que de otro modo no serían suficientes. El hecho de que exista un déficit sistemático en la oferta de ciertos servicios se explica en función de la falta de financiamiento público, la novedad de los servicios en cuestión o la rentabilidad limitada que implica su prestación en una modalidad comercial. Las empresas sociales que se centran en la prestación de ciertos servicios también pueden cumplir una función de integración laboral en el sentido de que la fuerza de trabajo de la empresa a menudo incluye personas que cumplen las condiciones para recibir subsidios al empleo.

El apoyo de política para las empresas sociales existentes debe ser en esencia el mismo que para las empresas comerciales

Al comentar el papel del gobierno, resulta necesario distinguir entre una política orientada hacia el sector de la empresa social *per-se* —como el desarrollo de un marco regulativo específico— y las políticas dirigidas a mejorar las capacidades de las empresas sociales existentes. En un país dado, la importancia del sector de la empresa social y la conveniencia de su mayor desarrollo reflejan una gama de objetivos de política y condiciones institucionales que guardan poca relación con la iniciativa empresarial. Estas condiciones incluyen el nivel de desarrollo de las demás organizaciones del tercer sector, el papel del sector público en la prestación de servicios comunitarios y sociales (en contraste con las funciones asignadas, ya sea por omisión o por costumbre, a la familia y a las redes informales) y las tendencias hacia la contratación descentralizada de los servicios públicos.²

Apartándose de los méritos de las políticas orientadas al sector de la empresa social en su conjunto, una vez que las empresas sociales inician operaciones requerirán algunos de los mismos servicios que necesitan las empresas comerciales. Los empresarios sociales pueden encarar retos particulares, como la administración de una estructura financiera que podría estar basada en una serie de canales de ingreso inciertos y específicos a ciertas actividades, la determinación de la conveniencia y el nivel de cobro de ciertos servicios, la decisión sobre el grado de subsidios cruzados entre distintos beneficiarios y fuentes de ingreso, la negociación de contratos con terceros y la superación de la aversión de los bancos a trabajar con una modalidad de empresa que no les es familiar. Sin embargo, las empresas sociales también deben adoptar los métodos administrativos característicos de los proyectos comerciales.

En este sentido, los servicios de capacitación pueden resultar particularmente valiosos, en especial porque la experiencia administrativa comercial reclutada de manera externa puede ser en exceso costosa.

En algunas jurisdicciones también sería útil la asesoría fiscal. Asimismo, los servicios orientados a fomentar el establecimiento de redes de negocios —lo que incluye a empresas comerciales, por ejemplo— pueden contribuir a compensar el tamaño reducido de las empresas sociales, por ejemplo, al recurrir a los bancos.

En algunos países, como Francia e Italia, los organismos financieros nacionales establecieron fondos de inversión y crédito, al igual que programas de garantías y otras medidas para facilitar el financiamiento de empresas sociales. Sin embargo, en el nivel local, la demanda puede ser demasiado reducida para que los gobiernos locales justifiquen la aplicación de programas especializados de financiamiento para las empresas sociales.

Conclusión

En este capítulo se describieron las características clave de la iniciativa empresarial entre las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes y las empresas sociales. Se destacó el crecimiento en algunas de estas categorías. Asimismo, se describieron los vínculos con una serie de intereses relacionados con el desarrollo local. En términos generales, el énfasis de política se centró en la adaptación y la concentración en estructuras de apoyo de la tendencia dominante, y no en crear servicios por separado. En algunos casos, se requiere la aproximación y la supervisión de programas en dosis importantes, combinados con medidas para facilitar la interacción y el empleo de servicios entre los grupos a los que se dirigen las políticas. También resulta importante que las autoridades locales destaquen las oportunidades de iniciativa empresarial en los grupos en cuestión. En forma paralela, se requiere tomar medidas más amplias para contrarrestar los problemas de sexismo y racismo y fomentar un entorno general que apoye la iniciativa empresarial en los grupos comentados (como puede ser mediante la prestación de servicios adecuados de atención infantil).

Notas

- ¹ Es difícil determinar las dimensiones y las características de la iniciativa empresarial de las mujeres. El problema consiste en que ellas tienen una representación desproporcionada en las pequeñas empresas del sector servicios, para las cuales a menudo no se cuenta con estadísticas completas.
- ² También se observan inquietudes de política más generales. Por ejemplo, aunque se dispone de una cierta cantidad de evaluaciones positivas, se requieren más ejercicios de evaluación de la medida en la cual los estudiantes-reclutas se integran al mercado de trabajo luego de graduarse de las empresas sociales. Es necesario prestar atención a los costos en los que incurre el sector público en relación con otros programas de generación de empleos y capacitación, al igual que los términos en los cuales las empresas sociales con asistencia pública compiten con las empresas comerciales.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA SOBRE INICIATIVA EMPRESARIAL, AUTOEMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Resumen. En la Parte II se presenta un análisis detallado de recomendaciones de política sobre el apoyo a la iniciativa empresarial como medio para facilitar el desarrollo económico local y del empleo.

Las recomendaciones se organizan alrededor de tres temas: estrategia, financiamiento y diseño de programas. Cada recomendación se dirige al nivel de gobierno que posee la competencia de política relevante: nacional, nacional y local, y local. El reto global que estos lineamientos pretenden cumplir consiste en aumentar al máximo las ventajas de una mayor iniciativa empresarial, y a la vez minimizar las desventajas (como los efectos de desplazamiento de empresas). En la Parte II se abordan diversas opciones importantes de estrategia que enfrentan los diseñadores de política. Por ejemplo, se consideran las concesiones entre el lastre de los programas y el éxito de las empresas. También se presta atención a la debatida opción de política que se relaciona con la posibilidad de canalizar el apoyo hacia las compañías establecidas o si se debe asignar prioridad al apoyo para el establecimiento de nuevas empresas.

La Parte II cierra con un análisis de los tipos de investigación que se requieren con el fin de mejorar la comprensión de los temas centrales de política.

Capítulo 7

Panorama de política y consideraciones de estrategia

Es mucho lo que los gobiernos locales y las delegaciones locales de las autoridades centrales pueden hacer para fomentar la iniciativa empresarial. Entre la gama de medidas disponibles pueden mencionarse las iniciativas para: aumentar el flujo de información y asesoramiento para establecer, financiar y administrar proyectos empresariales; fomentar la conciencia de la iniciativa empresarial; facilitar el acceso a instalaciones; mejorar las aptitudes; modificar los incentivos para la oferta pública de servicios clave de desarrollo empresarial y propiciar una conducta positiva de colaboración entre las empresas (como en los esquemas mutualistas de garantías de crédito y las redes interempresariales). En efecto, algunos países, como Italia, tienen una extensa historia de desarrollo de políticas en el nivel subnacional, por ejemplo mediante consorcios de crédito como Ervet en Emilia Romagna (Belussi, 1998).

Las decisiones de política comprenden concesiones inevitables

Algunas de las opciones de política con las que se enfrentan los tomadores de decisiones involucran concesiones importantes.

Por ejemplo, la máxima contribución a la generación de empleo vendrá de los empresarios que establecen negocios que sobreviven y crecen. Sin embargo, una política que se oriente hacia este grupo —por la que se ha abogado con intensidad— implicaría el máximo nivel de lastre. Esto se debe a que los que tienen la mayor probabilidad de éxito también son los que muy posiblemente ingresen al autoempleo por voluntad propia. Intentar atender los problemas de la pobreza y la equidad social al fomentar la iniciativa empresarial entre los grupos de desempleados y de personas de bajos ingresos representaría una reducción del lastre, si aquellos con menos probabilidad o capacidad para convertirse en empresarios establecen un negocio. Sin embargo, un enfoque tal también podría generar mayores tasas de desplazamiento de empresas y una generación de empleos más limitada.

Un dilema evidente se centra en la concesión que existe entre el lastre de un programa y el éxito de un negocio. Una manera de atenuar esta con-

cesión consiste en enfocar el apoyo hacia la reducción de las barreras a la iniciativa empresarial que no tengan —o no se presenten siempre por obligación— una relación sistemática con la viabilidad de las empresas (Metcalf *et al.*, 2000). Entre dichas barreras se cuentan la falta de un historial crediticio adecuado y la discriminación contra personas por motivos de raza, género, discapacidad o antecedentes penales.¹ Un enfoque de este tipo podría facilitar el ingreso a personas pertenecientes a grupos desfavorecidos que tienen proyectos viables. De esta forma podría reducirse el lastre programático sin elevar las tasas de fracaso empresarial. No obstante, este enfoque no eliminará por completo la concesión. Como se comenta en el capítulo 10, con el fin de atenuar algunas de las concesiones de política descritas en esta publicación, resulta esencial contar con un seguimiento bien diseñado para elegir a los candidatos adecuados y los proyectos en los cuales trabajar.

¿Deberían las políticas concentrarse en las compañías existentes o en el establecimiento de nuevas empresas?

Otra opción de política se relaciona con la posibilidad de canalizar el apoyo hacia las empresas ya existentes o a su establecimiento. Una política que se canaliza hacia el establecimiento de nuevas empresas podría no recibir un apoyo total de las compañías existentes que enfrentan la posibilidad de una mayor competencia. Las empresas existentes pueden ser relativamente eficaces para influir en el diseño de políticas al estar mejor organizadas que los negocios incipientes y sus preferencias se conocen mejor.

Con mayor precisión, Storey (1993; 1994) y otros argumentan con firmeza en favor de que el apoyo se canalice hacia las empresas establecidas o de crecimiento acelerado. Las razones que suelen aducirse para asignar esta prioridad son que las tasas de fracaso resultan más bajas en los negocios establecidos y que sólo un número limitado de empresas de crecimiento acelerado representa un porcentaje desproporcionadamente alto de la generación de empleos en el sector privado.² Los recursos públicos que se desarrollan durante el establecimiento de una empresa se perderán a un ritmo acelerado debido a que las empresas incipientes experimentan una tasa de mortalidad alta. Se afirma que el impacto en la generación de empleos también será menor en relación con lo que podría lograrse al enfocarse en las empresas establecidas.

La evidencia sugiere que ciertos tipos de programas, sobre todo los que se concentran en las empresas más pequeñas, serán más eficaces si se centran en los negocios establecidos. Al evaluar un programa de apoyo a la microempresa en Washington, DC, Schreiner (1991) encontró que el impacto del tiempo trabajado por año era mayor para quienes ya eran propietarios de un negocio.

Concluyó que los efectos más importantes de los programas de microempresa tienen la probabilidad de presentarse cuando se apoyan proyectos establecidos. En efecto, en términos más generales, los practicantes en el sector a menudo observan que, aunque las políticas contribuyen en gran medida a fomentar que las personas establezcan negocios, se presta menos atención a incrementar las oportunidades de supervivencia de dichos negocios.

Sin embargo, existen por lo menos tres argumentos en contra de una política generalizada que dé prioridad a las empresas establecidas. En primer lugar, si los programas obtienen éxito en la expansión del grupo de empresarios —sin reducir la calidad promedio de las empresas—, el número de negocios de crecimiento acelerado también puede aumentar. En segundo lugar, algunas de las supuestas fallas del mercado que inciden en la actividad empresarial pueden ser más serias para las empresas incipientes y los proyectos que se encuentran en las primeras etapas de maduración. Una observación relacionada es que puede haber algunas restricciones durante el proceso mismo de establecimiento. Por ejemplo, los estudios llevados a cabo como parte de la Estrategia de Ritmo de Establecimiento de Empresas (Business Birth Rate Strategy) de Escocia encontraron que las bajas tasas de establecimiento de empresas eran reflejo de una amplia incertidumbre en relación con los pasos iniciales a seguir para poner en marcha ideas de negocios. Esto sucedió incluso con personas que expresaron un interés general en la iniciativa empresarial.

El tercer argumento se relaciona específicamente con el desarrollo local y depende de la observación de que las empresas que crecen tienden a estar menos insertas en la economía local. Las empresas en expansión a menudo venden y contratan gran parte de su producción e insumos en mercados fuera de su zona.

Por ende, una economía local se puede beneficiar de nuevas rondas de establecimiento de empresas (Gorton, 1999). Además, como se discutirá con detalle en el capítulo 10, las propuestas para canalizar el asesoramiento y el apoyo hacia las compañías de crecimiento acelerado tienen importantes desventajas.

En conclusión, existen razones por las que la política debería, en principio, facilitar tanto a las empresas incipientes de alta calidad *como* a las ya establecidas. La conveniencia de que haya un equilibrio entre ambas características debe depender de las circunstancias locales particulares. Por ejemplo, algunas localidades pueden ofrecer pocas alternativas a la de asignar prioridad al crecimiento en las tasas de establecimiento de negocios. En zonas que experimentan reestructuraciones industriales de importancia puede haber pocos empleadores del sector privado —que, además, podrían ser de gran tamaño y no requerir asistencia pública—, mientras que cualquier perspectiva de desarrollo a largo plazo para la localidad podría necesitar de una nueva gene-

ración de empresas. No obstante, los argumentos en contra de apoyar el establecimiento de empresas nuevas deben ser tomados en serio. Resulta con claridad un despilfarro invertir recursos públicos en esfuerzos que sólo llevan a elevar el número de nuevas empresas, sin importar sus perspectivas de supervivencia o crecimiento.

El éxito de los programas para afectar el desarrollo local también depende en gran medida de las condiciones iniciales, al igual que de factores ajenos al control local

Muchas de las variables cruciales que afectan la viabilidad de las empresas —como la tasa de interés y el nivel de demanda agregada— no se encuentran ni parcial ni totalmente fuera de la influencia de los diseñadores locales de políticas.

Pese a que en algunas investigaciones se concluye que el ciclo de negocios cumple una función limitada en el fracaso de las empresas pequeñas en general, existe considerable evidencia de que los factores macroeconómicos pueden revestir gran importancia. Por ejemplo, con base en datos provenientes de Australia, Everett y Watson (1998) encontraron que entre 30 y 50 por ciento de los fracasos de las empresas pequeñas fueron causados por condiciones macroeconómicas.

El éxito de los programas también será susceptible a las condiciones iniciales. Por ejemplo, Cowling y Hayward (2000) descubrieron una poderosa correlación negativa entre la tasa local de desempleo y la supervivencia empresarial. Asimismo, se ha visto que incluso la remuneración de los autoempleados varía con los logros educativos promedio de los habitantes de una localidad (Gómez, 1999).

Los resultados de los programas también se verán influidos por la posibilidad de que una zona experimente un desempleo arraigado de largo plazo o la fluctuación en el empleo de corto plazo. Esto se debe a que los candidatos que se presentan después de vivir un largo período de desempleo tienen menos probabilidad de operar empresas exitosas. De igual forma, si el autoempleo compite por participación de mercado, los beneficios del autoempleo pueden ser más altos en zonas con niveles bajos de autoempleo preexistente (Robson, 1998); (véase el análisis del desplazamiento de empresas en el capítulo 2).

En el recuadro 7.1 se resumen las recomendaciones de política. En los capítulos siguientes se presenta un estudio detallado de los fundamentos de cada recomendación. Estas recomendaciones recibieron el sustento del Comité Directivo del Programa de la OCDE para el Desarrollo Económico Local y del Empleo (LEED, por sus siglas en inglés). Todas reflejan los hallazgos de una continua serie de estudios y seminarios llevados a cabo por el Programa

LEED sobre iniciativa empresarial y desarrollo local. Esta serie de actividades relacionadas con la iniciativa empresarial cubre temas tan diversos como la incubación de negocios (OECD/LEED-SOFIREM, 2000; OECD, 1999c); la iniciativa empresarial entre los jóvenes (OECD, 2001b); las empresas sociales (OECD, 1999); las microfinanzas (OECD/IFDEC, 1998) y las reseñas *in situ* sobre la iniciativa empresarial local.

También se realizan conclusiones de política a partir de la evaluación de la literatura citada en esta publicación, al igual que de consultas con agencias líderes en el desarrollo empresarial en los países de la OCDE.

En parte por comodidad de presentación, las recomendaciones están organizadas en torno a tres temas: estrategia, financiamiento y diseño de programas (las mismas recomendaciones también podrían haberse presentado en términos de su importancia para las etapas de gestación, arranque y desarrollo del establecimiento de empresas). Las recomendaciones también se dirigen a los diversos niveles de gobierno que cuentan con la competencia de política correspondiente: nacional, nacional y local, y local.

Las recomendaciones no abordan condiciones marco, como las políticas regulativas, fiscales y de competencia. Las políticas públicas en estos ámbitos pertenecen en gran medida a los gobiernos centrales. Por ello, de manera general no se formulan teniendo en mente a las jurisdicciones subnacionales que son objeto de otros estudios exhaustivos. Estas recomendaciones también ignoran el conjunto más amplio de políticas que tienen impacto en la calidad de vida en cualquier localidad, como el transporte, los servicios de salud, la justicia penal, etcétera, y que hace que algunas zonas sean más atractivas que otras para establecer y administrar un negocio. Varias sirven principalmente para establecer los límites de las políticas. Esto resulta necesario debido a que las expectativas poco realistas pueden llevar al empleo de recursos de maneras improductivas. En efecto, el desafío global que estos lineamientos buscan cumplir consiste en maximizar las ventajas de una mayor iniciativa empresarial y a la vez minimizar las desventajas. Otras recomendaciones son más indicativas en lo relacionado con los puntos específicos del diseño y la operación de los programas.

Debido a que las recomendaciones surgen de la evaluación del funcionamiento de los mercados clave para la iniciativa empresarial, son aplicables para localidades pobres y ricas. Sin embargo, hay variaciones en las circunstancias económicas y sociales que pueden requerir establecer prioridades o secuencias en función de las mismas. Por ejemplo, un episodio de desempleo alto reciente puede requerir que se concentren recursos durante algún tiempo en proporcionar asesoramiento antes del establecimiento de las empresas. Además, muchas localidades pueden ya estar poniendo en marcha muchas o todas las recomendaciones descritas, aunque tal vez necesitan prestar atención adicional a la manera en que se diseñan y se ponen en marcha los

programas existentes. Si se requiere establecer una prioridad o secuencia de medidas, esto por lo general quedará claro para los practicantes en el ámbito del desarrollo social que operan cerca de los temas en cuestión.

Recuadro 7.1. Resumen de las recomendaciones de política

Estrategia (para los niveles nacional y local de gobierno)

- Hacer explícitas las metas estratégicas y de política de apoyo a las empresas.
- No considerar el fomento del autoempleo y la microempresa como una solución de la exclusión social para grandes cantidades de personas.
- Adoptar un enfoque comercial a la prestación de servicios.
- Fomentar la conciencia pública de la iniciativa empresarial utilizando una variedad de medios.
- Garantizar que las microempresas reciban la atención debida en el sistema de apoyo empresarial.
- Identificar y corregir las trampas de prestaciones sociales que pueden desalentar la iniciativa empresarial.
- Facilitar el acceso a la capacitación como medio para mejorar el desempeño de la empresa, la generación de empleos y la supervivencia.
- Fomentar el uso de Internet por las empresas pequeñas, llevando al gobierno en línea y promoviendo el conocimiento de las TIC.
- Esperar una generación de empleos limitada en el corto plazo a partir del fomento de la iniciativa empresarial, pero analizar medidas para mejorar los efectos en el empleo.

Estrategia (para niveles locales de gobierno)

- Proponerse garantizar la disponibilidad de establecimientos comerciales que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles.
- Actualizar la reglamentación local y minimizar su carga para la empresa.

Finanzas (para el nivel nacional de gobierno)

- Considerar la introducción de flexibilidad regional en los términos de los programas nacionales de garantías de crédito para reflejar las diferencias en el valor real del inventario de vivienda.

Recuadro 7.1. Resumen de las recomendaciones de política (continuación)

- Considerar el desarrollo de incentivos para el apoyo bancario de las iniciativas de microfinanzas.
- Prestar atención cuidadosa a las características operativas y de diseño de iniciativas de microfinanzas.
 - ◆ Considerar el empleo de créditos sujetos al ingreso
- Garantizar que se cumplan las leyes contra la discriminación en el crédito bancario.
- Abordar el tema general de la falta de establecimientos bancarios en zonas marginadas.
- Trabajar con bancos locales y otros intermediarios financieros para facilitar el acceso de los empresarios al financiamiento.
- Considerar el fomento de las asociaciones mutualistas de garantía de crédito.
- Fomentar las inversiones de capital por medio de la educación y la información y el apoyo a las redes de ángeles empresariales.

Diseño de programas (para los niveles nacional y local de gobierno)

- Considerar la incorporación de nuevos objetivos en las instituciones existentes, en lugar de crear nuevas organizaciones.
- Garantizar la flexibilidad en la operación de los programas de apoyo al autoempleo.
- Diseñar programas de apoyo al autoempleo y la microempresa de modo que puedan ampliarse los presupuestos y la capacidad en épocas de desaceleración económica.
- Tener como finalidad el establecimiento de puntos de referencia visibles hacia asesores profesionales, pues la búsqueda de un alcance integral de los programas aplicados por entidades públicas es costosa e innecesaria.
- Garantizar el acceso a servicios de alta calidad previos al establecimiento de la empresa.
- Seleccionar con cuidado las medidas de seguimiento y desempeño, pues son éstas las que definen los resultados de los programas de formas diversas e importantes.

Recuadro 7.1. Resumen de las recomendaciones de política (continuación)

- Evaluar de manera sistemática los programas y las políticas y garantizar que los hallazgos de las evaluaciones se transmitan a las políticas.

Diseño de programas (para niveles locales de gobierno)

- Para contribuir a contrarrestar los efectos de desplazamiento, se debe garantizar la presencia de un sólido componente de comercialización en los programas de asistencia y considerar restringir los términos del apoyo empresarial.
- Fomentar el establecimiento de empresas por equipos.
- Analizar si el sector público puede cumplir una función catalizadora en el establecimiento de redes guiadas por el sector privado.
 - ♦ Poner en marcha campañas generales para introducir el concepto del trabajo en redes en las empresas.
 - ♦ Esperar proporcionar algún apoyo financiero para trabajos de viabilidad, actividades de establecimiento de empresas y los costos del corretaje de redes.
 - ♦ Trabajar dentro de horizontes de tiempo realistas.
 - ♦ Garantizar la presencia de corredores de redes experimentados.

Notas

¹ Las personas con antecedentes penales pueden ser numerosas. En Inglaterra, cerca de 30 por ciento de los hombres menores de 30 años de edad han cometido una infracción sancionada por los tribunales penales (se excluyen las infracciones menores de tránsito). "Criminal records haunt a third of Britain's men", en *The Observer*, 14 de abril, 2002, p. 18.

² En efecto, según Storey (1993), en un período de diez años en el Reino Unido cerca de la mitad de la generación total de empleos en el sector privado podía atribuirse a sólo cuatro por ciento de las empresas.

Capítulo 8

Recomendaciones de estrategia

Recomendaciones de estrategia para los gobiernos nacionales

Las metas estratégicas y de política de apoyo a las empresas deben ser explícitas

En muchos países se ha establecido con el tiempo una plétora de programas de apoyo empresarial. Por ejemplo, un estudio realizado en 1992 en el estado de Wisconsin, en Estados Unidos, reveló que poco más de 400 programas de apoyo empresarial prestaban 700 servicios, pero con sólo un conocimiento limitado de los programas entre los empresarios (Reynolds y White, 1997). A menudo, un conjunto de programas e instituciones buscan cumplir objetivos diversos y cambiantes que no tienen por qué ser mutuamente coherentes. Con frecuencia se pretende cumplir metas distintas de manera simultánea, pero con poca especificación estratégica. Como se describió en los primeros capítulos de este libro, los programas para incrementar la iniciativa empresarial apenas se han justificado como un medio para reducir el desempleo, elevar la competitividad, fomentar la cultura empresarial y desarrollar localidades desfavorecidas.

Esta proliferación de objetivos es, en cierta medida, inevitable, dado que la iniciativa empresarial tiene una diversidad de causas e impactos económicos y sociales. No obstante, la aclaración de las metas estratégicas y de política puede contribuir a tomar decisiones informadas sobre cómo diseñar, canalizar y evaluar el apoyo empresarial. Si, por ejemplo, la meta estratégica consiste en la regeneración por zonas, podría resultar innecesario hacer que todos los servicios estén disponibles del mismo modo en todas las localidades. Debido también a que en el corto plazo el fomento de la iniciativa empresarial tiene pocas probabilidades de rendir beneficios importantes en términos de empleo, las estrategias de iniciativa empresarial deberían ser constantes de desarrollo, más que respuestas de corto plazo a los cambios en los mercados laborales. Hacer explícitas las estrategias también contribuirá a la evaluación de su factibilidad antes de su puesta en marcha.

Asimismo, resulta importante que las opciones de política sean claras y transparentes si existen intereses estratégicos divergentes entre las autoridades centrales y subnacionales. Éste podría, por ejemplo, ser el caso si la canalización de programas provoca que la cobertura sea desigual entre las localidades de bajos y altos ingresos. De forma relacionada, los principios de flexibilidad e innovación locales algunas veces pueden no coincidir con el deseo de las autoridades centrales de estandarizar ciertos tipos de intervención. En efecto, los enfoques de delegación del apoyo gubernamental en algunas ocasiones condujeron a variaciones entre localidades en la calidad del suministro (Metcalf *et al.*, 2000).

En última instancia, las opciones de política toman forma en función de la magnitud de recursos disponibles en relación con la medida y naturaleza del desempleo y las metas de desarrollo zonal. Con recursos suficientes, las concesiones de política dejan de ser un obstáculo. Sin embargo, los recursos son escasos en casi todas partes. Así, la formulación transparente de las políticas es un elemento necesario de las políticas eficientes.

El fomento del autoempleo y la microempresa no debe considerarse como una solución de la exclusión social para grandes cantidades de personas

Para algunas personas, el autoempleo y la microempresa pueden proporcionar un camino para salir de la pobreza y el desempleo. Las personas con mayores probabilidades de beneficiarse de los programas de autoempleo y microempresa serán las más motivadas, las que cuenten con experiencia laboral y una acumulación de activos humanos y financieros, al igual que aquellas cuyo cónyuge o pareja tengan empleo. Las empresas que emplean a otros también tienden a ser dirigidas por empresarios con más experiencia y aptitudes. Empero, debido a que los rendimientos esperados en el mercado laboral son congruentes con la duración del desempleo, los desempleados de largo plazo tienen mayores incentivos para ingresar al segmento del autoempleo. Cowling y Hayward (2000) dieron a conocer que “los desempleados en fecha más reciente tienen muchas menos probabilidades de completar el programa [de autoempleo]. Sin embargo, quienes no han tenido empleo durante uno o dos años tenían cuatro veces más probabilidades de terminarlo”. Aun así, la capacidad de los desempleados para operar con éxito un negocio puede disminuir conforme las aptitudes se deterioran con el tiempo transcurrido en el desempleo.

Por estas razones, el fomento de la iniciativa empresarial tiene pocas probabilidades de mostrar un impacto directo considerable al aplicarse a grandes cantidades de personas pobres y marginadas. En zonas donde se concentra la pobreza, la regeneración local por lo general requiere una gama

de medidas adicionales al apoyo empresarial, como en los ámbitos de vivienda, educación, salud y seguridad.

Adoptar un enfoque comercial a la prestación de servicios

Debería existir un sesgo positivo hacia la adopción de enfoques comerciales en lo relativo a la expansión de la iniciativa empresarial. Esto significa, por ejemplo, que la prestación privada de servicios debe favorecerse con respecto a la oferta pública. Antes de establecer un subsidio, debe procurarse la reglamentación para ampliar la oferta de servicios. Deben considerarse los créditos antes que los subsidios. Por su parte, el crédito debe ser el último recurso. Asimismo, deben analizarse las garantías de crédito antes de los préstamos. La creatividad, los recursos, así como la experiencia de los mercados pueden proporcionar un poderoso apoyo a las políticas. Sin embargo, los diseñadores de políticas en los niveles local y regional a menudo parecen ignorar la función de los mercados.¹

Por ejemplo, al reseñar un conjunto de iniciativas europeas de microfinanzas, Evers *et al.*, (2001) comentan lo siguiente:

Sin duda alguna, el máximo reto para las autoridades públicas consiste en ir más allá de la presunción de que el suministro de subvenciones y subsidios es el instrumento financiero más eficaz en cualquier circunstancia para apoyar la empresa y otro tipo de actividad económica en las localidades.

El trabajo con los mercados es importante por, al menos, cinco razones:

- a. Una orientación comercial contribuirá a evitar el desplazamiento de prestadores privados de servicios y la saturación de empleos en el sector privado. Un enfoque orientado hacia el mercado puede en efecto contribuir a generar empleos en el sector privado. Por ejemplo, Estados Unidos presenta un ejemplo importante y dinámico de pequeños prestadores privados especializados de servicios de capacitación.
- b. La adopción de una lógica de mercado puede contribuir a evitar la competencia desleal entre los beneficiarios del programa y los que no lo son.
- c. Prestar atención a las señales del mercado podría aumentar la pertinencia y la calidad de los programas. La necesidad de iniciativas de política a menudo se supone en lugar de comprobarse. Los programas comunitarios para el desarrollo empresarial por lo general se

enfocan en la prestación de servicios de apoyo, pero su establecimiento rara vez sigue algún tipo de evaluación previa de la demanda (Lichtenstein y Lyons, 2001). Kitching y Blackburn (2002) estudiaron a cerca de mil empresas en el Reino Unido para analizar por qué las empresas no participan en las iniciativas de capacitación que organiza el gobierno. Más de una cuarta parte de las empresas respondieron que las iniciativas no eran pertinentes para sus necesidades. En cambio, las empresas regularmente están dispuestas a expresar su demanda de mercado de los servicios que consideran que cubren una necesidad genuina.

- d. El trabajo desde los mercados puede movilizar recursos adicionales a los del sector público. En consecuencia, los programas que reciben recursos privados pueden aprovechar las economías de escala y ser más eficaces en términos de costos que los que dependen exclusivamente de los fondos públicos.
- e. Una orientación de mercado tiene potencial de lograr una mayor sostenibilidad y, por ende, de causar un mayor impacto general. Por ejemplo, los programas que otorgan subvenciones y créditos blandos son intrínsecamente insostenibles. Las subvenciones excluyen el reciclaje de recursos financieros escasos para su empleo futuro (aunque los créditos blandos involucran elementos de disciplina comercial, también contienen factores de subvención). Las subvenciones también pueden generar un nivel de demanda demasiado alto para permitir una selección y seguimiento posibles de pagar. Por ende, es más probable que se otorguen subvenciones a personas que no las necesitan o que no contemplan usos adecuados para los recursos obtenidos por ese medio. Las subvenciones serán regresivas en la medida en que subsidien las empresas exitosas.

Si los programas no generan ingreso de los clientes tienen poca probabilidad de encontrarse en posición de proporcionar el apoyo administrativo y técnico especializado esencial para la sostenibilidad de los programas. Evers *et al.* (2001) descubrieron que cerca de una tercera parte de los fondos para créditos blandos en el Reino Unido sobreviven durante menos de dos años (véase <http://www.localdevurope.org>). El Programa de Crédito ARP de Berlín ejemplifica algunas de las observaciones precedentes. El programa ofrecía créditos sin intereses hasta por 15 mil euros para las personas desempleadas que deseaban ingresar al autoempleo. El Investitionsbank de Berlín —un banco público encargado de administrar el programa— realizó los largos procedimientos de selección para estudiar el gran número de solicitudes. Se informa que las distorsiones del mercado eran

extensas y, en agosto de 1999, el presupuesto se había agotado luego de otorgar 274 préstamos. De forma similar, una evaluación inicial del Programa del Fondo Europeo de Capital mostró que los fondos de riesgo con orientación comercial creaban más empleos por persona en la que se invertía y por fondo —y registraban mayores tasas de supervivencia entre las empresas en las que se invertía— que los fondos regionales orientados hacia el desarrollo. Lo anterior ocurrió a pesar del hecho que los fondos regionales tenían una meta explícita de generación de empleos (Murray, 1998).

Es evidente que el sector público debe cumplir funciones cruciales que los mercados no pueden desempeñar. Planificar y establecer estrategias, garantizar la eficacia de las instituciones, proporcionar bienes públicos, redistribuir los recursos y corregir las fallas del mercado son todas funciones obvias del sector público. Como se describe en otras secciones de este libro, en algunas circunstancias el sector público también interviene en la inducción de la oferta privada (como en ciertos servicios de asesoramiento para un nicho de negocios) y la expansión de la demanda del sector privado (por ejemplo, los servicios en redes, cuyos beneficios a menudo necesitan demostrarse a los empresarios). Además, al reducir los costos de transacción de las empresas y, algunas veces, compartir las tareas, el sector público puede inducir a los agentes privados a ofrecer bienes y servicios que de otra manera no estarían disponibles.

En efecto, en términos generales, y cualesquiera que sean las causas particulares, la desventaja económica local representa un juicio del mercado. Esto significa que los mercados han determinado que una ubicación particular no es un lugar atractivo donde invertir o reclutar personal. Por consiguiente, el sector público es esencial para modificar este juicio. Pero, mediante la canalización correcta, puede lograrse que los mercados ejerzan influencia en aspectos que por tradición se han considerado del dominio del sector público, como la oferta de infraestructura.

Las afirmaciones anteriores no implican que en el desarrollo económico no haya lugar para las subvenciones.² Más bien, destacan la necesidad de que los diseñadores de políticas identifiquen objetivos de desarrollo específicos para los fondos otorgados. Las subvenciones sólo deben considerarse como herramientas para lograr resultados que el mercado no es capaz de obtener. Por ejemplo, las subvenciones pueden orientarse a hacer rentable para los agentes privados realizar actividades de las que no obtienen todos los beneficios. Entre los casos que vale la pena comentar se encuentra el mejoramiento de un espacio ambiental (un bien público) o la renovación de una zona abandonada para prepararla para la inversión privada.

También podrían emplearse para lograr sinergias entre programas. Por ejemplo, en Francia, AIDE es una organización nacional de microcrédito que

atiende a los desempleados de largo plazo y tiene convenios con muchas autoridades locales que sólo autorizan el otorgamiento de subvenciones a receptores de créditos AIDE. Esto se suma al capital del empresario, en tanto que a la vez reduce el riesgo para el negocio y el banco acreedor. En resumen, deben buscarse usos para las subvenciones que complementen al mercado en lugar de reemplazarlo.

Recuadro 8.1. Un enfoque comercial a la prestación de servicios empresariales: los casos de Greater London Enterprise Ltd. y Shorebank

Greater London Enterprise Ltd.

Greater London Enterprise Ltd. (GLE) es la compañía de desarrollo económico que atiende a toda la ciudad de Londres. Esta empresa comercial es propiedad de los 33 municipios (*boroughs*) londinenses. Con excepción de una herencia inicial de activos por parte de grupos de interés públicos, la empresa no recibe subsidios. Cada año se canalizan cerca de 100 millones de libras esterlinas para operar el negocio. GLE emplea sus recursos financieros y sus capacidades de comercialización para facilitar la regeneración económica mediante la adaptación de los servicios para cubrir oportunidades comerciales que de otro modo quedarían sin explotar. Algunas de las principales actividades de GLE son las siguientes:

- Compra, desarrollo y administración de propiedades comerciales adaptadas a las necesidades de las empresas pequeñas y medianas (PYME).
- Inversión en empresas pequeñas en crecimiento. En este rubro, GLE trabaja con diversos socios para establecer y administrar fondos dedicados a la inversión en el sector de la pequeña empresa. El dinero para estos fines se recauda de los bancos comerciales, los inversionistas institucionales y el público. GLE también opera una red de ángeles empresariales.
- Contribución al crecimiento de las PYME al facilitar su financiamiento y la administración de sus flujos de efectivo. En este sentido, GLE otorga créditos contra la presentación de facturas y presta un servicio profesional de cobro de adeudos.

Recuadro 8.1. Un enfoque comercial a la prestación de servicios empresariales: los casos de Greater London Enterprise Ltd. y Shorebank

- Suministro de una gama completa de servicios de apoyo a las PYME y a las empresas incipientes, en especial en las localidades desfavorecidas. También se ayuda a las empresas a acceder a las oportunidades que presentan los mercados extranjeros mediante asociaciones y la realización de proyectos conjuntos.
- Provisión de acceso a la información, financiamiento y orientación estratégica sobre la regeneración y el desarrollo económicos a los sectores público, privado y voluntario.

GLE trabaja en asociación para apoyar los objetivos de desarrollo económico de todas las autoridades locales londinenses, entre ellos, proporcionar oportunidades de inversión para los fondos de pensiones de los municipios londinenses, prestar servicios de desarrollo económico por contrato y desarrollar zonas abandonadas. El valor de los activos de GLE en 1993 era de ocho millones de libras, cifra que se elevó a 26 millones en 2002.

¿Cómo puede operar GLE de forma comercial en nichos de mercado que a menudo no son atractivos para participantes exclusivamente comerciales? La respuesta se relaciona con los requisitos de GLE en términos de tasas de rendimiento, plazos amplios y escala de operación. Al ser de propiedad pública, GLE puede canalizar y permanecer en mercados que ofrecen márgenes de ganancia bajos. En otras palabras, GLE tiene una motivación comercial —lograr las metas relacionadas con objetivos públicos— pero no se orienta a maximizar las utilidades. Al ser de propiedad pública, GLE también tiene la capacidad de adoptar un enfoque más paciente a la liberación de activos. Por ejemplo, el tiempo que se requiere para negociar la adquisición de bienes raíces subutilizados puede ser considerable y representar un desincentivo para las empresas totalmente comerciales. GLE puede esperar a que estos retrasos sigan su curso. Por pertenecer a todos los municipios londinenses, la empresa tiene también la capacidad de explotar diversas economías de escala y de alcance. En particular, dentro de una sola región puede construir y administrar una cartera de ubicaciones de un tamaño tal que sería difícil que las empresas comerciales pudieran igualarla. Esta mayor escala permite bajar los costos operativos unitarios

Recuadro 8.1. Un enfoque comercial a la prestación de servicios empresariales: los casos de Greater London Enterprise Ltd. y Shorebank

y lograr economías de alcance (por ejemplo, cuando realiza el mismo negocio más de una vez, al cambiar de una propiedad de GLE a otra).

Shorebank

Shorebank fue fundado en el distrito South Shore de Chicago después del cierre de todos los bancos comerciales en la zona. En la actualidad es el banco de desarrollo comunitario más antiguo y de mayor tamaño en Estados Unidos. Con la excepción de una rama internacional de consultoría, las empresas de Shorebank y sus afiliadas se proponen aumentar los activos y las oportunidades en las comunidades estadounidenses donde no se ha invertido suficiente, y a la vez abordar las inquietudes financieras de los consumidores, las empresas y las organizaciones religiosas y comunitarias.

Los administradores de entonces reunieron el capital para adquirir el South Shore Bank of Chicago en 1973. Los siguientes 15 años se dedicaron a concentrarse en la inversión en el barrio de South Shore. Para ello, se emplearon dos herramientas principales, el crédito y el desarrollo de bienes raíces. Con el tiempo, el banco logró estabilizar y mejorar el vecindario, a pesar del continuo deterioro de las zonas adyacentes. A principios de los años noventa, Shorebank inició una década de expansión al poner en marcha operaciones en las zonas rurales de Michigan, Cleveland, Detroit y el estado de Washington.

Un elemento fundamental de las actividades de Shorebank es el otorgamiento de créditos y la inversión en las PYME. En sus primeras épocas, Shorebank reconoció que el hecho de prestar apoyo a los empresarios generaba riqueza y empleos y ampliaba las oportunidades en sus mercados objetivo. En 2001, Shorebank y sus socios proporcionaron cerca de 237 millones de dólares en financiamiento para las PYME.

Desde finales de los años ochenta, Shorebank contribuye activamente en la esfera internacional a que las instituciones financieras locales apliquen en sus países algunas de las técnicas que ha desarrollado para dirigir operaciones rentables en zonas desfavorecidas. En particular, Shorebank acumuló un nivel de experiencia sustancial en la manera de garantizar y administrar carteras de crédito cuando no se cuenta con historiales de crédito, cuando la garantía colateral es escasa o inexistente

Recuadro 8.1. Un enfoque comercial a la prestación de servicios empresariales: los casos de Greater London Enterprise Ltd. y Shorebank

y hay un gran sector informal con lazos débiles con la economía de la tendencia dominante.

Cuando se adquirió, los activos del South Shore Bank of Chicago habían descendido a 40 millones de dólares. Hoy, Shorebank, en tanto que compañía controladora bancaria, posee 1.3 miles de millones de dólares en activos y 80 millones de dólares en capital. Cuenta con 15 subsidiarias y afiliadas operativas y 500 empleados.

Los accionistas de Shorebank incluyen una gran diversidad de instituciones, desde grandes bancos comerciales hasta fundaciones de caridad y grupos eclesiásticos. Más que elevar al máximo el rendimiento del capital, la principal motivación de los accionistas consiste en afectar en forma positiva las perspectivas y la calidad de vida de las comunidades seleccionadas. Al mismo tiempo, los accionistas y los encargados de la reglamentación bancaria (como la Junta de la Reserva Federal) esperan que Shorebank opere de manera rentable y disciplinada. Al igual que GLE, la empresa está impulsada por objetivos de beneficio público y opera sobre una base de obtención de utilidades, pero no busca maximizar éstas. La larga y concentrada experiencia de la organización en comunidades y mercados específicos (como la rehabilitación de viviendas de alquiler) ha desarrollado un cuerpo de experiencia prácticamente único. Dicha experiencia permite que Shorebank opere con tasas de pérdida extremadamente bajas.

Fomentar la conciencia pública de la iniciativa empresarial utilizando una variedad de medios

Una percepción favorable de la iniciativa empresarial por parte del público contribuirá a fundamentar la actividad en este sentido. Las actitudes hacia la iniciativa empresarial varían entre lugares y culturas. Por ejemplo, Gavron *et al.*, (1998) informan sobre resultados de estudios que muestran que 60 por ciento de los alemanes consideran que los empresarios son importantes para el funcionamiento de la economía. En la época en la que se llevó a cabo la encuesta, sólo 30 por ciento de los británicos compartían esta opinión.

En muchos países, las autoridades públicas buscan influir en las actitudes hacia la iniciativa empresarial. Se ha puesto en marcha gran cantidad de

programas en instituciones educativas, desde escuelas primarias hasta universidades. Por ejemplo, Dinamarca creó el “Plan de acción para fomentar una cultura de iniciativa empresarial en Dinamarca: Iniciativa Empresarial y Desarrollo Local”. El programa se orienta a que entre 30 y 40 por ciento de jóvenes reciban capacitación en iniciativa empresarial; abarca desde la educación primaria hasta la terciaria y la vocacional (Lundstrom y Stevenson, sin fecha).

Islandia instituyó un Fondo de Riesgo para Nuevas Empresas que patrocina una competencia empresarial anual nacional en la que participan varias organizaciones privadas y públicas. Por último, a principios de los años noventa, en Canadá, en la costa del Atlántico, se presentó a través de los medios y el sistema educativo una serie de programas de creación de conciencia. Entre otros beneficios atribuidos en parte a esta iniciativa, la participación de la población general que pretendía establecer un negocio se duplicó entre 1991 y 1995 (aunque a partir de bases muy bajas).

Las autoridades locales pueden tomar medidas prácticas y comparativamente poco costosas para influir en las actitudes. Entre las medidas directas podría incluirse la creación de programas de premiación pública para la iniciativa empresarial exitosa. Con el fin de aumentar el interés, estos programas son susceptibles de dividirse en varias subcategorías. Por ejemplo, podrían ofrecerse premios a empresas dedicadas a la exportación, a aquellas dirigidas por empresarios jóvenes o por mujeres, o a las que operan en subsectores particulares. Las competencias de ideas de negocios pueden generar interés y desarrollar aptitudes al mismo tiempo. Las autoridades locales también pueden difundir historias de éxito en el tema de la iniciativa empresarial, patrocinar diversas formas de interacción entre empresas e instituciones educativas locales y fomentar la creación de clubes de iniciativa empresarial en dichas instituciones. En los casos en los que las entidades locales desempeñen un papel en el diseño de planes de estudios, se podrían tomar medidas para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a cursos de iniciativa empresarial.

Entre otras ventajas, el simple hecho de llamar la atención hacia oportunidades potenciales de negocios podría apoyar a las actividades de establecimiento de empresas. Reynolds *et al.* (2000) encontraron que “quienes creen que en su comunidad hay buenas oportunidades para establecer un negocio tienen tres veces más probabilidades de involucrarse en la iniciativa empresarial que quienes no lo creen...”. Los ejercicios de creación de conciencia también son importantes para moldear las actitudes hacia la iniciativa empresarial entre quienes trabajan en servicios públicos. Por ejemplo, Metcalf *et al.* (2000) descubrieron que no siempre se canaliza a los desempleados hacia los apoyos para el autoempleo, incluso cuando poseen aptitudes convenientes.

Scottish Enterprise, el principal organismo de desarrollo de Escocia, puso en marcha uno de los programas más completos de la OCDE para el fomento de la iniciativa empresarial. Su Estrategia de Tasa de Establecimiento de Empresas (Business Birth Rate Strategy) surgió de análisis que demostraron que el público escocés tenía poco interés en establecer un negocio y poca apreciación por la función económica de los empresarios. También se observaron bajas tasas de apertura de negocios entre aquellos predispuestos a hacerlo. Como respuesta, se pusieron en marcha más de 100 iniciativas para modificar las actitudes y fomentar la apertura de nuevas empresas. Algunas de ellas son el patrocinio de una serie de televisión, la designación de 1995 como el Año del Empresario en Escocia, la creación de seis centros de Iniciativa Empresarial en universidades escocesas, el desarrollo de materiales relacionados con la iniciativa empresarial para escuelas primarias y secundarias y ocho exhibiciones itinerantes que abordan todos los aspectos del establecimiento de empresas. Durante el período comprendido entre 1992 y 1997 se observó un aumento considerable en el número de personas que se declararon entusiastas acerca de la perspectiva de comenzar un negocio. También hay evidencia de que gracias a la campaña surgió una cantidad importante de canalizaciones hacia centros de desarrollo empresarial (Deakins *et al.*, 1998). También se redujo el número de personas que podían pero no deseaban establecer un negocio. Entre 1995 y 1997 el crecimiento anual en el establecimiento de empresas superó el siete por ciento. La medida en que estos cambios pueden atribuirse directamente a la Estrategia de Tasa de Establecimiento de Empresas resulta importante para el diseño de políticas en una serie de países y amerita un análisis más profundo.

Sin embargo, no queda claro en qué medida la inclinación a establecer un negocio está sujeta a ser influenciada

Al igual que con muchas iniciativas que se comentan en este libro, la evidencia sobre la eficacia de los programas de creación de conciencia es limitada. Los resultados podrían ser modestos. Por ejemplo, muchos practicantes en el sector afirman que los cursos de iniciativa empresarial no elevan de manera significativa el porcentaje de estudiantes que establecen un negocio.³ Por ejemplo, el Programa Empresarial de Posgrado fue una iniciativa dirigida hacia las universidades del Reino Unido que incluyó seminarios de creación de conciencia, talleres empresariales y capacitación. En una evaluación se encontró que el efecto principal del programa consistía en destacar los proyectos de estudiantes que de cualquier manera hubieran considerado la iniciativa empresarial, en lugar de cambiar el porcentaje de los que optaban por establecer un negocio (Gavron *et al.*, 1998). Cox y Moss (1997) observaron que uno de los impactos de los cursos de iniciativa empresarial en el nivel

universitario consistía en reducir las expectativas poco realistas. Las intenciones de establecer un proyecto disminuían al acercarse la conclusión del curso. Dicho resultado se presenta con mayor probabilidad cuando los estudiantes han tenido una relación previa limitada con las realidades del establecimiento y la administración de negocios.

La posibilidad de lograr un cambio en las actitudes quizá sea también un ejercicio de mediano a largo plazo. Incluso las campañas promocionales integrales sólo serán una entre un cúmulo de influencias. Las condiciones de los marcos económicos y de la política también tienen posibilidades de influir en las actitudes con el tiempo. En efecto, poco puede decirse en favor de la inversión en programas que incidan en las percepciones populares de la iniciativa empresarial si las condiciones marco generales operan en contra del establecimiento y el desarrollo de empresas.

Una de las complicaciones que se presentan al buscar el cambio de actitudes y conductas reside en lo poco que se conoce acerca de las aptitudes cognitivas y sociales que caracterizan a los empresarios. Los intentos de identificar particularidades psicológicas por lo general no resultan concluyentes. Por ejemplo, Blanchflower y Oswald (1998) practicaron una serie de pruebas sobre el papel de las características psicológicas de la infancia en la determinación de la probabilidad de ingresar al autoempleo en la edad adulta, sin obtener evidencias poderosas. Algunos estudios apuntan hacia cualidades que o bien son difíciles de enseñar o resultan deseables, sin importar su relación con la iniciativa empresarial, entre ellos, la inteligencia, la creatividad, la capacidad de pensar en forma crítica y la independencia (Hornaday y Bunker, 1970). Los puntos de vista comunes sobre los atributos psicológicos de los empresarios también podrían estar equivocados. Por ejemplo, la idea convencional de que los empresarios buscan el riesgo ha sido puesta en duda por la simple evidencia de que podrían tener mayor confianza en su propia evaluación del riesgo, sin necesidad de inclinarse más a éste que las personas empleadas en puestos ejecutivos (Gavron *et al.*, 1998). En este sentido, resulta importante observar que la investigación en Estados Unidos muestra que los empresarios a menudo son capaces de lograr que otros soporten una parte importante del riesgo implícito en el establecimiento de un negocio. Los niveles más altos de riesgo profesional y financiero para los fundadores de empresas de rápido crecimiento surgen después del establecimiento de los negocios (NCOE, 2001). Si en realidad existen características que distinguen el perfil psicológico de los empresarios, es probable que se trate de combinaciones de características, más que de atributos singulares.

Asimismo, algunas características podrían ser propicias para ciertos aspectos del desarrollo empresarial, pero antagónicas para otros (Ray, 1993). Por ejemplo, un buscador de riesgos autónomo en extremo podría no funcionar bien trabajando en equipo. De igual manera, los estudios que buscan deter-

minar características psicológicas enfrentan problemas metodológicos complejos y quizás incluso irresolubles. En última instancia, la diversidad de los empresarios es tal que sugiere la escasa probabilidad de que haya un perfil psicológico distintivo y común.

Las actitudes hacia las profesiones en las pequeñas empresas también son importantes

Un tema más amplio con respecto a las actitudes se relaciona con el creciente número de graduados que enfrenta la perspectiva de trabajar en empresas pequeñas. Muchos se resisten a esta posibilidad, lo cual no debería sorprender, dado que el empleo en las grandes empresas se asocia con mejores condiciones laborales y de remuneración, así como con un mayor prestigio. Al mismo tiempo, en muchas de las pequeñas empresas predomina un prejuicio contra la contratación de recién graduados, a los que se juzga, a veces de manera errónea, de poseer poca experiencia. Esta falta de coincidencia en el mercado laboral influye en el desarrollo de las empresas pequeñas, dado que los recién graduados pueden ser fuente de nuevas ideas y aptitudes. También incide en la iniciativa empresarial en términos más generales, pues a menudo los empleados de empresas pequeñas aspiran a convertirse en propietarios de pequeños negocios también.

Se han diseñado políticas para intentar reducir esta falta de coincidencia. Westhead (1998) analiza un programa de colocación laboral para graduados orientado a las empresas pequeñas —el Programa Empresarial Tecnológico Shell (Technology Enterprise Program)— que pretendía reducir los prejuicios en el reclutamiento y la búsqueda de empleos. En esta investigación se encontró que los graduados participantes llegaron a contemplar de manera más favorable una carrera en las empresas pequeñas, aunque este efecto no fue muy fuerte y muchos aprovecharon su mayor capacidad de emplearse para ingresar a empresas grandes (después de graduarse, era mucho más probable que se ofrecieran empleos de tiempo completo a los estudiantes que participaron que a quienes no lo hicieron). Sin embargo, aunque tres cuartas partes de las empresas que contribuyeron en el estudio señalaron haberse beneficiado con el programa, no se observó una diferencia estadísticamente significativa en las prácticas de contratación de recién graduados al paso de un año.

El trabajo concluyó que, para lograr un cambio profundo de actitud, los programas debían orientarse a las empresas que no hubieran contratado ya a un recién graduado. También se requieren incentivos para ampliar la oferta y la participación de las pequeñas empresas en estos programas, en particular debido a que proporcionar capacitación a nuevos integrantes puede no ser lo más conveniente en el corto plazo para las empresas participantes.

Garantizar que las microempresas reciban la atención debida en el sistema de apoyo empresarial

Si bien las microempresas son el objetivo de muchos programas específicos, también pueden ser ignoradas de hecho en algunas medidas de apoyo de la tendencia dominante. Por ejemplo, los programas de garantías de crédito algunas veces sólo son aplicables a créditos demasiado grandes para las necesidades de las microempresas. Los estudios llevados a cabo por la Asociación Norteamericana de Incubadoras de Negocios (North American Business Incubators Association) sugieren que las fuentes públicas de orientación de negocios ofrecen poco apoyo especializado para las empresas incipientes, debido a que los programas algunas veces operan con la obligación de prestar servicios a todo el que recurre a ellos. Asimismo, es posible que las microempresas no alcancen los umbrales establecidos por los organismos de elaboración de estadísticas. Por ejemplo, los datos sobre el registro del IVA a menudo excluyen a las empresas pequeñas (véase Johnson y Conway, 1997).⁴ Otras fuentes de información, como las bases de datos de las Cámaras de Comercio, pueden ser poco representativas o estar incompletas.

De tal forma, puede ser necesario que las diversas instituciones que prestan apoyo a la iniciativa empresarial atiendan las necesidades y oportunidades específicas de las empresas más pequeñas.

Identificar y corregir las trampas de prestaciones sociales que pueden desalentar el establecimiento de negocios

En el capítulo 2 se describieron maneras en las cuales los sistemas de prestaciones sociales diseñados con deficiencia, inflexibles o ineficientes pueden disuadir a algunas personas de realizar actividades empresariales. Tal vez sea necesario analizar los incentivos desarrollados por los convenios de prestaciones sociales. Para los desempleados o las personas de bajos ingresos que contemplan la posibilidad de realizar la transición hacia el autoempleo, un enfoque sería introducir un subsidio de transición. Podría ofrecerse cierto porcentaje de las prestaciones anteriores durante el período inicial del autoempleo.

En el Reino Unido, por ejemplo, conforme a la opción actual para el autoempleo del Nuevo Convenio (New Deal), los solicitantes reciben capacitación y asesoría, además de un periodo de hasta seis meses de prueba del negocio en el cual aún califican para recibir las prestaciones por desempleo pero no pueden obtener utilidades del negocio. También podrían diseñarse servicios de capacitación y asesoramiento de negocios para que incluyan orientación sobre administración de deuda y planificación para la transición desde la recepción de prestaciones sociales hasta la independencia.

Los problemas que surgen de la dependencia de las prestaciones quizá sean mayores en zonas en las que se concentra la pobreza, donde una gran proporción de residentes recibe subvenciones sociales o seguro de desempleo. Sin embargo, la medida en la que el diseño y la operación de las prestaciones pertinentes son responsabilidad de las autoridades locales varía entre un país y otro. Por lo regular, las autoridades centrales cumplen la función principal.

Facilitar el acceso a la capacitación como medio para mejorar el desempeño de la empresa, la generación de empleos y su supervivencia

Muchas empresas fracasan por motivos que no se relacionan con la viabilidad subyacente del proyecto de negocio. La falta de aptitudes administrativas básicas explica una gran proporción del fracaso de las empresas nuevas y pequeñas. Aunque hay cierta medida de fracaso empresarial intrínseca en un proceso eficiente de reasignación de recursos, la reducción de los cierres innecesarios de negocios debería ser una meta de política. Desde una perspectiva de desarrollo local, un aumento en el periodo de supervivencia de las empresas puede generar más oportunidades para desarrollar aptitudes laborales, aumentar la recaudación fiscal y provocar un mayor impacto económico en el nivel local. La capacitación tiene que ver tanto en la reducción de los fracasos empresariales como en la mejoría de una gama de resultados relacionados con el desempeño de una empresa.

Estudios indican que algunos propietarios de microempresas no expanden sus negocios debido a problemas relacionados con la contratación y la administración de los empleados. Esto refleja en parte la falta de tiempo para entrenar a los nuevos empleados, pero también puede ser síntoma del costo y la dificultad para identificar la capacitación externa adecuada. Por ejemplo, Fielden *et al.* (2000) encontraron que cerca de 40 por ciento de los propietarios de microempresas no desearían ampliar sus negocios debido a las dificultades relacionadas con las contrataciones de empleados. Por lo general, es baja la proporción de trabajadores independientes que se convierten en empleadores, lo que sugiere que la falta de aptitudes para la administración y la contratación de personal puede plantear obstáculos para la generación de empleos (OECD, 2000). En el capítulo 5 se comentaron las posibles fallas del mercado de servicios de capacitación para las empresas pequeñas.

Existen diversas dimensiones en la relación entre el desarrollo empresarial y el capital humano de los propietarios de negocios y sus empleados. Según Cowling y Hayward (2000), el ciclo vital de un negocio aumenta si el empresario tiene un nivel educativo que alcanza los estudios vocacionales.

A este respecto, en capítulos anteriores se citó la investigación de Cressy (1999) sobre el predominio del capital humano en el ciclo vital de las empresas. Cressy (1996) propuso que los empleados con mayores niveles de capital humano ganarán salarios más altos y, por ende, tendrán mayores activos para invertir en la formación de empresas (en este sentido, EgeIn *et al.* [1997] encontraron que los niveles salariales regionales en Alemania —que reflejan en parte la oferta de capital humano— mantienen una relación positiva con la tasa de establecimiento de empresas). Cowling *et al.* (1997) demostraron que los autoempleados que tenían mayores posibilidades de generar empleos eran aquellos con un nivel más alto de aptitudes relacionadas con el trabajo (en vez de certificados académicos).

En diversos estudios se observó una asociación positiva entre el capital humano en la fuerza laboral y la productividad en la empresa (Lynch y Black, 1995; Bartel, 1989). El uso de nuevas tecnologías también se ha correlacionado positivamente con la presencia de trabajadores calificados, aunque el vínculo específico entre la capacitación y el empleo de tecnología aún no es claro (Doms *et al.*, 1997). De acuerdo con Black y Lynch (1996), la capacitación en computación aumentaba la productividad en las empresas no manufactureras. También es muy factible que los trabajadores más calificados obtengan oportunidades para mejorar aún más sus aptitudes. Por otra parte, datos de Canadá demuestran que las nuevas empresas que invierten en capacitación tienen mayores probabilidades de crecimiento, sin importar las estrategias relacionadas con la innovación que adopten (Baldwin, 1998).

Sin embargo, los impactos de distintas formas de capacitación ejecutiva son variados y algunas veces poco claros

Sin embargo, la investigación sobre los impactos de las distintas formas de capacitación en el desempeño de las empresas también genera resultados sorprendentes y conflictivos. Se encontró que las inversiones en capacitación ejecutiva mejoran de manera significativa las tasas de supervivencia (Storey, 1994; Cosh *et al.*, 1998). Otros estudios atestiguan mejorías significativas en el crecimiento de las ventas y otros rubros del desarrollo empresarial. Asimismo, la capacitación ejecutiva podría estar relacionada en forma más estrecha con un mejor desempeño en las empresas más pequeñas (Cosh *et al.*, 1998). Además, el vínculo entre la capacitación y el desempeño empresarial no resulta tan sólido como lo sugiere la creencia convencional. En OECD (2000a) se destaca que muchos de los análisis de la capacitación ejecutiva acusan debilidades metodológicas (como la falta de una explicación adecuada de las influencias externas y otras sobre el desempeño de la empresa). De tal manera, algunos estudios a menudo muestran resultados más débiles cuando se consideran otras prácticas no administrativas. Asimismo, podrían pre-

sentarse sesgos en la selección de empresas, dado que los atributos que llevan a una compañía a invertir en capacitación pueden relacionarse también con otras características que mejoran el desempeño. Asimismo, no siempre queda clara la dirección de la causalidad, pues no se sabe si las empresas exitosas eligen capacitar o si la capacitación genera el éxito.⁵

Al analizar una muestra de poco más de 300 empresas, Amos (1998) descubrió sólo un vínculo débil entre la educación, la capacitación y el desempeño empresarial. Parte de la explicación podría residir en que, en especial en las empresas de mayor tamaño, la educación y la capacitación a veces son tratadas de manera modular, separándolas de la estrategia general del negocio, y algunas veces son consideradas por los empleados como parte de las prestaciones laborales. Además, el hallazgo de algunos investigadores de una relación sutil entre el desempeño corporativo y el gasto en capacitación indica la función que podría estar cumpliendo la calidad de la capacitación. El gasto podría tener poco efecto si la capacitación es inadecuada o de calidad pobre. El vínculo entre la calidad de la capacitación y los resultados de la misma amerita una investigación más a fondo.

La capacitación puede proporcionarse por medio de variados mecanismos

Hay una variedad de modalidades institucionales para proporcionar capacitación a empresas pequeñas. En algunos países, como Estados Unidos, es común que la brinde el sector privado. En otros, como Alemania, las cámaras y las asociaciones industriales tienen el liderazgo. Las universidades, las instituciones de educación superior y las organizaciones públicas son proveedores importantes en muchas jurisdicciones.

En el caso de las empresas establecidas, se encontró que la capacitación general tiene mayor impacto en la productividad que la específica (Barret y O'Connell, 1999). En OECD (2000a) se observa que la capacitación es quizá más relevante para las empresas incipientes que para las establecidas, debido a que los empresarios de los negocios nuevos enfrentan un conjunto de retos empresariales más o menos común. Como se comenta en el informe:

Quando un empresario establece un negocio es necesario abordar diversos temas "generales", muchos de los cuales se contemplan en la elaboración de un plan de negocios. Entre ellos se incluye la evaluación del mercado, la fijación de precios y costos, el financiamiento y los flujos de efectivo. También pueden incluirse aspectos como la contratación de trabajadores, la salud y la seguridad, los derechos de propiedad intelectual, etcétera. La conciencia acerca de estos temas se aumenta mediante la capacitación, la cual puede proporcionarse a grupos similares de empresarios incipientes (p. 20).

En el caso de las empresas establecidas es más aconsejable el asesoramiento, ya que es normal que se enfrenten con retos diferentes. En OECD (2000a) se identifica una serie de áreas cruciales en la capacitación, como la elaboración de planes de negocios, la contratación de trabajadores capacitados, la investigación de mercados y el cumplimiento de las disposiciones gubernamentales. Las prácticas óptimas también parecen indicar que la capacitación debe canalizarse hacia *grupos* de empresarios que comparten problemas y retos similares (OECD, 2000a). Por tanto, podría organizarse para atender necesidades grupales (como las de las mujeres, la juventud, los exportadores, las empresas de tecnología de la información, etcétera). También debe ofrecerse de manera flexible —por ejemplo, mediante módulos de duración variable en horarios convenientes para empleadores y empleados— y proporcionarse por medio de organismos locales para adaptar los programas a las necesidades del lugar.

A menudo existen grandes diferencias espaciales en las aptitudes de la fuerza laboral y la oferta de capacitación. Por ejemplo, se ha calculado que, para 2003, en la Unión Europea habrá una escasez de aptitudes para el comercio electrónico equivalente a cerca de un millón y medio de personas. En fechas recientes la Comisión Europea realizó un estudio minucioso en todos los países miembros de la Unión Europea respecto de si sus instalaciones de capacitación y educación relacionadas con tecnologías de la información estaban excedidas físicamente. Sólo dos países respondieron de manera afirmativa, Portugal e Irlanda. Sin embargo, se observaron deficiencias en el nivel subnacional, pues la oferta de capacitación solía ser mayor en las localidades más atractivas. Este fenómeno podría exacerbar los aspectos de la segregación digital, misma que prevalece entre lugares y localidades al igual que entre grupos de ingresos. Por tal razón, resulta claro que el acceso a la capacitación es interesante para los diseñadores locales de políticas.

Fomentar el uso de Internet en las empresas pequeñas llevando al gobierno en línea y propiciando el conocimiento de las TIC

Muchas empresas nuevas y pequeñas tienen una comprensión deficiente de las oportunidades de negocios que ofrecen tanto Internet como comercio electrónico. En efecto, cuanto mayor sea la utilización de las TIC en la vida cotidiana y de la empresa, más excluidas quedarán las personas y los negocios con acceso limitado o sin acceso a los sistemas de las TIC.

Al utilizar algunos de los datos más antiguos en nivel de planta de que se dispone, Atrostic y Nguyen (2001) encontraron vínculos positivos sólidos entre la productividad laboral y la presencia de redes de computadoras. En OECD (2000b) se cita una investigación realizada por el Instituto Nacional de

Estadística y Estudios Económicos de Francia (INSEE) que mostró que en las empresas pequeñas el empleo de Internet se asociaba con un mejor desempeño. Las pequeñas empresas en el ámbito industrial que utilizaron Internet crecieron dos veces más rápido y exportaron el doble de su producción que las que no lo hicieron. Las empresas que utilizan Internet también informan de mayores ingresos por empleado asalariado, un valor agregado más alto, más generación de empleos y un número proporcionalmente mayor de patentes registradas (sin embargo, no queda claro si la adopción de Internet generó un mejor desempeño o viceversa). Evidencia anecdótica de Estados Unidos sugiere también que las empresas pequeñas que hacen uso de Internet tienen mayores ingresos que las que no lo hacen (Phillips, 2002).

Las autoridades públicas en los países de la OCDE pusieron en marcha diversas medidas para fomentar el uso de las TIC en las empresas nuevas y pequeñas. Entre las iniciativas se incluyen programas para crear conciencia de los beneficios del comercio electrónico, programas de premiación, capacitación y una gama de servicios especializados de asesoramiento y apoyo (OECD, 2001c). Muchas de las políticas que posibilitarían un mayor aprovechamiento de las TIC corresponden a los gobiernos centrales (como las medidas para garantizar la seguridad de las transacciones y las infraestructuras de redes a bajo costo). Sin embargo, los gobiernos regionales y locales ocupados con la competitividad de las empresas residentes deben advertir sobre la importancia de las competencias y el acceso de las TIC.⁶ También resulta importante para los asuntos de las políticas locales el hecho de que las nuevas tecnologías pueden permitir que ciertas formas de empleo se desarrollen con mayor facilidad en ubicaciones lejos de sus clientes. Por ejemplo, muchos tipos de servicios de asesoramiento en los que prevalecen los autoempleados se prestan a ser suministrados por medio de las nuevas tecnologías de comunicación.

En efecto, en Estados Unidos, poco más de la mitad de todas las declaraciones de impuesto al ingreso de las empresas presentadas en 1999 provinieron de actividades realizadas en los hogares (Phillips, 2002). Muchas de estas empresas dependen de los medios electrónicos. También se observa un importante crecimiento en el número de empresas que se especializan en el procesamiento remoto de información empresarial.

Además de dar paso a ganancias potenciales en eficiencia para las autoridades públicas (locales), el cambio progresivo hacia la prestación de servicios gubernamentales en línea puede alentar a las empresas pequeñas a explorar las oportunidades de negocios basadas en el uso de Internet. Muchos servicios públicos podrían prestarse en forma eficiente a través de medios electrónicos, desde el suministro de información administrativa hasta la recepción de las declaraciones de impuestos. Las empresas pequeñas que establecen relación con las autoridades públicas (locales) por medio de

Internet experimentan una demostración de la utilidad de este medio. Al mismo tiempo, se familiarizan con los sistemas de certificación, autenticación y seguridad (OECD, 2001c). Las compras del gobierno en línea también pueden reducir los prejuicios contra las empresas pequeñas en términos de las adquisiciones públicas. Sin embargo, parece que el sector público no está explotando a plenitud las nuevas aplicaciones y servicios. Por ejemplo, parece que el uso de Internet para las compras públicas es aún bastante limitado, aunque en la Cumbre de la Unión Europea celebrada en Lisboa en 1999 se establecieron las metas en este sentido.

En términos más generales, muchas autoridades públicas dieron inicio a programas para mejorar la familiaridad general con las TIC.

Por ejemplo, el pueblo irlandés de Ennis (www.ennis.ie) alberga el proyecto tecnológico comunitario más grande del mundo. Ennis proporcionó una computadora personal subsidiada a cada hogar, con el fin de conectar a la localidad con mercados más amplios y mejorar sus conocimientos de las TIC.

En efecto, mucho puede hacerse por fomentar la adopción de tecnologías de información en comunidades enteras. Así, en OECD (2000b) se describe una iniciativa realizada en el pequeño pueblo francés de Moussac. En 1995, las autoridades locales fueron un elemento fundamental para formar una red de escuelas rurales llamadas "Réseau Vienne-Gartempe". El propósito de la red era equipar a las escuelas con una computadora multimedia y proporcionar capacitación a los maestros. Como efecto secundario, el proyecto contribuyó a crear conciencia sobre las computadoras en las zonas en cuestión, pues la población adulta podía utilizarlas después de clases.

También operan programas conforme a los cuales las empresas donan computadoras (o se instituyen sistemas baratos de alquiler con opción a compra) para gran parte de la fuerza laboral, con el fin de profundizar la comprensión de las TIC. Por ejemplo, el banco Danske de Dinamarca regaló una computadora personal a todos sus empleados (y se pidió a las autoridades fiscales que consideraran esto como una donación directa y no como una prestación en especie, que es gravable).

Sería conveniente que las autoridades locales trabajaran en colaboración con el sector corporativo para fomentar programas de este tipo.

En lo que se refiere al marco regulativo, la mayoría de las economías avanzadas tienen obligación de prestar servicio telefónico universal sin discriminar en términos de precios a los servicios convencionales. Sin embargo, lo relacionado con las TIC no se contempla en el servicio integral obligatorio. En OECD (2000b) se destaca lo siguiente:

Esta obligación legal se relaciona con el servicio telefónico y, por extensión técnica y de tarifas, con el tiempo de acceso básico a

Internet, al precio de una llamada local. Sin embargo, no se aplica a la transmisión digital de datos o al alcance de los nuevos servicios de banda ancha, orientados a las empresas, pero que también son del interés del público en general, para beneficiarse del acceso de alta velocidad a Internet.

Las políticas nacionales relacionadas con las TIC no tienen dimensión territorial. Por lo regular los municipios carecen de poderes de reglamentación de las industrias de TIC. Debido a que el suministro de infraestructura para las TIC refleja el nivel de demanda de estos servicios, la falta de la obligación de prestar el servicio de manera universal afectará en especial a zonas con baja densidad de demanda y altos costos de inversión inicial, como las zonas rurales alejadas. En OECD (2000b) se informa que las disposiciones en diversos países comienzan a permitir que las autoridades locales tomen medidas en lo relacionado con la infraestructura para las TIC si el sector privado no realiza las inversiones necesarias. En Francia, por ejemplo, una ley que se aprobó en junio de 1999 autoriza la inversión pública local en caso de que se observe una oferta privada inadecuada de servicios o infraestructura de banda ancha. Con posterioridad, las autoridades locales deberán concesionar la infraestructura a un operador sobre bases competitivas.

Esperar una generación de empleos limitada en el corto plazo a partir del fomento de la iniciativa empresarial, pero analizar medidas para mejorar los efectos en el empleo

Como se describió en el capítulo 2, el fomento del establecimiento de empresas por lo regular tiene relativamente poco impacto en el crecimiento del empleo, sobre todo en el corto plazo. En los negocios más pequeños lo anterior refleja bajas tasas de supervivencia, desplazamiento de las empresas existentes, efectos de lastre, tamaño reducido y bajas tasas de crecimiento. Sin embargo, hay cierto margen para mejorar los resultados en términos de empleo. Por ejemplo, debería garantizarse que los empresarios estén informados de los programas de subsidios a los salarios que algunos gobiernos proporcionan para emplear trabajadores adicionales. También puede haber cierto espacio para mejorar la eficacia de los intermediarios en el mercado de trabajo local dedicados a la capacitación y colocación, incluso los servicios descentralizados de empleo, las asociaciones locales y las organizaciones comunitarias. Por ejemplo, en Estados Unidos, Theodore y Carlson (1998) describen cómo la reestructuración industrial fragmentó las relaciones entre empresas y algunas agencias de capacitación laboral y colocación. La dependencia de los datos regionales sobre las vacantes laborales ha obstaculizado aún más la eficacia de algunos organismos. Los autores describen casos

en los que las organizaciones fueron más allá de la obtención de información a partir de bases de datos de empleo estatales y locales y contactos con empleadores. En lugar de ello, utilizaron técnicas más comunes al desarrollo económico comunitario y elaboraron perfiles detallados de la industria local y las ocupaciones a partir de fuentes de datos no tradicionales, con el fin de enfocarse en los empleos y la capacitación en zonas menos extensas.

Westall *et al.* (2000) describen el Programa de Garantía de Entrevista (Interview Guarantee Scheme) manejado por la ciudad de Durham, Inglaterra, cuyo objetivo es crear conciencia entre las empresas locales acerca de las ventajas de emplear personal de la misma localidad. Entre otros efectos, los empleadores que se suscriben al sistema informan de aumentos en las ventas locales debidos a una mayor participación con la comunidad. Un paso útil para las agencias de desarrollo local sería hacer publicidad de los beneficios comerciales que representa la contratación de personal local, en particular si se complementa con una capacitación eficaz y actividades de colocación.

Westall *et al.* (2000) también describen la “Primero Compre lo Local” (Purchase Local First), iniciativa de la Agencia Empresarial de Chester West y la ciudad de Durham dirigida a incrementar la adquisición de insumos de proveedores locales. El fomento de las compras locales sin duda podría contribuir a conservar el empleo en las empresas locales. Estos programas también mejoran la eficiencia si aumentan la disponibilidad de información sobre la oferta y las oportunidades de compra en los mercados locales. Sin embargo, los efectos netos en el empleo, si se toman para varias localidades, quizá se compensarían pues las importaciones que son sustituidas por la producción local en un lugar también representan exportaciones perdidas en otro.

Recomendaciones de estrategia para los gobiernos locales

Buscar garantizar la disponibilidad de ubicaciones comerciales que ofrezcan alquileres asequibles y flexibles

La falta de establecimientos adecuados es una de las razones citadas más a menudo por las que las microempresas emigran de localidades con falta de oferta en este sentido. Las microempresas y las empresas pequeñas requieren contratos de arrendamiento de “entrada y salida fáciles”. También deben tener la posibilidad de ocupar distintos tamaños de locales. Para los inquilinos potenciales, parece que el acceso a una ubicación flexible es una restricción más importante que el precio.

El funcionamiento imperfecto de los mercados de locales comerciales se describió en el capítulo 3. La respuesta de las políticas públicas no necesita involucrar inversiones gubernamentales en edificios tipo incubadoras. Éste

sería un uso de los fondos intensivo en capital, con perspectivas limitadas de recuperación de costos mediante la venta posterior de la propiedad (debido a la actitud respecto de la inversión de los desarrolladores de propiedad privada descrita en el capítulo 3). Una alternativa preferible sería que las autoridades públicas garantizaran el alquiler de un edificio financiado con fondos privados. En la práctica se demuestra que ésta puede ser una solución de bajo riesgo si se selecciona (y se administra) bien a los inquilinos. En esta opción de política, en la que el sector público actúa como inquilino principal, se evita distraer grandes cantidades de dinero público en edificios-incubadoras, mientras que se atrae el financiamiento privado.⁷

Otra manera de abordar los problemas relacionados con el manejo de propiedades de las empresas pequeñas consistiría en adoptar un enfoque de administración de cartera.⁸ Al ofrecer más unidades de distintos tamaños en diferentes ubicaciones, un proveedor de locales tiene posibilidad de diversificar mejor su riesgo. También puede lograr importantes economías de escala al igual que de alcance (por ejemplo, albergando a las mismas empresas una serie de veces). Asimismo, estará en mejor posición para aumentar la inversión, debido a su mayor base de activos y rotación. Un enfoque que consista en proporcionar incentivos para aumentar la escala de las actividades comerciales resultaría mejor que el de otorgar subsidios públicos a la ubicación de las pequeñas empresas privadas (que se orienta a la compensación de los altos costos de operación). El subsidio local parecería una respuesta razonable cuando el problema se observa sólo desde una perspectiva local.

A lo largo de los últimos años, el Programa LEED de la OCDE realizó diversos estudios acerca de las iniciativas de incubación de empresas. En el recuadro 8.2 se presenta un resumen de las recomendaciones de política surgidas de estos trabajos.

Recuadro 8.2. Resumen de las recomendaciones de política de la OCDE sobre incubación de negocios

- La intervención pública debería justificarse haciendo referencia explícita a las fallas del mercado o del suministro de bienes públicos. Debe buscarse mejorar al mercado, en lugar de desplazarlo.
- El receptor de la ayuda pública debería presentar un sólido trabajo de viabilidad como requisito previo. En cada caso, también deberían considerarse opciones alternativas a la incubación, pero que logren efectos similares.

Recuadro 8.2 . Resumen de las recomendaciones de política de la OCDE sobre incubación de negocios (continuación)

- Es esencial contar con una declaración clara de la misión del proyecto. Un reconocimiento explícito del uso que se le está dando a los fondos públicos evitará desplazar a los proveedores privados. También podrán facilitarse las decisiones de política, la gestión de los programas y la evaluación del apoyo público. Resulta crucial contar con objetivos realistas y un período de aplicación suficientemente largo.
- El desarrollo empresarial debe tener precedencia sobre la generación de empleos. En el contexto de la incubación, dicha generación se logra de mejor manera mediante resultados empresariales exitosos. La incubación debería complementarse con iniciativas amplias para aumentar el interés en la iniciativa empresarial.
- Cuando se otorgue, el apoyo público debe darse en las etapas iniciales y no con el subsidio de los costos operativos. Sin estar expuesta a la disciplina comercial, es poco probable que la incubadora preste servicios competitivos.
- Las autoridades locales y los patrocinadores de las incubadoras deben fomentar los negocios locales y el apoyo comunitario, así como intentar vincular las iniciativas de incubación con redes de negocios más amplias.
- Intentar lograr amplitud o escala. Una mayor amplitud abre las posibilidades de reducir costos y riesgos, así como de obtener financiamiento privado.
- En el caso de las comunidades pequeñas el concepto de incubación quizá debería tratarse con precaución. Si se intenta, sería aconsejable insertar a la incubadora dentro de una organización mayor o una red. Las llamadas incubadoras "virtuales" pueden ser un medio eficaz en términos de costos para proporcionar servicios en zonas con un pequeño número de inquilinos potenciales.
- Evitar la adquisición de edificios para incubadoras con fondos públicos. Resultaría mejor delegar poder a las autoridades para garantizar el alquiler de edificios privados, en tanto que el sector público efectivamente subarrendaría los locales a las empresas

Recuadro 8.2 . Resumen de las recomendaciones de política de la OCDE sobre incubación de negocios (continuación)

incubadas. Las autoridades regionales y locales deben evaluar si los incentivos públicos pueden fomentar el aumento de la amplitud de las actividades en el sector de bienes raíces comerciales e industriales, de modo que se beneficien de las economías de escala, de alcance y del menor riesgo.

- Debido a que el éxito de los programas de incubación suele relacionarse con la calidad de la gestión, debe fomentarse el desarrollo de cursos de capacitación profesional.
- Los organismos locales y regionales que patrocinan los programas de incubación deben garantizar el establecimiento de una junta directiva que represente una gama de aptitudes y experiencia.
- Aspirar a contar con locales de alta calidad para atraer inquilinos de igual nivel.
- Garantizar el rigor en los procedimientos de establecimiento de puntos de referencia y evaluación, que son parte integral de todos los programas de incubación apoyados por el sector público.
- Con el fin de dar a conocer las prácticas óptimas, establecer puntos de referencia y poner en marcha la capacitación, debería fomentarse el desarrollo de asociaciones profesionales de incubación. También puede impulsarse a las asociaciones para establecer un programa de acreditación.
- Comisionar la realización de estudios longitudinales para evaluar : la adicionalidad lograda mediante las incubadoras de negocios, la eficacia en términos de costos de la incubación, comparada con medidas que pretendan alcanzar metas similares, y los impactos económicos generales de los programas de incubación.

Fuente: OECD/LEED-SOFIREM (2000).

Actualizar la reglamentación local y minimizar su carga para la empresa

Bearse (1989) planteó diversas recomendaciones para reducir la carga que representan para las empresas pequeñas las reglamentaciones locales y regionales. Estas sugerencias no pueden aplicarse de igual manera a todos los países, puesto que las responsabilidades regulativas locales varían entre una jurisdicción nacional y otra. Sin embargo, las recomendaciones son de carácter general y su pertinencia es amplia. Algunas de ellas son: intentar garantizar que los funcionarios encargados de la reglamentación sean sensibles a los problemas de los propietarios de empresas pequeñas; introducir la obligación de realizar análisis de impacto regulativo; revisar las disposiciones existentes para facilitar el cumplimiento; proporcionar más y mejor información sobre reglamentación; proporcionar asistencia técnica a las empresas con el fin de contribuir al cumplimiento de las disposiciones; hacer que las disposiciones se cumplan de manera uniforme entre jurisdicciones; hacer la reglamentación más específica; elevar las normas de desempeño para el personal de los organismos reguladores; proporcionar servicios de ventanilla única en el otorgamiento de permisos; incorporar disposiciones de vigencia para la reglamentación, y tomar en cuenta los puntos de vista de las empresas pequeñas en el proceso de formulación de una disposición.

Phillips (2002) describe maneras en las que las disposiciones que se aplican a los negocios con sede en el hogar podrían ser más flexibles y apropiadas para una época en la que el uso de medios electrónicos en los negocios es extenso. Por ejemplo, las disposiciones que estipulan el número de horas de trabajo en este tipo de empresas —si pudieran hacerse cumplir— podrían ser irrelevantes para las realidades de muchos negocios basados en el comercio electrónico y la prestación de servicios profesionales. La reglamentación del número de personas que se permite que trabajen en el hogar podría tener que tomar en consideración el tipo de negocio y el tamaño del domicilio.

Notas

- ¹ Los diseñadores de políticas locales están en contacto frecuente con beneficiarios potenciales de los programas en maneras en que no lo están los diseñadores de políticas nacionales. Pueden estar familiarizados de manera directa con empresas y personas que enfrentan dificultades y pueden verse seriamente presionados para responder a las necesidades de los residentes locales. Asimismo, sin la visión agregada intrínseca al diseño de políticas en el nivel nacional, los mercados

pueden parecer separados de la perspectiva local. De hecho, la práctica dedicada al desarrollo económico subnacional está llena de ejemplos de políticas que parecen racionales desde una perspectiva local, pero que no son eficientes en el nivel nacional.

- ² Wren (1998) demostró que el efecto de las subvenciones en el empleo directo tal vez será mayor en las empresas pequeñas que en las grandes, a pesar de las mayores tasas de fracaso de las primeras. Este resultado sólo se obtiene en el caso de las empresas que son nuevas o relativamente jóvenes y que incurren en costos de financiamiento más altos que las empresas de mayor tamaño. Sin ayuda financiera, dichas empresas ponen en marcha proyectos de menor tamaño. La ayuda genera un incremento proporcionalmente mayor en la escala de los proyectos que se llevan a cabo. Pero, como reconoce el autor, en este estudio se ignoran los posibles efectos indirectos de la ayuda, como el desplazamiento empresarial. También es probable que los efectos promedio en el empleo se reduzcan si los diseñadores de políticas buscaban ampliar el número de proyectos de empresas pequeñas por medio de los subsidios (incluso además de las otras desventajas de las subvenciones citadas en este capítulo). Otra desventaja de los subsidios es su posible efecto perjudicial en la empresa que los recibe. Según Bergström (2000), los subsidios al capital que se proporcionan en Suecia parecen estar vinculados con un desempeño deficiente de la productividad, en particular con el tiempo, conforme los subsidios aumentan.
- ³ En varias evaluaciones de la capacitación para la iniciativa empresarial se llegó a la conclusión de que gran parte de los graduados en efecto establecen empresas. Sin embargo, muchas de estas evaluaciones no logran poner en marcha controles que tomen en cuenta que quienes tienen más probabilidad de convertirse en empresarios hayan elegido tomar el curso.
- ⁴ En cambio, algunas compañías parecen ser microempresas pero en realidad no lo son, pues parte de su nómina se ubica en el sector informal.
- ⁵ En OECD (2000a) se observa que la investigación en el Reino Unido reveló una correlación positiva entre la capacitación y el desempeño previo, pero no se detectó una asociación clara entre la capacitación y el desempeño posterior.
- ⁶ Se está lejos de comprender con plenitud las múltiples maneras en que las nuevas TIC impactarán las economías locales y regionales. Muchos de los diagnósticos han sido equivocados, dada la notoria tendencia a que las proyecciones tecnológicas, económicas y sociales sean erróneas. Por ejemplo, nunca se ha materializado la frecuentemente pronosticada reducción del predominio de algunos centros de servicios financieros internacionales, como Londres y Nueva York. Es posible que el impacto espacial de las TIC sólo pueda aclararse en el futuro. Por lo menos en Europa, resulta evidente que una parte significativa de las empresas pequeñas y medianas que utilizan Internet lo hacen para obtener información, más que para propósitos de manejo de la cadena de distribución y oferta. Una vez que es-

tos usos más especializados de Internet se vuelvan comunes, los impactos espaciales tal vez serán más marcados.

- ⁷ Véase Dalton, Ian George, *When Does Public Support for Business Incubators Make Economic Sense*, en OECD/LEED-SOFIREM (2000).
- ⁸ Véanse los comentarios de Greg Clark sobre el enfoque de cartera para la administración de propiedades en OECD/LEED-SOFIREM (2000).

Capítulo 9

Recomendaciones financieras

Recomendaciones financieras para los gobiernos nacionales

Considerar la introducción de flexibilidad regional en los términos de los programas nacionales de garantías de crédito

Dentro de un mismo país —y debido a que la vivienda puede ser una fuente importante de garantía para las finanzas empresariales—, las personas con proyectos igualmente viables pueden enfrentar restricciones diferenciales para el establecimiento y el desarrollo de empresas, ya que la fluctuación en los precios de la vivienda está fuera de su control.

Para contribuir a contrarrestar este impacto, Robson (1998) sugiere que se podría introducir cierto grado de variabilidad regional en los términos de los programas nacionales de garantías de crédito. Con ello se reflejarían las diferencias regionales en el valor real del inventario de viviendas.

En este sentido, Cowling (1998) también demostró variaciones importantes en la cobertura de las empresas pequeñas de acuerdo con el Programa de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa en el Reino Unido. La utilización del Programa fue mayor en las regiones que contaban con mercados financieros más desarrollados.

Es posible que los programas de garantías se diseñen de manera que varíen en las diferentes regiones, en función de las primas y la porción garantizada de cada crédito. En efecto, Cowling encontró que las empresas y los bancos son muy sensibles a los cambios en estos parámetros. Los aspectos relacionados con el diseño y la operación de los programas de garantías de crédito se presentan en el recuadro 9.1.

Debido a los requisitos mínimos en el tamaño de los préstamos, podría ser necesario analizar la importancia de los programas de garantías de crédito para las microempresas.

Los programas de garantía de crédito también podrían abrirse a los intermediarios del microcrédito y las instituciones de finanzas comunitarias.

Por ejemplo, el Fondo Phoenix del Reino Unido ofrece garantías sobre inversiones en instituciones locales y de microfinanzas.

**Recuadro 9.1. Programas de garantía de crédito:
propósitos, diseño e impacto**

Los programas de garantía de crédito tienen el objetivo de facilitar el acceso al crédito bancario a empresas con proyectos viables, de lo que estarían excluidas en otras circunstancias. Los programas están diseñados para cumplir este objetivo al garantizar la amortización de parte de las pérdidas de crédito en las que incurren los bancos (y en algunos casos las instituciones no bancarias). Una ventaja de los programas de garantía es su bajo lastre entre los deudores, ya que, debido a su mayor costo, hay pocos incentivos para acceder al programa, a menos que sea como último recurso.

Casi todos los países europeos cuentan con un fondo nacional de garantías de crédito.

Un ejemplo son el programa Finnvera de Finlandia, el programa CERSA de España y la iniciativa Almi de Suecia. Las *asociaciones* de garantía de crédito están más extendidas en Francia e Italia que en otros países, donde predominan los *fondos* de garantía.

Los aspectos operativos cruciales en el diseño de los fondos de garantía son los siguientes:

- a. El prorrateo del riesgo entre los participantes, de manera que la intervención del banco y los incumplimientos de los deudores sean de magnitud razonable y manejable.
- b. Que el personal tenga conocimiento administrativo suficiente (pago puntual de solicitudes, uso de criterios transparentes, mantenimiento de los costos administrativos en niveles bajos, etcétera) y las aptitudes técnicas necesarias (evaluación eficaz de los créditos, establecimiento de niveles de comisiones y volúmenes totales de crédito apropiados, etcétera) con el fin de convencer a los bancos participantes de que son socios confiables.
- c. Que los programas no estén alejados de los deudores, pues parecen ser más exitosos cuando el personal tiene un conocimiento profundo de la empresa que solicita el crédito y de su entorno ope-

Recuadro 9.1. Programas de garantía de crédito: propósitos, diseño e impacto

rativo y cuando se dispone también de servicios de apoyo técnico para los deudores (prestados por el programa o por terceros).

Por lo general, las empresas que obtienen un crédito pagan una comisión de garantía. Esto contribuye a compensar los costos operativos y de evaluación de la inversión en los que incurre el fondo. En casi todos los programas, estas comisiones no bastan para cubrir reclamos por falta de pago, a menos que la evaluación crediticia sea rigurosa y, en consecuencia, la tasa de incumplimiento baje. Cuando los ingresos por comisiones no son adecuados, las autoridades públicas a menudo emiten contragarantías. Por ejemplo, en Alemania, el gobierno central proporciona una contragarantía de 60 por ciento por cada garantía que extienden los 16 bancos regionales dedicados a esta actividad (Evers *et al.*, 2001). La determinación de un programa de comisiones apropiado puede resultar problemática si las proyecciones estadísticas sobre las pérdidas no son confiables. Es imposible evitar cierto grado de ensayo y error, con lo que los programas de cobro de comisiones se ajustarán en el tiempo mediante una serie de iteraciones.

De acuerdo con algunos programas, los bancos evalúan el crédito y el programa proporciona autorización automática. En los casos en los que prevalece esta práctica, la sostenibilidad del fondo podría verse obstaculizada, pues los bancos pueden verse tentados a utilizar el programa para garantizar sus créditos riesgosos, incluyendo aquellos para los que se dispone de la garantía adecuada. En este sentido, se sugiere que en los casos en los que los bancos tienen la obligación legal de otorgar créditos en las comunidades desfavorecidas, los programas de garantías pueden ser utilizados sólo para cubrir esta parte de la cartera de crédito. Asimismo, si los bancos tienen que evaluar los créditos eso significaría que el programa no está contribuyendo a reducir sus costos de operación, lo que para ellos debería representar uno de los beneficios de participar.

De aquí se desprende que los programas requieran cierta autonomía con respecto a los bancos participantes. Esto demanda un equipo de personal capacitado en forma adecuada, en especial en cuanto a la evaluación de créditos. Por ejemplo, la forma en que el programa de garantías trata las solicitudes es un elemento clave en la decisión de los bancos de participar o no.

Recuadro 9.1. Programas de garantía de crédito: propósitos, diseño e impacto (continuación)

Según el país, las contribuciones financieras a los programas de garantías de crédito provienen de bancos, asociaciones comerciales, cámaras de comercio y autoridades locales, regionales y nacionales. En algunos casos, como el de los Países Bajos, no se establece un fondo pero el gobierno asume el compromiso de rembolsar las pérdidas a los bancos. Mediante un programa dirigido por la Administración de la Pequeña Empresa (Small Business Administration, SBA) en Estados Unidos, se permite que los bancos vendan los créditos cubiertos por el programa en el mercado de dinero como valores garantizados por el gobierno. El monto de las garantías que se ofrecen en algunos casos está establecido en la legislación correspondiente y en otros se fija como múltiplo de los fondos de garantía. Los programas con un promedio bajo de reclamaciones por incumplimiento han proporcionado garantías equivalentes a entre 20 y 25 veces el tamaño del fondo (Levitsky y Prasad, 1987).

El parámetro operativo más importante en función de su efecto en los programas de garantías se relaciona con el nivel de riesgo que debe soportar el banco que otorga el crédito, el programa de garantías y el deudor. Si los préstamos bancarios están garantizados totalmente, puede haber pocos incentivos para evaluar en forma correcta las solicitudes de crédito y los bancos podrían utilizar el programa para otorgar créditos a deudores riesgosos o para recompensar a los buenos clientes al permitirles sustituir parte de la garantía que por lo regular se les exige con garantías de crédito.

Si los bancos enfrentan un riesgo demasiado alto podrían no participar, considerando que la evaluación de crédito realizada por su personal es indispensable. De acuerdo con Levitsky y Prasad (1987), la experiencia sugiere que debería requerirse que los bancos que otorgan créditos asumieran entre 20 y 30 por ciento del riesgo. Los autores plantean que el riesgo que asumen los bancos puede variar en función de la frecuencia y la magnitud de sus reclamaciones. Esto serviría para desalentar los abusos en el programa.

También existe falta de voluntad por parte de las autoridades públicas para capitalizar los programas de garantías si los bancos mismos no comparten el riesgo. Sin embargo, algunos estudios sugieren que los programas en los cuales los bancos no asumen riesgo alguno no necesitan incurrir en pérdidas prohibitivas, siempre y cuando prevalezcan ciertas condiciones fundamentales. Dichas condiciones se centran en que los créditos se evalúen de manera correcta, que los incum-

Recuadro 9.1. Programas de garantía de crédito: propósitos, diseño e impacto (continuación)

plimientos de pago de un crédito reduzcan seriamente la posibilidad de que un deudor tenga acceso a créditos futuros y que los bancos intenten conservar una reputación de buen juicio en el otorgamiento de créditos, sin importar si éstos están garantizados o no (Levitsky y Prasad, 1987). En cambio, el nivel de garantía que se requiere a los deudores debería ser un incentivo para la amortización del crédito, sin desalentar la participación. Al no arriesgar algunos de sus propios activos, los deudores pueden considerar el incumplimiento como una opción fácil.

Las tasas de pérdidas en los distintos programas reflejarán en parte si los grupos a los que se orientan dichos programas incluyen principalmente deudores de bajo o alto riesgo. Un programa que no sufre pérdidas tiene pocas posibilidades de cumplir la función para la que se diseñó, pues los créditos tal vez se estarían canalizando sólo a los deudores más seguros. En efecto, se han realizado pocas evaluaciones de los programas con respecto al criterio de adicionalidad. Entre las excepciones pueden mencionarse evaluaciones de la Ley de Crédito para la Pequeña Empresa (Small Business Loan Act) de Canadá (Riding y Haines, 2001) y el Programa de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa del Reino Unido (KPMG Management Consulting, 1999). Entre otros, este último estudio calculó un crecimiento de entre 0.3 y 0.6 empleos en cada empresa beneficiada, luego de descontar los efectos de desplazamiento. Se descubrió que la adicionalidad del empleo se reducía con el tamaño de la empresa y se elevaba con la antigüedad de la misma. Asimismo, las actividades nuevas e innovadoras también mostraron una correlación positiva con el aumento de la adicionalidad. Del mismo modo, se asociaron los mayores montos de crédito con altos niveles de adicionalidad financiera y del empleo. Por lo general, se observó que cerca de 60 por ciento del crédito otorgado de conformidad con este programa resultó tener adicionalidad. Cabe añadir que cerca de una quinta parte de los créditos garantizados por el programa se ha destinado al establecimiento de empresas.

Fuente adicional: Levitsky (1993).

Considerar la creación de incentivos para el apoyo bancario de las iniciativas de microfinanzas

Algunos bancos comerciales prestan apoyo a las iniciativas de microfinanzas por diversas razones comerciales y filantrópicas. Un ejemplo ilustrativo es el de NatWest Community Bond, establecido en 1999 en el Reino Unido. Los incentivos pueden emplearse para aumentar el apoyo bancario —y tal vez el apoyo de los individuos— a las instituciones que proporcionan micro-financiamiento. Entre los posibles incentivos se cuentan créditos fiscales para las inversiones en estas organizaciones o deducciones de impuestos de los ingresos asociados con dichas inversiones, al igual que premios públicos.

Prestar atención minuciosa a las características operativas y de diseño de las iniciativas de microfinanzas

Los microcréditos pueden ser muy valiosos para las empresas más pequeñas, en especial durante las primeras etapas del establecimiento, antes de que los bancos ofrezcan préstamos a plazo o instrumentos comerciales de sobregiro. Los programas que proporcionan pequeños volúmenes de crédito a quienes pretenden establecer o ampliar una empresa hoy están extendidos en los países de la OCDE. Algunos ejemplos, para mencionar sólo unos cuantos, pueden incluir casos como el del programa Goldrausch Frauennetzwerk en Berlín, la red RACINES en Francia y Génération Banlieue, una cooperativa de inversión que apoya a las microempresas establecidas por los jóvenes en los suburbios desfavorecidos de París. En Estados Unidos, hacia mediados de los años noventa, el Tesoro asignó a la Administración de la Pequeña Empresa un total de 125 millones de dólares anuales para apoyar las iniciativas innovadoras de microcrédito. La multiplicación de programas y el aumento del interés de las políticas públicas se inspiraron en parte a raíz de los programas exitosos que se aplican en los países en desarrollo. En el ámbito global, el movimiento del microcrédito ha alcanzado un nivel importante. Hacia finales de los años noventa, las 200 organizaciones más importantes en el campo del microcrédito mantenían poco más de siete mil millones de dólares en créditos vigentes (Conaty y Fisher, 1999). Asimismo, la aparente promesa de reducir la pobreza mediante la generación de utilidades ha ganado la aprobación del microcrédito en todo el espectro político.

Los programas de microcrédito tienen diversos objetivos y convenios operativos. Algunos se concentran en las metas sociales, orientándose a los grupos desfavorecidos socialmente y a las minorías étnicas. Algunos otros son más explícitamente económicos y se dirigen a mejorar la generación y el desarrollo de empresas *per se*. Entre los clientes se incluyen personas con ingresos de bajos a moderados, trabajadores pobres, desempleados y personas que

reciben asistencia social (Bhatt y Tang, 2001). En otras palabras, los deudores participantes en dichos programas se encuentran entre los grupos con mayores probabilidades de enfrentar dificultades para tener acceso a fuentes formales de crédito, debido a los altos riesgos y costos que representan y sus limitaciones para depositar una garantía. Son también de los que quizá tienen la mayor necesidad de obtener un crédito formal, debido al bajo nivel de sus activos financieros netos.

Algunos programas de microcrédito financian el establecimiento de empresas, en tanto que otros se especializan en el capital de trabajo. Con frecuencia los programas prestan a tasas de interés de mercado o incluso mayores (aunque en algunos países, como Estados Unidos, los límites superiores a las tasas de interés han afectado a los programas). El otorgamiento de créditos a tasas comerciales refleja la presencia de presiones para alcanzar la sostenibilidad financiera, al igual que el punto de vista de muchos practicantes en el medio de que el acceso al crédito para el desarrollo empresarial es un obstáculo más importante que el costo financiero del endeudamiento (sin embargo, se requiere investigar más a fondo sobre la capacidad de respuesta de la demanda de crédito a la tasa de interés entre los deudores de bajos ingresos). En contraste con las prácticas de los bancos comerciales, los programas a menudo prestan sin garantías. Asimismo, varían en cuanto a la medida en la que proporcionan capacitación, desarrollan redes empresariales y contribuyen con otros servicios, como la atención infantil y la asesoría legal.

El microcrédito representa un servicio financiero diferenciado, especializado e innovador

Los programas de microcrédito representan un producto financiero especializado, con programas que muestran un nivel considerable de innovación en las técnicas que emplean. Estas innovaciones se centran en reducir los altos costos de operación que implica el crédito repetido en volúmenes reducidos, además de desalentar el incumplimiento de los pagos. Por ejemplo, las iniciativas de microcrédito emplean diversas formas de otorgamiento de crédito paritario. De acuerdo con estos sistemas de crédito, los deudores forman grupos pequeños para proporcionar una garantía colectiva de pago.¹ En algunas variantes de este enfoque, los créditos se otorgan en forma directa al grupo. Con esto se permite que el otorgador del crédito trate con una sola entidad, en lugar de hacerlo con varias. Así, el grupo se responsabiliza por los fondos prestados a uno o más de sus integrantes. Otra ventaja de esta modalidad para el acreedor reside en que el grupo también asume funciones (y costos) asociados con la selección de los proyectos y los deudores, al igual que con el seguimiento y la ejecución de los contratos de crédito. En algunos programas, los miembros del grupo pueden ser seleccionados para obtener

un crédito de forma rotativa, una vez que el deudor ha demostrado su solvencia crediticia. La teoría también indica que los contratos de crédito grupales pueden contribuir a que los acreedores distingan entre deudores con niveles de riesgo similares. Esto se debe a que existen desincentivos para que los deudores se agrupen con otros deudores que implican niveles de riesgo distintos (Ghatak, 1999).

De igual manera, muchos programas operan sistemas de crédito escalonado, los cuales proporcionan acceso a los deudores a créditos cada vez mayores, sujetos a la amortización de los préstamos previos. Esta práctica puede reducir los riesgos del programa al eliminar a los deudores menos viables (aunque con la posible desventaja de restringir los proyectos de crecimiento acelerado [Servon y Bates, 1998]). Además, los programas de amortización periódica son comunes en los contratos de microcrédito, con pagos iniciales que a menudo se requieren poco después de recibir el crédito. Estas contribuciones sirven para alertar con anticipación a los programas del surgimiento de un problema de amortización, al igual que para contar con señales sobre la confiabilidad acerca de los deudores (Morduch, 1999).

Se observa que las iniciativas de microcrédito traen consigo beneficios importantes

Los programas de microcrédito registran beneficios importantes. Por ejemplo, entre los clientes de una serie de programas de microcrédito en Estados Unidos, se redujo de manera importante la dependencia de la asistencia pública, en tanto que la rentabilidad empresarial, el crecimiento del capital y la remuneración neta aumentaron notoriamente (Bhatt y Tang, 2001). En las economías en transición, el microcrédito contribuye a llevar a la pequeña empresa a la economía formal. Algunos programas también informan de una mayor posibilidad de empleo entre los deudores, en especial cuando el endeudamiento se presenta en conjunto con la capacitación y la orientación. Asimismo, se afirma que los costos de la generación de empleos mediante el microcrédito son bastante más bajos. Al estudiar un conjunto de iniciativas, Evers *et al.* (2001) sostienen que un nuevo empleo generado por medio del microcrédito a menudo cuesta menos de cinco mil euros. En Polonia se informó que alrededor de cuatro créditos de corto plazo del programa Fundusz Mikro generaron en promedio un nuevo empleo. Además, con frecuencia se asevera que las tasas mundiales de incumplimiento en los programas de microcrédito son más bajas que las que registran los bancos comerciales en sus créditos a la pequeña empresa.

Entre los beneficios menos tangibles, los deudores describieron con frecuencia los impactos psicológicos positivos surgidos del hecho de que se les confíe un crédito. Del mismo modo se detecta una mejor autodisciplina

resultante de las exigencias y la confianza que se deposita en los participantes. Los programas también contribuyen a crear redes benéficas de apoyo y de negocios entre los clientes. Por ejemplo, un resultado valioso del crédito paritario a menudo es permitir que las mujeres compartan sus experiencias al enfrentar los retos de administrar un negocio. Algunos programas de Estados Unidos crean importantes redes de apoyo tanto entre los deudores como entre los programas y otras instituciones (Servon, 1998) (en este sentido, al analizar una iniciativa basada en Toronto, Gómez [1999] encontró que los deudores individuales que se graduaban de un grupo paritario tenían un desempeño ligeramente mejor que el de otros clientes en el ámbito del crédito).

En términos más generales, los programas exitosos también sirven para ilustrar que es posible que los pobres y los desempleados establezcan y operen negocios solventes.

Sin embargo, es pertinente hacer notar que las evaluaciones de los programas de microcrédito rara vez usan grupos de control o formas sofisticadas de evaluación estadística. De igual manera, muchos de los éxitos que se atribuyen a los programas de microcrédito deben tratarse con precaución. Por ejemplo, las altas tasas de amortización de créditos pocas veces se asocian con la rentabilidad de los programas (Morduch, 1999).

Además, los impactos de éstos se sobreestimarían si no se toma en cuenta el hecho de que la selección de los participantes podría estar sesgada hacia los deudores de alta calidad.

Sin embargo, el microcrédito implica complejos retos institucionales y de política

El microcrédito es una actividad especializada e intensiva en aptitudes que involucra complejos retos institucionales y de política. Pocos bancos se especializan en este rubro (de hecho, su función central tal vez reside en ser mayoristas del financiamiento para las instituciones que se especializan en las microfinanzas). Además, los programas por lo regular requieren plazos largos de planificación y experimentación. No obstante, las iniciativas de microcrédito algunas veces se establecen sin una evaluación apropiada de su viabilidad y muchas al final sólo atienden a un número reducido de clientes y otorgan pocos créditos al año (Evers *et al.*, 2001). En Estados Unidos, los programas a menudo experimentaron grandes pérdidas crediticias, costos indirectos excesivos y un alcance limitado (Bhatt y Tang, 2001). En Chapman *et al.* (1998) se citan estudios realizados en Australia que atestiguan la falta de enfoques comunes al microcrédito y la poca sostenibilidad de los numerosos fondos en este renglón. La sostenibilidad tiene dos componentes: el financiero y el operativo. El primero se logra cuando el ingreso obtenido iguala por

lo menos a los costos operativos *y* el costo comercial del capital. Por su parte, la sostenibilidad operativa se presenta cuando el ingreso obtenido por lo menos iguala a los gastos operativos. La baja sostenibilidad tiene una pluralidad de causas.

Por ejemplo, las economías de escala que pueden generarse en los países en desarrollo, donde a menudo se registra un gran número de deudores potenciales, por lo general no están disponibles para las iniciativas en los países miembros de la OCDE.

En Estados Unidos, la mayoría de los programas de microcrédito patrocinados por el Departamento del Tesoro no ha logrado llegar a una amplitud eficiente (Conaty y Fisher, 1999). Los problemas que presentan una marcada amplitud inadecuada son una limitación aún más seria para los programas orientados a las zonas locales.

El logro de la sostenibilidad será más difícil si los programas se concentran en los deudores más desfavorecidos, en la fase inicial del desarrollo de un negocio o incluyen un componente experimental. Por consiguiente, no debe sorprender que en Estados Unidos más de la mitad del total de clientes de algunos de los programas más antiguos no sean personas de bajos ingresos (Bhatt y Tang, 2001).

Los gobiernos algunas veces exageran los problemas de la amplitud reducida al elegir términos restrictivos en exceso e inflexibles para el otorgamiento de fondos. Los recursos a menudo se sujetan a grupos de clientes específicos, a programas basados en asociaciones, a empleos de capital de crédito, al financiamiento del establecimiento de nuevas empresas, etcétera. La restricción en los términos del patrocinio puede limitar las oportunidades para lograr eficiencias de amplitud. Del mismo modo, puede reducir la inversión en algunas funciones cruciales a las que, en ocasiones, los patrocinadores públicos asignan una prioridad baja, como la investigación de mercado.

En la práctica, muchos programas de microcrédito no son sostenibles en términos operativos. Muchos menos son autosostenibles desde el punto de vista financiero, incluso en los países en desarrollo. Esto no es motivo para descartar las iniciativas de microcrédito, pues los beneficios sociales derivados de estos programas pueden exceder los rendimientos financieros. Sin embargo, hoy día se cuenta con muy poca investigación de evaluación para permitir una valoración cuantitativa del total de beneficios que generan los subsidios otorgados por estos programas.

La comunidad encargada del diseño de políticas tiene poca idea de lo que podría constituir un nivel óptimo de subsidio para garantizar que los deudores de bajos ingresos tengan acceso a créditos empresariales, al igual que para generar impactos significativos en los ingresos y otros elementos deseables.²

El diseño y la operación de los programas también se ven afectados por diversos problemas comunes

¿Cuáles son los peligros operativos y de diseño que se enfrentan con mayor frecuencia en el ámbito del microcrédito y cómo pueden evitarse? Muchos autores describen una serie de problemas que lo afectan. Bhatt y Tang (2001) presentan una evaluación en especial clara y sinóptica. En ella se describen tres temas que por lo general debilitan a los programas que operan en Estados Unidos.

Los tres rubros son los siguientes: un proceso deficiente para atraer y preparar a los deudores potenciales; problemas de manejo de riesgos y minimización de los costos de transacción, así como fallas en la gestión del programa.

A continuación se resume la descripción que presentan Bhatt y Tang de las dificultades que se experimentan en estos tres rubros:

a. *Un proceso deficiente para atraer y preparar a los deudores potenciales*

Existe una conciencia inadecuada de los programas entre los clientes potenciales. En efecto, se ha descrito que el reto principal al que se enfrenta el sector en Estados Unidos es la falta de demanda de los servicios que prestan los programas, en lugar de la escasez de financiamiento de los mismos (Glackin, 2002; Burrus, 2002). Algunos de los factores que contribuyen a este problema son la inversión insuficiente o inadecuada en las actividades de acercamiento, el aislamiento de los deudores —en especial en las zonas rurales— y las barreras culturales y del idioma. En la preparación de los deudores, la capacitación que proporcionan las iniciativas de microcrédito suele ser muy general.

b. *Manejo del riesgo y minimización de los costos de transacción*

Algunos patrocinadores de programas no comprenden del todo la función de la garantía. Las descripciones de algunos programas reconocidos de microfinanciamiento en países en desarrollo ponen a veces un énfasis excesivo en la falta de requisitos de garantía. Esto, a su vez, provoca que se ignore el uso de una serie de sustitutos de la garantía en muchos programas exitosos. Asimismo, los vínculos sociales que fundamentan el crédito grupal en los países en desarrollo pueden resultar en exceso débiles para las comunidades de bajos ingresos en zonas urbanas desfavorecidas de Estados Unidos y otros países miembros de la OCDE.

El concepto de la responsabilidad solidaria puede ser ajeno a la experiencia y la historia locales. En efecto, incluso en los países en

desarrollo, como lo demostró Woolcock (1999), la debilidad de las relaciones sociales entre el personal adscrito al programa y los deudores perjudican en serio la sostenibilidad de los programas de crédito grupal.

En consecuencia, la debilidad de los programas de endeudamiento grupal obstaculiza la minimización de costos, ya que es el programa el que se ve obligado a asumir los costos de transacción relacionados con la selección, el seguimiento y la obligación de cumplimiento del crédito.

En este sentido, en el recuadro 9.2 se presentan ejemplos de investigación sobre las formas en que las características de un vecindario influyen en el éxito de un programa de microcrédito para los autoempleados de Toronto. En términos más generales, al compararlos con los programas de microfinanzas de los países en desarrollo, los de los países desarrollados reflejan altos costos no financieros, sobre todo los relacionados con el personal.

c. *Prácticas y administración deficientes de los programas*

Un problema frecuente es la falta de disciplina comercial. Cuando los fondos de microcrédito son capitalizados a partir de fuentes concesionadas, se corre el riesgo de que los recursos sean tratados como gratuitos y prestados sin seguir los procedimientos debidos. Los analistas europeos también perciben esto como una de las principales restricciones para el desarrollo del microcrédito (Evers *et al.*, 2001).

Cuando los deudores incumplen pero siguen recibiendo créditos —tal vez debido a que los administradores y los patrocinadores de los programas consideran que el programa tiene una función redistributiva más que comercial—, los deudores actuales y potenciales tienen un incentivo para comportarse en consecuencia.

Los diversos grupos de interés que participan en el programa también pueden tener objetivos divergentes e incluso conflictivos. Por ejemplo, un patrocinador del sector público quizá desee que se otorguen grandes volúmenes de crédito. Para lograrlo, se requerirían procedimientos de selección poco rigurosos.

Al mismo tiempo, es posible evaluar el desempeño de los administradores del programa con base en su éxito para minimizar los incumplimientos en los créditos, aunque la tasa a este respecto podría elevarse si se relajan las medidas de selección.

Recuadro 9.2. Efectos locales, capital social y crédito paritario: vínculos con el éxito del autoempleo

Gómez (1999) realizó una investigación sobre el capital social, las características locales y el crédito paritario y sus funciones en el éxito del autoempleo a pequeña escala. En el estudio se utilizó una encuesta de corte transversal de diseño propio realizada en 1998, en combinación con expedientes de cerca de 650 autoempleados a pequeña escala que residían o trabajaban en la zona metropolitana de Toronto.

Los participantes eran todos clientes de Calmeadow Metrofund, proveedor de microfinanciamiento sin fines de lucro. Calmeadow otorgó créditos a personas autoempleadas que por lo general habían sido ignoradas por las instituciones financieras de la tendencia dominante. El 30 por ciento de la base de clientes de Calmeadow incluye a negocios con menos de un año de operación. Por lo general este grupo no es atendido por los bancos, que a menudo requieren la entrega de estados financieros personales y del negocio para entre uno y tres años de operación.

En el estudio se utilizaron tres indicadores principales de calidad de la localidad: el porcentaje de instalaciones residenciales y comerciales construidas antes de 1960; la proporción de personas con un nivel educativo menor a entre 13 y 15 años, que se empleó para captar el nivel del capital humano local; y la proporción de dueños de viviendas. Los vínculos entre el capital social y el éxito empresarial se calcularon utilizando las siguientes medidas: la solidez de los lazos sociales, reflejada en si los participantes sentían que siempre podían depender en que sus amigos o parientes los ayudaran; una variable ficticia (*dummy*) para indicar si el participante era miembro activo de una organización, un grupo, un club o un equipo; la función de los contactos en la generación de oportunidades de negocios; y la importancia de las normas sociales, reflejada en la convicción de las personas de que vivir en una localidad en la que se conoce a la mayoría de los vecinos es un elemento clave del éxito empresarial.

Se encontró que las personas autoempleadas que recibieron un crédito personal ganaron más, en promedio, que las pertenecientes a un grupo paritario. Sin embargo, los candidatos a un préstamo personal que pasaron por el proceso de un grupo paritario ganaron más que los candidatos individuales y los del grupo paritario. A pesar de que el coeficiente no resultó significativo, los graduados del grupo paritario ganaron 21 por ciento más que los deudores individuales comparables.

Recuadro 9.2. Efectos locales, capital social y crédito paritario: vínculos con el éxito del autoempleo (continuación)

Las personas que informaron tener lazos estrechos con la familia y los amigos ganaron mucho más que otras personas similares en otros aspectos (cabe apuntar que los ingresos fueron 13 por ciento más altos). Sin embargo, la dirección de la causalidad no es clara, pues al tener ingresos más altos una persona autoempleada puede encontrarse en una mejor posición para establecer relaciones sociales.

Las características no observadas también pueden predisponer a las personas a alcanzar el éxito en el mercado laboral, mientras que a la vez establecen relaciones sociales más estrechas y numerosas.

Por otra parte, el hecho de pertenecer a un club, una asociación, un equipo o una organización se relacionó de manera positiva con el éxito empresarial. En promedio, los miembros activos de estos grupos ganaron 40 por ciento más que los que no lo eran. Las personas que expresaron que los contactos no eran útiles para su negocio ganaron 100 por ciento menos que quienes afirmaron beneficiarse con los contactos.

Debido al tamaño de la muestra, los resultados del estudio no fueron concluyentes en lo relacionado con la influencia de las características del vecindario en el éxito en el autoempleo.

No obstante, las empresas con sede en los hogares ganaron, en promedio, 37 por ciento menos en promedio que las situadas en un almacén, un mercado o un parque industrial. También resultó interesante observar que quienes residen o trabajan en localidades donde vivían personas con niveles educativos más altos ganaron significativamente más que las personas similares en otros aspectos.

En resumen, los deudores con características similares en otros sentidos no parecieron beneficiarse del mismo modo de la participación en esta iniciativa de microcrédito. Se observó que algunos factores que los acreedores observan menos, como las conexiones sociales, el acceso a la información, el apego a la comunidad y si el ingreso al autoempleo es voluntario, ejercieron influencia en el éxito del autoempleo.

Fuente: Gómez (1999).

Elementos del diseño de programas de microcrédito sostenibles y eficaces

Para alcanzar la sostenibilidad de los programas, los diseñadores de políticas necesitan conceder un plazo largo. Fundusz Mikro —el programa polaco ya mencionado— recibió una generosa ayuda del Fondo Empresarial Polaco-Americano (Polish-American Enterprise Fund) y de USAID y le llevó cerca de cinco años alcanzar la sostenibilidad operativa. Asimismo, el recientemente establecido Street UK del Reino Unido (que cuenta con cerca de 40 oficinas en distintas zonas del país que atienden a casi 20 mil clientes) ha planificado alcanzar la sostenibilidad luego de aproximadamente 15 años de operación.

Los diseñadores de políticas también deben asignar montos importantes de capital inicial o alentar a otros a contribuir a ellos. Esta erogación inicial por lo general proporciona poco o ningún rendimiento. También será necesario acumular reservas para lidiar con las pérdidas esperadas. Además, la orientación empresarial, en especial para las empresas incipientes, podría requerir un financiamiento cuantioso. Evers *et al.* (2001) sugieren que sería aconsejable recurrir a una gama de fuentes de financiamiento privadas y públicas. El trato con distintos patrocinadores puede añadir disciplina al proceso de otorgamiento de crédito y aumentar la estabilidad financiera de un programa. En efecto, algunos programas de microcrédito involucran el establecimiento de asociaciones entre el sector sin fines de lucro, el público y el privado. Por ejemplo, en Irlanda, el programa Primer Paso (First Step) recibió apoyos corporativos. Por otro lado, en Canadá, el Fondo de Desarrollo Local y Regional de Quebec (Fonds de Développement Local et Régional au Québec) fue capitalizado por los gobiernos federal y local, sindicatos, cooperativas, bancos comerciales y empresas privadas, al igual que por grupos de ciudadanos y organizaciones religiosas.

Bhatt y Tang (2001) proponen que la acumulación de capacidad y el mejoramiento de las prácticas de los programas de microcrédito se concentran en cuatro ámbitos principales: la selección de técnicas de otorgamiento de crédito, la elección de los productos financieros que se ofrecen, los mecanismos empleados para la prestación de servicios no financieros y la gestión del programa. A continuación se describen las recomendaciones derivadas:

a. *Técnicas de otorgamiento de crédito*

Como ya se comentó, los métodos especializados de microcrédito son esenciales para reducir los costos de operación y estimular el pago. Son cruciales para los programas con orientación local que involucran un número reducido de créditos. Si las oportunidades para el crédito grupal son limitadas en algunas comunidades urbanas desfavorecidas, podrían emplearse técnicas alternativas para evaluar el riesgo crediticio, entre ellas la inclusión de referencias del arrenda-

tario, estados de cuenta de ahorros y recibos de pago de servicios públicos y otros historiales de pago. También podría considerarse utilizar formas de garantía no tradicionales, como mobiliario, automóviles o televisores.

b. *Productos financieros*

Los servicios financieros prestados deben cubrir las demandas del mercado en forma tan precisa como sea posible. Por ejemplo, los trabajadores pobres pueden requerir un crédito promedio más alto que otros deudores. De manera similar, los productos financieros deben adecuarse a los requerimientos de los clientes que operan en nichos comerciales específicos. Por ejemplo, los empresarios del sector servicios pueden ser los que más necesiten créditos para capital de trabajo. Aquellos que se desempeñen en el sector manufacturero podrían requerir créditos para inversión en equipo.

c. *Servicios no financieros*

La capacitación y la asistencia técnica podrían estar a cargo de instituciones especializadas, como es el caso de las universidades comunitarias en Estados Unidos y las cámaras de comercio en Alemania. El alto costo de entrenar ha amenazado la sostenibilidad de una serie de programas (Evers *et al.*, 2001). Los programas de microcrédito podrían buscar asociarse con prestadores de servicios especializados. Hacerlo contribuiría a reducir los costos operativos y a incrementar la eficacia.

d. *Procedimientos administrativos*

De igual importancia que el otorgamiento de financiamiento, los patrocinadores deben asegurarse de que los administradores de los programas cuenten con las competencias necesarias. Se requieren habilidades especializadas y experiencia en ámbitos como el establecimiento de controles internos y estructuras de gobernabilidad, la negociación con una serie de entidades de financiamiento y el mantenimiento de su confianza, la administración de las finanzas del programa y la planificación a largo plazo. El desarrollo de un programa empleando a personal propio tiene pocas probabilidades de éxito si estas personas no son especialistas. Y las aptitudes requeridas tampoco se encontrarán necesariamente en los bancos locales, pues pocas instituciones bancarias se especializan en el microcrédito. También sería necesario que el personal ejecutivo contara con aptitudes diplomáticas, si la manera de operar de un programa se ve amenazada por la interferencia política. En muchos países miembros de la OCDE,

en la actualidad ya se cuenta con acceso a la capacitación para ejecutivos de microfinanzas.

Incluso con la adopción de estas prácticas, no dejan de ser significativos los retos para el manejo sostenible y eficaz del microcrédito. Por ejemplo, a pesar de haber puesto en marcha muchas de las recomendaciones mencionadas arriba y de contar con una organización altamente profesional, ACCION USA, tal vez el principal programa de microcrédito en Estados Unidos, experimenta dificultades para alcanzar su amplitud (Burrus, 2002). Todavía se requiere la realización de trabajo adicional entre los países miembros de la OCDE para identificar, difundir y poner en marcha las prácticas y las políticas óptimas en el ámbito del microcrédito.

Considerar el uso de créditos sujetos al ingreso

Chapman *et al.* (1998) describen un enfoque innovador para el financiamiento del autoempleo potencial. Los autores comienzan por destacar que las subvenciones pueden ser regresivas en la medida en la que subsidien a las empresas exitosas. Sin embargo, los créditos empresariales que deben ser amortizados en exhibiciones predeterminadas involucran riesgos de incumplimiento, desalentando así a las personas adversas al riesgo. En este caso, se propone un programa en el que los créditos sean amortizados de acuerdo con las utilidades o los ingresos futuros. Los créditos sujetos al ingreso (CSI) de este tipo han proporcionado una solución práctica a los problemas del financiamiento de la educación superior en Australia, por medio del Programa de Contribuciones a la Educación Superior (Higher Education Contribution Scheme), introducido en 1989, y el Suplemento Crediticio AUSTUDY (AUSTUDY Loans Supplement) de 1993 (se presentan análisis de estos programas en Chapman 1992; 1997). El suministro de asistencia financiera para las empresas con base en cláusulas de pago sujetas al ingreso o las utilidades podría representar una serie de ventajas. En primer lugar, los CSI ofrecen a los receptores una protección contra el incumplimiento. Debido a que la amortización depende del logro de un nivel específico de ingreso o de utilidades, la probabilidad de que las personas no sean capaces de pagar es baja. En consecuencia, los deudores no necesitan preocuparse por la pérdida de solvencia crediticia asociada con el incumplimiento, lo que podría significar dejar de tener acceso a otras fuentes de crédito. En segundo lugar, es probable que las consecuencias distributivas de los CSI sean progresivas.

Los programas podrían diseñarse de forma que los empresarios que establecen negocios exitosos paguen montos mayores y aquellos cuyas empresas fracasan paguen menos.

Las uniones de crédito también pueden ser valiosas

El funcionamiento de las uniones de crédito se basa en la creación de un fondo común a partir de los ahorros periódicos de sus miembros y sólo a ellos se les otorgan préstamos. Los fondos son propiedad de sus integrantes y son administrados por ellos sobre bases no lucrativas. Existe una gran variación entre países en cuanto a la importancia de la membresía en las uniones de crédito. En Estados Unidos, cerca de 30 por ciento de la población pertenece a una unión de crédito, en comparación con cerca de uno por ciento en el Reino Unido (HM Treasury, 1999). Sin embargo, la medida en que las uniones de crédito financian a la microempresa también varía mucho. En Estados Unidos, las Uniones de Crédito para el Desarrollo Comunitario (Community Development Credit Unions, CDCU) buscan financiar una serie de actividades que contribuyen al desarrollo local, en especial en comunidades con acceso reducido a las instituciones financieras convencionales. En muchos países las uniones de crédito financian sobre todo los créditos al consumo. Sin embargo, para muchos de los autoempleados el presupuesto del negocio y del hogar no son diferenciables. Por ende, las mejoras en la disponibilidad de servicios financieros personales —por medio de las uniones de crédito y otros intermediarios financieros— pueden contribuir a apoyar la actividad de las microempresas locales (en efecto, el trabajo teórico citado en el capítulo 5 [Parker, 2000] destaca la función del ahorro como medio potencial para relajar las restricciones financieras a la iniciativa empresarial). Para posibilitar el desarrollo de las uniones de crédito y la protección de los derechos de los depositantes, se requiere tanto una reglamentación adecuada como hacerla cumplir. Por ejemplo, en Estados Unidos, las uniones de crédito están aseguradas por la Administración Nacional de Uniones de Crédito (National Credit Union Administration), lo que permite a sus miembros depositar sus ahorros en una unión de crédito sin riesgo de perderlos.

Garantizar que se cumplan las leyes contra la discriminación en el crédito bancario

Se dispone de evidencia anecdótica y econométrica de la discriminación en los mercados de crédito contra las mujeres y algunas minorías étnicas. Entre las minorías étnicas, la iniciativa empresarial a menudo se concentra por áreas geográficas y no es raro observarla en zonas con entornos empresariales pobres. Debería supervisarse el otorgamiento de créditos a grupos minoritarios, mujeres, personas con discapacidad y otros para garantizar que no haya discriminación y, donde sea necesario, debería considerarse imponer la revelación obligatoria de las actividades de crédito de los bancos (como sucede en Estados Unidos). La legislación contra la discriminación debe hacerse cumplir.

Abordar el asunto general de la falta de establecimientos bancarios en zonas marginadas

Los bancos disfrutan de ventajas particulares al otorgar crédito a empresas pequeñas. Las instituciones bancarias pueden obtener información importante sobre los deudores por medio de las cuentas de depósito y la prestación de otros servicios financieros intensivos en información (Petersen y Rajan, 2001). Para el candidato a empresario, la falta de contacto previo con el sector bancario —por ejemplo, no contar con una cuenta corriente personal— dificultará el acceso al crédito. En algunos países y localidades, éste puede ser un problema serio. Por ejemplo, en el Reino Unido, cerca de diez por ciento de los hogares no poseen una cuenta bancaria (HM Treasury, 1999a), en tanto que los autoempleados que viven en zonas marginadas tienen menos probabilidades de ser titulares de una cuenta corriente personal que quienes viven en otras áreas (Bank of England, 2002). Al mismo tiempo, la apertura financiera ha enfrentado a los bancos a una seria presión competitiva. Un resultado de dicha presión es que ahora algunos de ellos cierran sucursales en ciertas localidades, aunque estas medidas tienden a ser menos frecuentes en zonas donde la actividad comercial es mayor.

Sin embargo, parece escaso el campo de acción de las políticas locales para retener a las sucursales bancarias. Una opción consistiría en que las autoridades públicas se comprometieran a realizar sus transacciones con una institución en particular a cambio de su presencia continua en la localidad. Sin embargo, la mayoría de las medidas de política pertinentes corresponden a las autoridades nacionales. Por ejemplo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos puso en marcha el programa Premio a la Empresa Bancaria (Bank Enterprise Award), que ofrecía incentivos financieros para el otorgamiento de crédito en comunidades marginadas. Algunos países también buscan ofrecer servicios bancarios por medio de oficinas de correos y bancos públicos. Asimismo, las autoridades públicas pueden alentar los convenios entre bancos comerciales para garantizar la presencia de, por lo menos, un establecimiento de servicios bancarios en las comunidades más pequeñas. La aprobación de legislación similar a la Ley de Reinversión Comunitaria (Community Reinvestment Act) de Estados Unidos, que no tiene un equivalente en Europa, fomentaría el otorgamiento de crédito bancario en las comunidades más pobres y alteraría los incentivos que afectan el cierre de sucursales.

Los programas de banca comunitaria también fueron aplicados en ámbitos comerciales y sin fines de lucro por instituciones especializadas. Por ejemplo, el Banco Bendigo de Australia opera un programa de banca regional y comunitaria en conjunto con las comunidades en cuestión, sobre la base del reparto de utilidades (www.bendigobank.com.au).

La Ley de Reinversión Comunitaria es un programa de amplio alcance que parece causar un impacto positivo

La Ley de Reinversión Comunitaria (CRA, por sus siglas en inglés) entró en vigor en 1977 como respuesta a la escasez de prestación de servicios de créditos hipotecarios y otros servicios financieros en las comunidades pobres. En un principio la legislación se concentró en los créditos hipotecarios. La CRA otorga el derecho a los ciudadanos comunes de estudiar el desempeño de los bancos desde el punto de vista del suministro de crédito y otros servicios bancarios a comunidades pobres y grupos demográficos. Si los registros de un banco no cumplen con los requisitos mínimos, la legislación da oportunidad a los ciudadanos de presentar su queja ante los organismos de reglamentación financiera. Cuando alguna medida requiere la aprobación de las autoridades reglamentadoras (como las fusiones y adquisiciones, las solicitudes de apertura de sucursales bancarias, la incorporación en el nivel federal y los seguros de depósitos), se toma en cuenta la calificación que la CRA asigna a la institución en cuestión. La CRA aplica cuatro niveles de calificación del desempeño: “sobresaliente”; “satisfactorio”; “debe mejorar” e “incumplimiento considerable”. Estas calificaciones se basan en la consideración de una serie de indicadores ponderados de desempeño cuantitativos y cualitativos, entre ellos, la cartera de crédito, la distribución geográfica de las aperturas y cierres de sucursales, la prestación de servicios en las comunidades pobres, el apoyo a las organizaciones sin fines de lucro y el registro de asociaciones con agencias del gobierno.

Durante sus primeros años de vigencia, la CRA parece haber causado poco impacto en las instituciones otorgadoras de crédito, aunque algunos bancos en efecto comenzaron a desarrollar nuevos productos para mercados de bajos ingresos.

Sin embargo, a finales de los años ochenta comenzó a observarse un cambio sustancial en los patrones de otorgamiento de crédito, motivado por diversas causas. Algunas de éstas son el rechazo de una solicitud de fusión presentada por el Continental Bank of Chicago debido a su deficiente desempeño de acuerdo con la CRA, así como la presentación de una demanda por otorgamiento injusto de préstamos contra una importante Asociación de Ahorro y Crédito (Belsky *et al.*, 2000). En 1995, el cambio legislativo generó incentivos para otorgar créditos a empresas pequeñas ubicadas en localidades de ingresos medios y bajos (la CRA define un crédito a una empresa pequeña como un préstamo comercial de menos de un millón de dólares o un préstamo a una empresa con utilidades menores que un millón de dólares). Zinman (2002) calculó que la CRA generó un mayor acceso al crédito para cerca de cinco por ciento de las empresas de las zonas en cuestión. Los bancos afectados aumentaron su crédito para las empresas pequeñas de 12 a 15 por

ciento. Esto parece haber ocurrido sin evidencias de deterioro en la calidad del crédito o de las utilidades de las instituciones bancarias. También existen pruebas de impactos positivos reales para las empresas. En aquellos condados (subdivisiones geográficas de los estados en Estados Unidos) en los que los bancos operan conforme a los incentivos obligatorios de la CRA, las nóminas empresariales han aumentado en cerca de uno por ciento y las quiebras han disminuido de cuatro a cinco por ciento.

Entre otros resultados, la CRA también ha servido para despertar conciencia en los bancos acerca de las oportunidades comerciales de prestar sus servicios en las comunidades desfavorecidas y a personas de bajos ingresos. Asimismo, algunos bancos de gran tamaño han comenzado a otorgar créditos para el desarrollo comunitario, algunas veces por medio de intermediarios financieros dedicados al desarrollo comunitario.

Debería considerarse con atención la adopción de una legislación similar a la CRA en otros países

La creación de la CRA refleja la particular historia institucional, económica y social de Estados Unidos. Entre las circunstancias a partir de las cuales surgió esta legislación pueden nombrarse las siguientes: una sustancial segregación *de facto* en los mercados de vivienda, un conjunto de desigualdades importantes entre grupos raciales, de ingreso y zonas geográficas y el incumplimiento por parte de algunos bancos de su misión de atender de manera correcta a vecindarios específicos, a causa de la composición racial de sus habitantes o la antigüedad del acervo de vivienda. El grado y la seriedad de estos problemas en Estados Unidos sugieren que se requiere tener cuidado al momento de decidir si debe copiarse la legislación del tipo de la CRA en otros contextos. Parte de los éxitos que ha registrado la CRA también pueden haber sido producto de otras decisiones de política en Estados Unidos, que incidieron en el sector hipotecario, así como las favorables condiciones macroeconómicas que experimentó el país durante buena parte de los años noventa (Belsky *et al.*, 2000).

Si se aprobara en otro país una legislación similar a la CRA, involucraría costos de aplicación importantes para el sector público. Además, la carga de la reglamentación sería sustancial para los bancos (véase Zinman, 2002). Sin embargo, la experiencia de la CRA transmite lecciones valiosas que podrían adaptarse de distintas maneras.

Por ejemplo, Belsky *et al.* (2000) indican que la revelación pública de los créditos que otorgan los bancos, junto con la voluntad de evitar impactos negativos en su reputación, bastaron para hacer que muchos miembros de las juntas directivas de varias instituciones reconsideraran sus prácticas de autorización de créditos.

Recomendaciones financieras para los gobiernos locales

Trabajar con bancos locales y otros intermediarios financieros para facilitar el acceso de los empresarios al financiamiento

En la mayoría de los países los bancos son, en gran medida, la fuente más importante de financiamiento institucional para las empresas locales. Las autoridades locales deberían buscar trabajar con los bancos de la localidad. Los convenios de colaboración entre bancos y agencias de desarrollo local ofrecen beneficios potenciales para ambas partes. Se comparten tanto los costos operativos e indirectos como el riesgo. Ambos tipos de organización son capaces de proporcionar servicios y experiencia especializados. Por ejemplo, en la evaluación de los préstamos, un programa de apoyo a la empresa local puede generar conocimientos técnicos sobre sectores y proyectos que no están al alcance de los bancos. En efecto, los fondos de créditos blandos parecen mostrar un mejor desempeño al aumentar la participación de la comunidad (Evers *et al.*, 2001). Los programas de capacitación gestionados por los organismos de desarrollo local pueden contribuir a mejorar la calidad de las solicitudes de crédito que se presentan a los bancos. Asimismo, la capacitación reduce la ansiedad entre los deudores potenciales sobre la posibilidad de acercarse a los bancos. Los programas también pueden proporcionar la seguridad financiera que requieren los bancos para ser (co)acreedores, permitiendo que una empresa incipiente tenga un acceso más sencillo al financiamiento de proyectos viables.

Por otra parte, puede solicitarse a los bancos que remitan a programas de asesoría a los solicitantes de crédito que fueron rechazados. Al hacerlo así, se evitaría desalentar a los empresarios potenciales mediante la reformulación de proyectos casi factibles, que de este modo pueden hacerse más viables. Los bancos también pueden actuar como asociados en organizaciones que proporcionan microfinanciamiento, mediante un equipo que actúa como asesor, consejero y orientador en temas relacionados con la gobernabilidad de los programas. Algunos bancos han ofrecido descuentos en comisiones de servicio para cuentas empresariales a nombre de clientes de organizaciones locales de microfinanciamiento. La sola presencia de un banco puede añadir credibilidad a una iniciativa de crédito. Además, los bancos a menudo tienen un conocimiento detallado de los mercados locales que es valioso para las agencias empresariales. Por otro lado, los bancos ya poseen fondos para prestar, mientras que la formación de un fondo de crédito desde el inicio puede resultar ser una tarea prolongada y costosa para un programa de apoyo. De tal forma, en algunos países europeos se prohíbe por ley que las organizaciones locales y de microfinanciamiento otorguen créditos sin estar asociadas con un banco (Evers *et al.*, 2001).

Sería útil tener una mayor conciencia de los servicios de factoraje

Pocos programas públicos apoyan en el financiamiento del capital de trabajo. Las instituciones dedicadas al factoraje y al descuento de facturas pueden ayudar a las empresas pequeñas a manejar sus restricciones de capital de trabajo. Estos servicios también resultan útiles para abordar el serio problema de la gestión del flujo de efectivo en las empresas pequeñas que provoca el retraso en los pagos que reciben de las empresas grandes (y las autoridades públicas). Las casas especializadas en factoraje operan mediante el pago y la toma de responsabilidad del cobro y la administración de las facturas no cubiertas de una empresa. Así, proporcionan una forma de financiamiento a corto plazo contra la garantía de las cuentas por cobrar del cliente. Por ello, el factoraje no depende de la evaluación que realiza un banco sobre las perspectivas de crecimiento de una empresa. Tanto los bancos como las casas independientes especializadas pueden ofrecer servicios de factoraje.

Sin embargo, el factoraje puede resultar costoso. Un estudio llevado a cabo en el Reino Unido hacia finales de los años noventa, sugiere que los servicios de este tipo no están al alcance de todas las empresas en las mismas circunstancias. Las empresas más jóvenes y más pequeñas tienden a verse excluidas, se da prioridad a algunos sectores y las compañías grandes tienen menos necesidad de emplear estos servicios (Soufani, 2001). Las casas independientes suelen atender las necesidades de las empresas más pequeñas y de reciente establecimiento, aunque las comisiones que cobran son más altas que las de los servicios de factoraje que prestan los bancos. La función clave del sector público en este caso puede residir en la creación de conciencia entre los empresarios acerca de cuándo resulta óptimo utilizar los servicios de factoraje y de descuento de facturas.

Considerar el fomento de las asociaciones mutualistas de garantía de crédito

Las asociaciones mutualistas de garantía de crédito tienen el objetivo de facilitar el acceso al crédito bancario a empresas con proyectos viables, que estarían excluidas del mismo en otras circunstancias. Para realizar esto, garantizan la amortización de parte de las pérdidas en las que incurren los bancos al otorgar este tipo de créditos. Su propósito es similar al de los fondos de garantía de crédito (descritos en el recuadro 9.1) pero operan de manera distinta. En este caso los miembros de la asociación proporcionan una garantía común para créditos otorgados a un solo deudor. De este modo, el riesgo se distribuye entre los miembros de la asociación. Las asociaciones mutualistas de garantía de crédito se originaron en Europa y operan en la actualidad de manera extensa en Francia, Italia, Japón y otros países. Una ventaja de las

asociaciones de garantía de crédito reside en que los miembros de la asociación que trabajan en una misma industria pueden evaluar los riesgos que representa un crédito con mayor eficacia, además de que la presión paritaria puede contribuir a que se amortice. Se espera que los coavales cuenten con información acerca de las características del proyecto que no siempre se presenta a los bancos. Los solicitantes de un crédito también tendrán incentivos para proporcionar información al programa que quizá no desearían darle a un banco (Hughes, 1997). Al emplear la información disponible para las empresas que operan en líneas de negocios similares, los programas mutualistas abordan el problema de las asimetrías de información entre bancos y deudores que se describen en el capítulo 5. Las asociaciones también pueden negociar con los bancos para obtener tasas de interés más favorables para los créditos. En Francia, Japón y otros países, estas asociaciones también reaseguran los créditos.

Asimismo, en varios países existen programas de reaseguro subsidiados por el sector público. Son muchas las maneras de relacionarse en forma institucional con las asociaciones de garantía de crédito, aunque uno de los temas clave reside en el tamaño del grupo. La presión paritaria y la capacidad de seleccionar las propuestas minuciosamente pueden ser mayores en un grupo pequeño, aunque el margen para distribuir el riesgo también se reduce. En consecuencia, la magnitud de las garantías que ofrecen las asociaciones pequeñas tiende a ser reducida.

Hay diferencias notables entre el norte y el sur de Europa en cuanto al predominio de estos programas. Por ejemplo, cientos de miles de pequeñas empresas italianas reciben fondos respaldados por asociaciones mutualistas de garantía. En cambio, estos programas apenas existen en el Reino Unido. En el caso de las políticas, el tema central reside en si hay algún obstáculo para que agentes privados establezcan estos programas. En varios países, el sector privado ha formado y administrado este tipo de asociaciones sin ayuda alguna.

Sin embargo, se afirma que existen algunos aspectos de bien público que se relacionan con el establecimiento de estos sistemas, aunque el punto es discutible. En zonas con poca o ninguna experiencia acerca de estos programas sería apropiado que el sector público adoptara una función de generador, difundiendo información y quizá financiando estudios de viabilidad. Esto se adapta de manera general a los objetivos recientes de la Comisión Europea, en torno al patrocinio de proyectos piloto en este ámbito.

Brusco y Righi (1989) presentan una brillante descripción de la operación de una exitosa asociación de garantía de crédito en Italia. Cuando se escribió el artículo, el Consorcio de Garantías de Crédito de Modena (CGC) contaba con más de tres mil miembros. Si un miembro no es capaz de amortizar un crédito, CGC lo hace por él y se dedica a recuperar el monto del miembro en cuestión.

El CGC negocia tasas de interés por cuenta de sus miembros y por lo regular obtiene tasas menores que las que se cobran por créditos similares en otras instituciones.

Sólo se garantizan los créditos de capital de trabajo y el CGC cobra una cuota de respaldo de uno por ciento. Una característica interesante del CGC ha sido la superposición de la membresía entre la Confederación Nacional de Artesanos (CNA) y dos partidos políticos nacionales. Las solicitudes de garantías de crédito se evalúan tanto sobre la base de la confiabilidad del solicitante y su reputación profesional, como de su situación financiera. Estas cualidades se juzgan a partir de los contactos previos del solicitante con la CNA, pues el personal local de la confederación debe haber conocido el negocio del solicitante y ayudado a llevar su contabilidad.

Por su parte, el personal del CGC suele conocer en detalle el negocio del solicitante y las perspectivas del subsector al que pertenece. El conocimiento cercano de la pertenencia del solicitante a partidos políticos y a la CNA parece provocar el otorgamiento de garantías canalizadas de manera correcta, además de una considerable presión paritaria para que el crédito sea amortizado. Entre 1976 y 1989, el CGC garantizó diez mil millones de liras en créditos, con sólo 70 millones sin recuperar.

Sin embargo, estos programas mutualistas de garantías podrían no ser adecuados para todos los contextos. En los lugares donde la cultura empresarial local o nacional no esté familiarizada con ellos, su establecimiento puede requerir demasiado tiempo y atraer pocos participantes. Los países con sistemas bancarios más desarrollados también podrían considerar que son innecesarios.

Fomentar las inversiones de capital por medio de la educación y la información y apoyar las redes de ángeles empresariales

Para muchas empresas en crecimiento es esencial el acceso a las inversiones institucionales de capital. En el capítulo 3 se comentaron los informes de la existencia de lagunas en la oferta de capital de riesgo formal para empresas nuevas y pequeñas. Muchos estudios muestran también que la oferta y la demanda de capital de riesgo formal están muy concentradas en términos geográficos.

Las empresas que proporcionan capital de riesgo son escasas en las regiones menos dinámicas y en las zonas sin actividad notable en términos de servicios financieros (Mason y Harrison, 1991).

Los gobiernos crearon una amplia gama de programas para expandir la inversión en capital en empresas pequeñas y comunidades pobres (véase el recuadro 10). En algunos países, el apoyo público a la inversión en capital en empresas pequeñas ha sido sustancial en términos cuantitativos. Por ejemplo,

en 1995, en Estados Unidos, el financiamiento de capital proporcionado o garantizado por el sector público ascendió a más de 60 por ciento del otorgado por los fondos tradicionales de capital de riesgo (aunque buena parte de este porcentaje se orientó a fines tecnológicos más que de desarrollo local) (Lerner, 1999).

Sin embargo, no resulta claro que las medidas para aumentar los niveles de inversión de capital de riesgo tengan gran impacto en las zonas desfavorecidas.

En primer lugar, la actividad formal del capital de riesgo sólo es importante para una reducida minoría de empresas. Así, apenas dos de cada mil empresas de reciente establecimiento en Europa reciben capital de riesgo institucional, a pesar de la proliferación de programas públicos de apoyo. En Estados Unidos, sólo poco más de la mitad de un punto porcentual de las empresas incipientes recibieron financiamiento por medio de fondos formales de capital de riesgo en 1999 (NCOE, 2001). Y en los 29 países cubiertos por el *Global Entrepreneurship Monitor 2001* (Monitor de la Iniciativa Empresarial Global) menos de 20 mil empresas recibieron capital de riesgo formal en 2000.

En segundo término, las empresas con alto potencial de crecimiento, que son las que con mayor probabilidad atraen el financiamiento de riesgo, son las menos presentes en las comunidades más pobres.

No obstante, estudios muestran que las empresas con financiamiento de riesgo desempeñan un papel desproporcionado en la generación de empleos y que todas las inversiones de capital de riesgo en las comunidades pobres son, evidentemente, bienvenidas. Sin embargo, como se comenta en la siguiente sección, la amplitud tiene una importancia crucial en la operación de los fondos de riesgo.

Este hecho, combinado con el limitado volumen de negocios con potencialidad viable en el ámbito local —sobre todo en las comunidades más pobres— significa que el nivel de intervención más apropiado por lo general no es local, sino regional y nacional. La experiencia también demuestra que es crucial que los fondos de capital de riesgo que tienen un propósito público sean manejados en forma explícita sobre bases comerciales. La dilución de los objetivos comerciales limitará la capacidad de atracción de inversiones privadas y de administradores profesionales de fondos.

Como se describe más adelante y se analizó en el capítulo 5, el fundamento esencial para que el sector público intervenga en apoyo de los fondos de capital de riesgo con orientación comercial es la existencia de umbrales de inversión en capital.

Como se comenta más adelante, en el nivel local el apoyo de redes de ángeles empresariales podría arrojar beneficios importantes. Una educación, capacitación e información adecuadas pueden contribuir a reducir la aversión al capital entre los empresarios.

Recuadro 9.3. La expansión de las inversiones de capital de riesgo en las comunidades pobres

Corporaciones de inversión en empresas pequeñas (Small Business Investment Corporations) - Estados Unidos

En 1958, el Congreso de Estados Unidos estableció el programa de Corporaciones de inversión en empresas pequeñas (Small Business Investment Corporations, SBIC). Las SBIC son empresas de inversión de propiedad y administración privadas autorizadas por la Administración de la Pequeña Empresa (Small Business Administration, SBA). Para obtener una licencia es necesario cumplir con dos criterios: contar con un personal administrativo calificado y el suficiente capital privado. Las SBIC son empresas lucrativas que proporcionan capital de riesgo, créditos a largo plazo y asistencia administrativa para empresas pequeñas independientes, tanto nuevas como ya establecidas. Las SBIC sólo invierten en empresas pequeñas que cumplan con las condiciones definidas por la SBA. Algunas de las compañías más conocidas en Estados Unidos se han beneficiado en algún momento de las inversiones de las SBIC, como Federal Express e Intel.

Las SBIC proporcionan diversas formas de financiamiento (de capital, de facturación, combinación de deuda y capital, etcétera) que se adaptan a las necesidades de las pequeñas empresas en una variedad de sectores.

La mayoría de las SBIC son propiedad de grupos reducidos de inversionistas locales. Otras pertenecen a bancos comerciales y algunas cotizan en las bolsas de valores. Se requiere una inversión en capital mínima de entre cinco y diez millones de dólares. Las SBIC invierten sus propios fondos al igual que los prestados por el gobierno federal. Es posible disponer de fondos gubernamentales mediante la emisión de obligaciones garantizadas por la SBA. Sin embargo, la conveniencia de este medio de financiamiento se cuestiona debido a la posible falta de coincidencia entre los calendarios de amortización de la deuda y la estructura de vencimiento de las inversiones en capital de riesgo. En este caso, podrían ser mejores los incentivos fiscales estructurados con cuidado (Bates, 2002). Cabe comentar que las SBIC ya gozan de una serie de ventajas fiscales, como la exención total del impuesto sobre dividendos. De acuerdo con la SBA, el costo general del programa de

Recuadro 9.3. La expansión de las inversiones de capital de riesgo en las comunidades pobres (*continuación*)

SBIC es menor que la recaudación anual de impuestos que generan las inversiones exitosas de las SBIC.

Las SBIC especializadas, conocidas como SSBIC, eligen como objetivo a los empresarios con antecedentes social y económicamente desfavorecidos. No obstante, gran número de SSBIC dejó de operar o atiende ahora a mercados más atractivos en términos comerciales. Las SSBIC alcanzaron un éxito limitado y en 1995 los legisladores decidieron dejar de otorgar licencias para nuevas iniciativas de este tipo. La decepcionante experiencia destaca los peligros de operar fondos de capital de riesgo de volúmenes reducidos —y, por ende, con altos costos y riesgos— que busquen cumplir objetivos no comerciales, a menudo involucrando la selección de oportunidades de inversión de alto riesgo, con un bajo rendimiento potencial y de largo plazo (Bates, 2002). Dicha experiencia también coincide con una evaluación previa realizada por el Programa Europeo de Fondos de Capital Inicial (European Seed Capital Fund Scheme) (Murray, 1998). De acuerdo con este programa, los fondos de capital de riesgo con orientación comercial registraron tasas de fracaso significativamente menores entre las empresas en las que invirtieron que los fondos regionales dedicados al desarrollo. El crecimiento del empleo por entidad en la que se invirtió y por fondo resultaron superiores en los fondos comerciales.

Propuestas recientes en el Reino Unido

En octubre de 2000, el Grupo de Trabajo para la Inversión Social (Social Investment Task Force) del Reino Unido recomendó al ministro de Finanzas una amplia gama de medidas para elevar los niveles de inversión en las localidades pobres. Entre las sugerencias se encontraba el otorgamiento de nuevos créditos fiscales a la inversión en las instituciones financieras de desarrollo comunitario (que invierten tanto en organizaciones sin fines de lucro como en empresas comerciales). También se recomendó el establecimiento de un Fondo de Capital de Riesgo para el Desarrollo Comunitario para proporcionar capital de este tipo a las zonas desfavorecidas. Así, se apoyaría a un conjunto diverso de inversionistas privados, profesionales y altruistas con fondos públicos iguales y créditos fiscales.

Recuadro 9.3. La expansión de las inversiones de capital de riesgo en las comunidades pobres (*continuación*)

Al mismo tiempo, se propuso fomentar la revelación voluntaria —u obligatoria, de ser necesario— de los niveles de crédito bancario otorgado en comunidades con escasez de inversión. Otras medidas se relacionan con subvenciones, garantías para los fondos de capital de riesgo para el desarrollo comunitario y exhortos a las fundaciones de caridad para que proporcionaran financiamiento de capital. Por último, una de las propuestas se relacionó con el mejoramiento de las instituciones financieras de desarrollo comunitario mediante la captación de fondos susceptibles de invertirse al mayoreo y el fortalecimiento de las redes de organizaciones financieras de desarrollo comunitario, al igual que la representación de las instituciones en dichas redes. Luego de analizar los programas relacionados con este tema en Estados Unidos, Bates (2002) también propuso la idea de contar con un intermediario de inversión que seleccione, informe, estandarice y canalice los recursos hacia inversiones en instituciones financieras de desarrollo comunitario.

Las propuestas presentadas por el Departamento de Comercio e Industria para establecer fondos de capital de riesgo para las etapas iniciales de la apertura de una empresa en todas las regiones inglesas generaron reacciones de crítica. Mason y Harrison (2002) expresan dudas acerca de la posibilidad de éxito de los fondos. Sus cuestionamientos se concentran en lo siguiente: la capacidad de los fondos regionales de atraer inversionistas, la escasez de aptitudes relacionadas con el capital de riesgo en las etapas iniciales; la baja probabilidad de viabilidad financiera y la necesidad de abordar restricciones por el lado de la demanda, descuido que podría llevar al desplazamiento de los fondos del sector privado, pues éstos competirían con fondos públicos subsidiados por el flujo relativamente reducido de transacciones potenciales. Estas inquietudes fundamentadas también presentan lecciones para otros países.

Si la escasez de las aptitudes necesarias en las etapas iniciales amenaza el éxito de los fondos de riesgo regionales en el Reino Unido —que cuenta con la industria de capital de riesgo más importante de Europa—, los países en los que este sector está menos desarrollado podrían enfrentar serias restricciones para lograr poner en marcha políticas similares.

La amplitud es crucial para los fondos formales de capital de riesgo

Como se comentó en el capítulo 5, existen varias razones económicas e institucionales por las cuales la mayoría de las inversiones de capital de riesgo se realiza por grandes fondos de capital de riesgo en la forma de grandes inversiones correspondientes a etapas más avanzadas de una empresa. En cambio, la mayor parte de la inversión formal en las empresas incipientes la realizan los fondos de bajo volumen que enfrentan costos unitarios sustanciales y altos niveles de riesgo. El establecimiento de diversos programas de garantía o aseguramiento puede ser una razón por la que, en algunos países, como los Países Bajos, se observa un nivel importante de actividad de capital de riesgo en las inversiones relacionadas con las primeras etapas del ciclo de una empresa.

En este sentido, Murray (1999) presenta los temas clave del diseño de programas de garantía o aseguramiento del capital. Las tres opciones generales de que se dispone son las siguientes: asegurar contra pérdidas en el fondo de riesgo, proporcionar apalancamiento al alza y subsidiar parte de los costos operativos de un fondo. También resultaría importante establecer una red de contención financiera para un fondo reducido, aunque podría debilitar los incentivos de los capitalistas de riesgo para garantizar la toma de decisiones de inversión adecuadas. Los instrumentos que proporcionan apalancamiento al alza multiplican los beneficios financieros del éxito de manera desproporcionada en favor de las empresas de capital de riesgo y sus inversionistas. Las simulaciones de Murray muestran que, por una serie de razones, un programa de apalancamiento causa mayor impacto en los rendimientos de los socios de un fondo de capital de riesgo si se le compara con un programa de garantías. Asimismo, el apalancamiento sólo recompensa la actividad de inversión exitosa y no aísla a los ejecutivos de las consecuencias de tomar decisiones erróneas. Aernoudt (1999) apoya también el papel de las garantías públicas en el fomento del desarrollo del capital de riesgo en las primeras etapas.

Los diseñadores de políticas también pueden abordar las restricciones por el lado de la demanda

En el capítulo 5 se comentó la función de las consideraciones por el lado de la demanda en la determinación del nivel de inversión institucional en capital. Se mostró que algunos empresarios no desean acceder al capital externo, tal vez debido a su aversión a ceder el control de la empresa. Por consecuencia, muchas empresas están subcapitalizadas, lo que se suma al riesgo del negocio. Una mayor voluntad por parte de los empresarios para aceptar capital externo facilitaría el crecimiento y la supervivencia de muchas empresas pequeñas.

²⁰²

La demanda de capital externo puede verse incrementada por medio de políticas fiscales y quizá de la educación, la capacitación y la información.

Otra característica de las restricciones por el lado de la demanda es que muchas propuestas de inversión de capital de riesgo o son incompletas o no se han elaborado de forma adecuada. Mason y Harrison (2001) describen un programa estructurado de talleres, seminarios y asesoramiento que podría abordar aspectos clave de las restricciones de demanda.

El apoyo a las redes de ángeles empresariales podría representar el máximo rendimiento para los diseñadores locales de políticas

Las redes de los ángeles empresariales tienen el objetivo de hacer coincidir a los inversionistas informales con proyectos que buscan montos reducidos de financiamiento de capital. Debido a su naturaleza informal, el volumen de capital que proporcionan los ángeles empresariales es incierto. Sin embargo, se considera que en Estados Unidos la inversión informal en capital es de por lo menos el doble de lo que se invierte en capital de riesgo formal y algunos cálculos estiman que la proporción es aun mayor (Lange *et al.*, 2002). Reynolds *et al.* (2001) estiman que la inversión informal en capital puede ascender a entre uno y dos por ciento del PIB en los 29 países que analiza el *Global Entrepreneurship Monitor*.

Los ángeles empresariales por lo general invierten en las etapas iniciales del establecimiento de una empresa, a menudo en compañías que aún no están listas para recibir capital de riesgo formal.³ Por lo general los inversionistas informales de capital son empresarios exitosos también. Por ejemplo, en el Reino Unido, los negocios previos representan la fuente principal de riqueza de cerca de dos terceras partes de los ángeles empresariales (Lange *et al.*, 2002). Por ello, este tipo de inversionista puede contribuir con conocimientos y experiencia sustanciales a la empresa en la que invierte. Los recursos no financieros con que contribuyen los ángeles empresariales suelen incluir la ayuda en ámbitos como la estrategia de negocios, la búsqueda de financiamiento adicional, el reclutamiento de personal clave y la gobernabilidad de la empresa (Ardichvili, 2001). El nivel de control de la empresa a menudo es menor que el que exigen los capitalistas de riesgo formales (Lange *et al.*, 2002). Además, los horizontes de tiempo durante los que se deja madurar la inversión por lo general son más largos que en la industria formal. Asimismo, los ángeles empresariales no son adversos a realizar inversiones en empresas de tecnología (Mason y Harrison, 1997). Por otra parte, y algo que resulta importante para el desarrollo territorial, los ángeles empresariales están dispersos en diferentes áreas geográficas e invierten en el ámbito local (Mason y Harrison, 1994). Los inversionistas informales de capital también cumplen una función en el aumento de la calidad de las propuestas de inversión que

se presentan a los fondos de capital de riesgo para las etapas iniciales. Esto es debido a que los ángeles empresariales seleccionan los proyectos y, mediante una interacción intensiva con los empresarios, contribuyen a resolver deficiencias de diseño y presentación que podrían alejar a los inversionistas formales. De este modo, ayudan a abordar las restricciones por el lado de la demanda en el mercado formal de capital de riesgo comentadas en párrafos anteriores (Mason y Harrison, 2002). Las políticas públicas hacia las redes de ángeles empresariales se justifican, en principio, por los obstáculos al funcionamiento eficiente del mercado informal de capitales. Si los ángeles empresariales se muestran reacios a difundir su voluntad de invertir y, a su vez, los empresarios no desean revelar ideas innovadoras, es posible que se erija una barrera de información en este mercado. Aún más, los inversionistas informales tienden a no agruparse. A menudo obtienen referencias de oportunidades de inversión de amigos y contactos de negocios. La dependencia de redes y contactos refleja el tiempo que se requiere para buscar y evaluar posibles inversiones, al igual que el hecho de que muchos ángeles empresariales no se dedican sólo a esta actividad (Mason y Harrison, 1997). Las barreras de información y los costos de búsqueda tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda en este mercado pueden reducirse mediante apoyos de política para las redes de ángeles empresariales (del mismo modo, se dispone de otras políticas para aumentar la inversión informal de capital, que también están al alcance de las autoridades centrales, entre ellas, varias modalidades de ayudas fiscales para facilitar el abandono de inversiones).

Este tipo de redes de inversionistas privados opera en Estados Unidos, Canadá y varias zonas de Europa. En 1999 se contaba con más de 100 redes activas en la Unión Europea, aunque 80 por ciento de ellas se ubicaban en sólo tres países (Commission, 2000). El Reino Unido, con cerca de 45 redes, es el país europeo en el que estos programas son más numerosos. El número promedio anual de transacciones por red asciende a cerca de nueve. Las redes operan de cerca con la transacción misma, cumpliendo por lo general una función confidencial de introducción, selección y suministro de información. Algunos programas de otros países ofrecen servicios de orientación al igual que contactos con bancos y capitalistas de riesgo formales. En Francia, existen cerca de 100 clubes locales de inversión —llamados Cigales— que financian empresas incipientes locales. Los miembros de cada club aportan un monto mensual para un fondo común de inversión cuyo objetivo es financiar proyectos identificados y evaluados por el grupo (Evers *et al.*, 2001).

Casi todas las redes de ángeles empresariales tienen un campo de acción local y operan con apoyo público sobre una base no lucrativa.⁴ La experiencia indica que existen restricciones cruciales al intentar manejarlas sobre bases comerciales, a pesar del reciente surgimiento de iniciativas operadas de forma privada (Mason y Harrison, 1997; Mason y Harrison, 1995). Los programas pri-

vados reciben ingresos por comisiones generados por la prestación de servicios introductorios o una participación en el capital de las empresas financiadas mediante la red. Mason y Harrison (1997) demostraron que las redes emergentes del sector privado en el Reino Unido contemplan transacciones mayores y en etapas más avanzadas que los programas sin fines de lucro, al igual que una participación menos directa de los inversionistas en las empresas a las que financian. Por tanto, los programas sin fines de lucro parecen diferenciarse de las redes comerciales nuevas y menos numerosas. Como tales, en principio ameritan un apoyo público continuo con el fin de contribuir a cerrar la brecha de inversión en capital para las empresas más pequeñas.

De igual manera, las redes de ángeles empresariales tienen la capacidad de desarrollar sinergias al vincularse con redes de orientadores, cámaras de comercio, clubes de empresarios y otros organismos similares. La legislación sobre valores puede limitar a las redes e impedirles actuar más allá de una función de intermediación. Por ejemplo, como en el caso del Reino Unido, podrían estar impedidas para intervenir en la estructuración de transacciones. Debido a la necesidad de realizar un seguimiento cercano de las inversiones, el campo de acción de las redes de ángeles empresariales por lo general es sólo local. Sin embargo, las redes nacionales también pueden resultar valiosas para reunir a inversionistas con aquellos que requieren inversiones conforme a criterios especificados con anterioridad. En Estados Unidos, por ejemplo, la Red Electrónica de Ángeles de Capital (Angel Capital Electronic Network, ACE-Net) funciona como un listado nacional disponible en Internet de pequeñas empresas innovadoras, con acceso restringido a sus suscriptores. En efecto, los servicios en el nivel nacional, en especial entre programas comerciales, se han vuelto más numerosos durante los últimos años (Mason y Harrison, 1997).

Las redes de ángeles empresariales también emplean en forma más intensiva las tecnologías de información para reducir los costos de búsqueda y de obtención de datos (Lange *et al.*, 2002). Las nuevas tecnologías de información pueden provocar cierto grado de desintermediación en las operaciones de las redes, permitiendo que los empresarios pasen por alto los servicios introductorios estandarizados. Se conjetura que este hecho obligará al menos a algunas redes a buscar añadir más valor por medio de otras actividades. Por ejemplo, podrían involucrarse de cerca en la estructuración y orientación de nuevos proyectos, seleccionando sólo los más prometedores y vinculando los flujos de ingreso en forma más directa con el éxito de las empresas en las que invierten, como en el caso de los convenios de intercambio de capital por servicios (Lange *et al.*, 2002).

Las redes de ángeles empresariales cuentan con características que resultan en particular atractivas para las políticas de desarrollo local: no son

distorsionantes, abordan imperfecciones del mercado y movilizan los ahorros y los conocimientos locales. Sin embargo, al igual que con otros mecanismos para mejorar las inversiones de capital de riesgo, estos programas son de relevancia limitada para las empresas más marginadas. Para propósitos de evaluación, también es importante que las redes apoyadas con fondos públicos den seguimiento y mantengan registros de las inversiones exitosas. No obstante, esto es raro en la práctica (Lange *et al.*, 2002). Una evaluación adecuada resulta fundamental si se pretende realizar una valoración completa de los méritos de la política hacia las redes informales de inversión en capital.

Notas

- ¹ Gómez (1999) encontró que las personas que pertenecen a asociaciones, clubes u organizaciones tienen un mejor desempeño que otros deudores autoempleados con características similares. Sobre esta base, recomendó que los prestadores de servicios sin fines de lucro podrían sugerir a los deudores unirse en una organización relacionada con su negocio como condición para recibir un crédito. Los esfuerzos de alcance orientados a atraer nuevos clientes también pueden dirigirse hacia las asociaciones existentes de trabajadores autoempleados o de microempresas.
- ² Muchas de las personas más pobres pueden tener una mayor necesidad de servicios de microfinanzas además de los del microcrédito, como un pago asequible de cuentas, instrumentos de ahorro y seguros (Conaty y Fisher, 1999).
- ³ Esto también implica un vínculo indirecto con la industria formal de capital de riesgo, pues la inversión realizada por los ángeles empresariales podría caer si por alguna razón se redujera la actividad formal de capital de riesgo.
- ⁴ Sin embargo, también hay redes regionales, nacionales e incluso internacionales. Por ejemplo, BAMS opera en Bélgica, Luxemburgo y el norte de Francia (Lange *et al.*, 2002).

Capítulo 10

Recomendaciones sobre el diseño de programas

Recomendaciones sobre el diseño de programas para los gobiernos nacionales

Considerar la incorporación de nuevos objetivos en las instituciones existentes, en lugar de crear nuevas organizaciones

En muchos países se ha establecido con el tiempo una multiplicidad de programas de apoyo empresarial.

Por ejemplo, en el Reino Unido, Conaty y Fisher (1999) encontraron que existían “200 iniciativas del gobierno central para el apoyo empresarial, patrocinadas por cinco departamentos, a un costo general, entre 1995 y 1996, de 632 millones de libras”.

A menudo, el conjunto de medidas de apoyo se caracteriza por la duplicación y la fragmentación de programas, la discontinuidad del financiamiento, la competencia entre agencias prestadoras de servicios, la redundancia de los programas y la desorientación entre los beneficiarios a los que se pretende llegar.

La evaluación de los programas también se vuelve menos practicable y significativa, debido a que la fragmentación en la arquitectura general del apoyo público puede dar lugar a procedimientos de informe y supervisión no estandarizados (lo que se suma a la carga de presentación de información de los prestadores de servicios).

En lugar de desarrollar nuevas estructuras, una vía eficaz en términos de costos a menudo consistiría en aumentar la información sobre los programas existentes.

Los diseñadores de políticas deberían considerar la incorporación de nuevos objetivos en las instituciones existentes, antes de establecer nuevas organizaciones.

Garantizar la flexibilidad de la operación de los programas de apoyo al autoempleo

Las modalidades que contemplan el pago de ayuda monetaria podrían variar de acuerdo con las circunstancias financieras del receptor. Es claro que un director ejecutivo desempleado con ahorros acumulados podría tener menos necesidad de recibir pagos en una sola exhibición que un graduado universitario desempleado. Hay evidencia de mayores tasas de supervivencia cuando la ayuda se eroga en una sola exhibición (Meager, 1993), lo que en parte refleja la mayor capacidad de los receptores de esta suma para arrancar proyectos más grandes y fuera del sector servicios. Las ventajas y desventajas de los pagos en una sola exhibición y de los pagos periódicos se comentaron en el capítulo 3.

Diseñar programas de apoyo al autoempleo y la microempresa de modo que puedan ampliarse las capacidades en épocas de desaceleración económica

Estudios demuestran la sensibilidad del ingreso al autoempleo con respecto al desempleo local. Por consiguiente, se requiere cierta flexibilidad en los procedimientos de asignación de recursos a programas de apoyo al autoempleo y la microempresa. Debería haber la posibilidad de ampliar dichos programas durante épocas de desaceleración económica, cuando se espera que aumente la demanda de los servicios prestados por los programas. Asimismo, los cambios en el acervo de desempleados en términos de género o de edad también podrían influir en la demanda de tipos específicos de apoyo empresarial.

Tener como finalidad el establecimiento de puntos de referencia visibles hacia asesores profesionales

Debido a su limitada división interna del trabajo, las empresas pequeñas por lo general necesitan tener acceso a diversas formas de asesoramiento. En efecto, la utilización de asesoramiento externo ha demostrado ser un reflejo positivo del tamaño de la empresa. Existe abundante evidencia de que las aptitudes administrativas destacadas son cruciales para la supervivencia y el crecimiento empresariales. El acceso a la información y el asesoramiento son un aspecto clave de una administración sólida.

Las empresas utilizan diversas fuentes para obtener información y asesoramiento, entre ellas, bancos, contadores, abogados, proveedores, clientes, asociaciones gremiales, dependencias públicas y agrupaciones

socioprofesionales. Las fuentes privadas predominan en términos de frecuencia de uso. Estudios indican que este predominio refleja el conocimiento especializado que poseen las fuentes privadas, al igual que la confianza generada por la (auto)regulación que rige a gremios como el de la banca y el de la contabilidad (Bennett y Robson, 1999). Además, se utilizan diferentes fuentes de información de acuerdo con el propósito que se busca. Por ejemplo, suele utilizarse a los consumidores como fuente de información sobre aspectos como el desarrollo de productos y las maneras de vender en mercados nuevos. Por otro lado, se recurre a las entidades gubernamentales para obtener información sobre reglamentación. Una fuente valorada de manera especial que proporciona información para diversos propósitos la constituyen las redes que establece una empresa pequeña con otras compañías (Malecki y Poehling, 1999). De hecho, en muchas encuestas los propietarios de negocios sostienen que se beneficiarían de un mayor contacto con empresarios que operan compañías similares a las suyas.

Los programas gubernamentales que proporcionan o subsidian la oferta de asesoramiento empresarial para las empresas pequeñas son extensos. Por ejemplo, en todos los estados de Estados Unidos se cuenta con Centros de Desarrollo de la Pequeña Empresa (Small Business Development Centers) que ofrecen una amplia gama de servicios de asesoramiento empresarial. Sin embargo, la evidencia del impacto de los servicios de asesoramiento es limitada. Un estudio reciente indica que el crecimiento en las empresas receptoras se asocia de manera estrecha con fuentes privadas de asesoramiento, como abogados, contadores, clientes y amigos que también son propietarios de negocios. Esta investigación —que no incluyó a empresas incipientes— señala que los servicios de asesoramiento apoyados por el gobierno tienen poco impacto en el crecimiento, pero contribuyen a rescatar a empresas en problemas (Bennett y Robson, 1999). También puede presentarse la tendencia a que las entidades gubernamentales proporcionen asesoramiento para sobrevivir y no para crecer. Esto se debe a que los clientes con frecuencia recurren a los servicios gubernamentales cuando están en problemas, en tanto que la orientación de supervivencia puede ser conveniente para la mayoría de las empresas (Mole, 2000). Así, parece que, en comparación con las fuentes privadas, los servicios públicos de asesoramiento suelen ser distintos y atienden a un segmento diferente de la población de empresas pequeñas.

Desde un punto de vista práctico, un sistema integral de alcance público resultará caro, e incluso prohibitivo, si se intenta prestar servicios personalizados a un gran número de microempresas. Asimismo, de acuerdo con su nivel de desarrollo, las empresas requieren distintos tipos de información y asesoramiento, desde la validación de planes de negocios hasta el asesoramiento sobre legislación, cumplimiento fiscal, aseguramiento público,

comercialización, contabilidad, adopción de normas de calidad ISO 9000, etcétera. Es claro que resulta difícil reunir experiencia para tal amplitud de temas en un solo servicio de asesoramiento. Además, las entidades públicas que prestan estos servicios a menudo cuentan con personal que posee educación en el ámbito de los negocios, pero no experiencia de primera mano en este terreno.

Lo anterior contrasta con la preferencia que con frecuencia muestran los empresarios por el asesoramiento que les ofrecen sus iguales. Estas consideraciones apuntan hacia la necesidad de contar con un servicio de referencia disponible y en funcionamiento adecuado para remitir a los empresarios a prestadores privados de asesoramiento y orientación.

El funcionamiento del mercado de servicios de asesoramiento para las empresas pequeñas se comentó en el capítulo 5, donde se resaltó que es difícil hacer una evaluación general sobre la calidad del desempeño de este mercado. Pero, debido a las posibles ineficiencias en la operación del mismo, así como a las inquietudes sobre el acceso a él para grupos de bajos ingresos y de desempleados, parece razonable considerar patrocinar el empleo de prestadores privados que atiendan a las empresas más pequeñas y a las personas más desfavorecidas en el mercado laboral.¹ Dicho patrocinio podría otorgarse en forma de programas de vales, subvenciones u otros tipos de subsidios dirigidos a reducir el costo del asesoramiento privado a los empresarios objetivo de esta política. El apoyo público temporal para ampliar el uso de servicios podría también considerarse en los casos en los que éste incrementa la conciencia (y la capacidad de absorción) entre las empresas pequeñas sobre los beneficios de emplear tipos particulares de servicios, como las aplicaciones emergentes de la tecnología de información (Feller, 1999).²

En caso de que se otorguen subsidios para el empleo de asesoramiento privado, deberá considerarse cómo asignar estos recursos. El subsidio al uso de servicios sobre una base de orden de llegada podría sesgar la oferta hacia las empresas con mejor información (Storey, por publicarse en 2003). Se requerirá un cierto nivel de cobro de servicios y de recuperación de los mismos para evitar un gasto público excesivo. La opción adecuada para el cobro también dependerá de la meta de política. Como ya se comentó, no sería conveniente cobrar el costo total de los servicios a algunas personas de bajos ingresos o desempleadas. También conforme a la descripción de Storey, si el objetivo consiste en dar al menos cierta familiarización a un gran número de empresas con los beneficios potenciales del asesoramiento, cobrarles no sería adecuado. Sin embargo, si la meta inmediata es generar un impacto en el desempeño de la empresa, se necesitará cobrar el servicio para proporcionar los recursos dirigidos a obtener el mayor compromiso de tiempo requerido. La claridad en las metas de política contribuirá a evaluar las concesiones que implican las diversas opciones.

Las autoridades nacionales y locales pueden contribuir a apoyar el mercado de asesoramiento privado

Entre otros, países como Dinamarca y Finlandia instituyeron programas de acreditación y aseguramiento de calidad para prestadores de servicios empresariales. A menudo estos programas operan por medio de organizaciones nacionales, como los ministerios de Industria. Las autoridades locales podrían cumplir una función en el fomento de la acreditación y el uso de fuentes acreditadas de asesoramiento.

De hecho, la información que contribuye al desarrollo de un mercado eficiente de servicios empresariales tiene las características de un bien público. Por ello, su oferta es una inquietud relevante para las autoridades públicas. Los programas de acreditación pueden ser muy valiosos para los consultores, pues son ellos quienes para obtener referencias dependen de la reputación y las recomendaciones que hacen y tienden a utilizarse con menos frecuencia que otras fuentes de orientación. En un plano más general, al no haber incentivos para el uso y la oferta de servicios especializados de asesoramiento a pequeña escala, los prestadores privados tenderán a concentrarse en la prestación de los servicios más rentables en el mercado.

En un sistema de canalización de referencias podrían incluirse varios tipos de asesores. Al igual que los prestadores de servicios de la corriente principal lucrativa, también podrían desempeñar funciones importantes organismos como las asociaciones industriales, las cámaras de comercio, las organizaciones no gubernamentales y los orientadores de negocios.

Las idiosincrasias institucionales de los diferentes países indican que no existe un modelo óptimo de prestación de servicios.

La visibilidad institucional es importante, dada la confusa pluralidad de organizaciones que ofrecen apoyo. Los puntos para tener acceso a un sistema de canalización deben ser numerosos y encontrarse en ubicaciones que sean frecuentadas por empresarios potenciales y establecidos. Resulta importante alentar a los bancos, contadores, abogados, organizaciones que proporcionan capacitación, cámaras de comercio, asociaciones empresariales y otros organismos a canalizar a los empresarios hacia los servicios públicos pertinentes para recibir apoyo.

Por ejemplo, las personas cuyas solicitudes de crédito hayan sido rechazadas podrían ser canalizadas a una agencia de desarrollo, con el fin de que mejoren la calidad de sus solicitudes, sus planes de negocios, sus proyecciones financieras, etcétera. Asimismo, en los casos en los que el sector público participa en forma directa en la prestación de servicios, uno de los objetivos debería ser el logro de la certificación ISO 9000. También debería garantizarse que los desempleados tengan acceso a la información requerida. Las personas en estas circunstancias visitan con poca frecuencia los bancos y otros de los

puntos de contacto mencionados antes. Debería poderse contar con un acceso sencillo a servicios de ventanilla única para los empresarios potenciales, donde pueda obtenerse toda la documentación y los formatos necesarios en una sola visita.

Los empresarios no deberían tener que enfrentarse a procedimientos laboriosos para obtener orientación. Las autoridades deben elaborar guías comprensibles para los servicios de apoyo a las empresas, al igual que directorios de contactos. También deben tomarse las medidas necesarias en los medios de comunicación locales para asegurar que las personas sepan de la disponibilidad de esta información. En los casos en los que sea posible, los asesores empresariales deben poseer conocimientos detallados sobre la comunidad en la que se desenvuelven (probabilidad que aumenta al contar con un sistema local de canalización).

No basta con difundir la disponibilidad de servicios de asesoramiento. El valor de utilizar dichos servicios también debe darse a conocer. Por ejemplo, varios estudios muestran una baja utilización de los servicios de asesoramiento entre las mujeres (véase Carter, 1997) y las minorías étnicas (véase Fadahunsi *et al.*, 2000). Parte de la razón sería la falta de comprensión de los beneficios potenciales que ofrecen estos servicios. Resultaría razonable suponer que el problema sea más serio entre las empresas más pequeñas.

En muchos países el uso de Internet lleva a expandir de manera sustancial el acceso a la información empresarial. Por ejemplo, el Departamento de Relaciones en el Empleo y Pequeñas Empresas del gobierno federal australiano creó un sitio en la red que contiene amplia información para los autoempleados y otras personas interesadas. Al especificar el estado en el que residen o la industria a la que pertenecen, los autoempleados pueden localizar temas adaptados a su negocio particular. Sin embargo, hasta la fecha, no parece haber investigación alguna sobre los efectos de los servicios de asesoramiento por Internet. Tampoco se cuenta con experiencia en la cual basar una evaluación sobre si el aprendizaje a distancia es apropiado para las necesidades de los empresarios. Tener conocimiento del impacto de dichos servicios sería muy valioso para desarrollar organismos que atiendan a zonas alejadas o escasamente pobladas, así como entidades que se encarguen de dar servicio a un número considerable de empresas pequeñas.

¿Debería canalizarse el asesoramiento hacia grupos específicos?

Como ya se comentó, en algunos países las políticas han dejado de tomar en cuenta las necesidades de las empresas incipientes. En este contexto, y con la intención de centrarse en la oferta de servicios de asesoramiento, algunos analistas proponen criterios para identificar las empresas con probabilidad de generar niveles significativos de empleo. La maximización del impacto de

los presupuestos limitados de las agencias de desarrollo es, con toda claridad, una meta importante. No obstante, las propuestas para canalizar el asesoramiento hacia empresas de alto crecimiento y otros tipos plantean diversos problemas:

- a. Algunas características de las empresas y los empresarios se asocian en forma general con el crecimiento (como el de tipo sectorial) y la supervivencia (como el tamaño al establecerse). Resulta razonable suponer que los tomadores de decisiones podrían aumentar la probabilidad de canalizar recursos hacia empresas con potencial de crecimiento si decidieran orientarse a las que poseen las características pertinentes. No obstante, realizar predicciones de crecimiento en casos individuales sigue siendo un ejercicio incierto. Los fondos de capital de riesgo —cuya razón de ser implica la identificación de candidatos al crecimiento acelerado y que también tienen acceso a información de mayor calidad que la suministrada por la mayoría de los organismos públicos— mantienen carteras de inversión que consideran dicha incertidumbre.
- b. Del mismo modo, dependiendo de cómo se preste el apoyo de asesoramiento, una política que se centre en el potencial de crecimiento involucraría un cierto grado de redundancia en caso de resultar exitosa. Esto se debe a que las empresas de crecimiento acelerado tienen mayor probabilidad que otras de identificar y desarrollar fuentes de información del sector privado.
- c. El proceso de crecimiento en las empresas pequeñas es algunas veces irregular, con estrategias que cambian con el tiempo al pasar del mantenimiento al crecimiento y de nuevo al mantenimiento (Johnson *et al.*, 1998).
- d. A la luz de las desventajas citadas, algunos observadores sugieren dejar a un lado los criterios de canalización más específicos y enfocarse en las empresas que han sobrevivido a la fase de establecimiento (Storey, 1993; 1994). Sin embargo, el hecho de que una empresa haya sobrevivido puede no ser un indicador del crecimiento futuro, aunque sería útil para predecir la supervivencia futura.
- e. Si bien en algunos estudios se encontró que existe una relación positiva entre el crecimiento empresarial y el uso de asesoramiento externo, se conoce bastante poco sobre la eficacia en términos de costos de los programas de asesoramiento apoyados por el sector público para distintas categorías de empresas pequeñas. Los estudios disponibles consisten en su mayoría en encuestas de opinión

de los empresarios que han recibido servicios de asesoramiento. En cambio, se cuenta con pocas evaluaciones utilizadas por grupos cuidadosamente integrados de empresas que hayan recibido asesoramiento y grupos de control de empresas que no lo hayan hecho (salvo una reciente excepción que se encuentra en Wren y Storey [2002]). Por tanto, aún es posible que el impacto incremental de la asistencia pública para las empresas de crecimiento acelerado sea menor que para las orientadas a la supervivencia.

Asimismo, la supuesta ineficiencia implícita de no orientarse en forma directa a las empresas de alto crecimiento o a las ya establecidas reside en que ocurrirá una pérdida sustancial de recursos cuando las empresas incipientes fracasen (a una tasa alta). En oposición a esta perspectiva se tiene que uno de los efectos del apoyo empresarial es alterar las probabilidades de que algunos empresarios vuelvan a emplearse. Los empresarios que vuelven a los negocios, tal vez después del fracaso de un proyecto previo, también pueden experimentar los beneficios del asesoramiento que recibieron en el pasado. El asesoramiento para las empresas incipientes puede también cumplir una función en la disminución de las tasas de cierre, aunque esta posibilidad apenas ha sido analizada en la investigación disponible. Dado este conjunto de impactos positivos pero, en general, no medidos, la pérdida de recursos provocada por asesorar a las empresas incipientes podría estar sobreestimada. Resulta evidente que la investigación adicional sobre el impacto de los servicios de asesoramiento podría contribuir a aclarar cuáles son las opciones de política más convenientes.

- f. La canalización basada en el crecimiento llevaría a desigualdades controvertidas en el acceso a los servicios, lo que también podría socavar otras metas de política. Por ejemplo, de manera congruente con la investigación descrita en el capítulo 6, si se diera prioridad a las perspectivas de crecimiento, las mujeres empresarias quedarían excluidas de los servicios de apoyo más a menudo que los hombres. En general, las empresas ubicadas en las comunidades más pobres recibirían menos apoyo que las de las zonas más acomodadas, lo que tendería a dar paso a más empresas de crecimiento acelerado.

Algunas de las inquietudes antes mencionadas ejercen menos presión si, en la práctica, la canalización involucra sólo emplear parte del tiempo del personal de las agencias de desarrollo para asegurar que las empresas con ambiciones de crecimiento conozcan a fondo y mantengan contacto con las fuentes pertinentes de asesoramiento (Johnson *et al.*, 1998). Los organismos de desarrollo local llevan a cabo encuestas periódicas entre las empresas

locales. Mediante dichas encuestas podría identificarse fácilmente a los negocios cuyos propietarios expresen ambiciones de crecimiento y hayan realizado inversiones con la posibilidad de inducir su desarrollo. Aunque algunos estudios muestran que el crecimiento empresarial a menudo se asocia con mayores probabilidades de supervivencia, también puede generar riesgos (como el exceso de comercialización) y requerir nuevos conocimientos y aptitudes (como en el caso del trato con asociados de otros países). Los nuevos riesgos pueden mitigarse mediante el asesoramiento apropiado (en este caso financiero), en tanto que las lagunas de aptitudes y conocimientos pueden cerrarse con capacitación, orientación y acceso a la información. Sin embargo, como ya se analizó, los proveedores de asesoramiento, capacitación, información y orientación no necesitan ser públicos. Incluso, en relación con otras empresas, las compañías de crecimiento acelerado a menudo buscan una gama más amplia de servicios de asesoramiento, algunos de los cuales son muy especializados. Por ello, tiene sentido garantizar que estas empresas sepan dónde acudir para encontrar el que requieren. Un sistema de apoyo de asesoramiento que siga los lineamientos comentados se combinaría con la ayuda para el desarrollo de empresas incipientes de alta calidad.

Lichtenstein y Lyons (2001) observan que las maneras en que se clasifica a los receptores de apoyo empresarial pueden ser contraproducentes. En las clasificaciones a menudo se incluyen rubros como el tipo de empresa (manufacturera, de venta al menudeo, etcétera), información demográfica de los propietarios, el tamaño del negocio y los antecedentes del empresario. Pocos programas de apoyo diferencian en forma explícita a su clientela, excepto en función del tamaño de la compañía. Sin embargo, estas categorías no corresponden a un nivel particular de aptitudes entre los empresarios en cuestión. Es el nivel de aptitudes (y el paso de los más bajos a otros más altos) lo que debería constituir el principio organizador del apoyo empresarial. Los autores sostienen que rara vez los prestadores de servicios destacan por su trabajo con los empresarios en cualquier nivel de desarrollo. Esta observación subraya de nuevo la necesidad de contar con un sistema amplio de referencias de servicios de asesoramiento relacionados con los negocios.

Cabe aquí hacer un último comentario en torno al asesoramiento empresarial: en su investigación sobre el trabajo y la familia en las empresas familiares MacDermid (2000) demostró que la recomendación de separar la vida familiar y laboral, que con frecuencia hacen los organismos de apoyo, podría no ser la óptima para las empresas de este tipo.

Las familias tienden a administrar empresas más exitosas cuando se borran las fronteras entre las actividades familiares y las empresariales.

El asunto de la estabilidad marital en las empresas familiares se ha investigado poco, aunque podría tener ramificaciones de política, dado que

las pensiones de miembros de la familia y las hipotecas del hogar a menudo están insertas en ellas. En la actualidad, en algunos programas se contempla ya la prestación de servicios de apoyo para la pareja cuando uno o ambos integrantes de la misma son empresarios. Éste puede ser un elemento valioso, dadas las sustanciales presiones y demandas de tiempo que por lo regular conlleva la iniciativa empresarial.

Garantizar el acceso a servicios de alta calidad previos al establecimiento de la empresa

El impacto del asesoramiento previo al establecimiento de una empresa consiste en identificar los planes de negocios menos viables, advertir a los empresarios potenciales y mejorar la viabilidad de las empresas incipientes. Por ejemplo, la elaboración de un plan de negocios puede facilitar el acceso al financiamiento y contribuir a garantizar que se busque el nivel adecuado de endeudamiento. Sin embargo, las personas autoempleadas a menudo actúan de forma aislada y elaboran planes de negocios detallados con poca frecuencia. En diversos estudios se ha encontrado que la evaluación previa al establecimiento de las empresas mejora las tasas de supervivencia entre los autoempleados. La autoevaluación mediante la participación obligatoria en cursos de capacitación, servicios de orientación o la elaboración de planes de negocios, se presenta como un elemento en particular valioso. También es importante la recanalización de personas que desean establecer una empresa por las razones equivocadas, debido a que las consecuencias de los fracasos comerciales tanto para los individuos como para sus familias pueden ser serias (y tal vez incluir la pérdida de ahorros, pensiones o el hogar familiar y la reducción del bienestar físico y la autoestima). De acuerdo con ello, el asesoramiento previo a la apertura de una empresa también puede contribuir a que los candidatos a empresarios planifiquen la manera de salvaguardar activos cruciales como el hogar y la pensión.

Las personas que han estado desempleadas durante algún tiempo por lo general requieren mayor capacitación previa al establecimiento de empresas. Por ende, los programas relacionados deberán contar con el financiamiento y la flexibilidad suficientes para atender requerimientos de asesoramiento variados y quizá de largo plazo (Cowling y Hayward, 2000). El cobro de la ayuda para la planificación empresarial también podría reducir considerablemente el uso de estos servicios por parte de los desempleados (Metcalf *et al.*, 2001).

Las investigaciones que muestran que los autoempleados podrían ser optimistas sin razón fundamentada acerca de sus perspectivas de negocios destacan el beneficio potencial de la orientación previa al establecimiento de las

empresas (véase en DeMeza [1999] un análisis de este fenómeno en relación con la conducta de los deudores).

Existe cierta evidencia de que los autoempleados en forma sistemática sobreestiman el ingreso futuro esperado en comparación con las personas asalariadas (en efecto, la tendencia a que los optimistas realicen evaluaciones poco realistas de sus propios niveles de aptitudes y control parece ser un fenómeno psicológico general [véase Seligman, 1990]).

Seleccionar con cuidado las medidas de seguimiento y desempeño, pues son éstas las que definen los resultados de los programas de formas diversas e importantes

La selección de medidas de desempeño para programas de apoyo empresarial genera incentivos que dan forma a la conducta de los prestadores de servicios.³ En los casos en los que la continuidad del financiamiento de los programas depende del cumplimiento de metas de desempeño, la aplicación de normas incorrectas puede provocar impactos serios y algunas veces imprevistos en la puesta en marcha y eficacia de los programas.

La selección de las medidas de desempeño también resulta crucial para enfocar los programas de forma que se logren las metas globales como maximizar la adicionalidad y minimizar el desplazamiento empresarial. De acuerdo con esto, los indicadores de desempeño deben elegirse con cuidado.

Por ejemplo, si el desempeño de un programa de microempresas se evalúa contra el número de personas que ingresaron al mismo, hay incentivos para aumentar el registro de clientes. Éstos pueden ser alentados a participar en el programa —o ser aceptados cuando debería rechazárseles— sin importar los posibles resultados en términos empresariales. De manera análoga, el impacto de los programas de incubación de empresas algunas veces se ha visto perjudicado por el uso por parte de los patrocinadores de medidas poco sofisticadas de éxito basadas en la generación de empleos. Estos puntos de referencia han animado a algunos administradores de incubadoras a permitir la participación de empresas establecidas en los programas, lo cual provoca una adicionalidad mínima de éstos.

De forma relacionada, si los programas son evaluados contra el número de empresas incipientes que generan, podría retirarse el apoyo a los servicios que tienen la posibilidad de mejorar la supervivencia de las empresas.

Un programa evaluado con base en el número de empresas incipientes establecidas podría también incurrir en altos costos de lastre. Lo anterior puede ocurrir si el apoyo se orienta hacia individuos con una alta probabilidad previa de convertirse en empresarios. Además, el financiamiento basado en medidas de resultados, aunque tiene la virtud de la simplificación

administrativa, involucra la realización de los pagos una vez que los proveedores han incurrido en gastos, lo cual ocasionaría que el apoyo se oriente hacia tipos de servicios que requieren poco gasto inicial (Metcalf *et al.*, 2001).

El plazo durante el cual se realiza el seguimiento también es importante. Las distintas formas de apoyo empresarial tienen diferentes períodos de gestación. Por ejemplo, un programa orientado a empresas que trabajan en el desarrollo de nuevas tecnologías puede mostrar su impacto a lo largo de varios años. En cambio, un programa que facilite el acceso a ubicaciones comerciales podría beneficiar a las empresas casi de inmediato. El seguimiento dentro de un marco temporal inadecuado podría entonces generar evaluaciones poco precisas del desempeño de un programa. De forma similar, poner énfasis en el logro de impactos de corto plazo podría ocasionar que la ayuda se concentrara en aquellos a quienes es más fácil apoyar, canalizando muy pocos recursos a quienes requieran ayuda de largo plazo.

Se observa que el apoyo a la iniciativa empresarial involucra varias concesiones de política que a menudo se centran en la tensión entre la equidad y la eficacia. Las medidas de desempeño deben ser bastante variadas para explicar y contener los diversos efectos y concesiones que traen consigo los programas. Las medidas de desempeño basadas en una sola variable invitan la presencia de distorsiones que pueden tener efectos complejos en la administración de programas. Así, por ejemplo, las medidas de desempeño deberían combinar datos sobre la apertura —dado que la apertura de empresas es una meta subyacente— con indicadores de supervivencia, ya que el solo establecimiento de empresas no basta. También podrían asignarse ponderaciones con el fin de reducir el desplazamiento. Por ejemplo, las más altas pueden asignarse a proyectos que involucren a empresas en las que el monto del capital invertido y los ingresos esperados sean comparativamente altos. En estos casos, el desplazamiento tiene la probabilidad de ser bajo. De manera similar, podrían asignarse ponderaciones más altas a empresas del sector manufacturero que a las del sector servicios. Para elevar la adicionalidad de los programas y evitar los sesgos hacia la selección de los programas más prometedores, se asignarían ponderaciones mayores al establecimiento y administración exitosos de empresas establecidas por personas que enfrentan barreras en estas actividades, como aquellas con solicitudes de crédito rechazadas por un banco, con solvencia crediticia baja o difícil de evaluar o sin una cuenta bancaria. También resulta crucial que las medidas de desempeño se adapten al tipo de programa. Por ejemplo, tiene muy poco sentido evaluar las incubadoras de negocios sobre todo en función de criterios de generación de empleos cuando sus servicios están organizados para el desarrollo de negocios.

En este caso, los indicadores correctos en términos conceptuales serían las medidas de desarrollo empresarial (véase el recuadro 10.1).

Las medidas de desempeño cumplen una serie de funciones en las relaciones entre los patrocinadores de los programas, los intermediarios y los prestadores de servicios. Además de proporcionar información para la evaluación, los indicadores de desempeño pueden servir para definir relaciones de subcontratación y como instrumento de rendición de cuentas (cuando las tasas de amortización de los créditos se utilizan como la medida principal del desempeño en los proyectos de microcrédito, el personal de algunos programas utiliza procedimientos contables legítimos para presentar niveles altos de amortización; los programas también se diseñan de manera que no se informen los casos de baja amortización [Woolcock, 1999]). El seguimiento es un instrumento que puede proporcionar información básica para el manejo del programa y la obtención de resultados destacados. Es importante que no se le perciba principalmente como un medio de control.

Por consiguiente, debe llevarse a cabo en conjunto (Metcalf *et al.*, 2001). Los prestadores de servicios deben estar convencidos de la utilidad que representa la medición del desempeño. En la práctica, el seguimiento algunas veces se lleva a cabo de forma superficial. Los prestadores de servicios a menudo no creen en la utilidad de los datos cuya captación requiere de tiempo y dinero. Algunas veces, se percibe que todo el proceso añade poco a la dirección de la estrategia.

Metcalf *et al.* (2001) observan que los prestadores de servicios pueden enfrentar diversos requisitos de medición del desempeño planteados por diferentes patrocinadores. En este sentido, los gobiernos pueden actuar para garantizar la congruencia de las medidas de desempeño entre programas similares. El logro de un cierto nivel de normalización en los requisitos de desempeño puede reducir la carga administrativa, en especial para los prestadores de servicios que reciben fondos de más de una fuente. Dicha normalización podría también mejorar la posibilidad de comparación entre programas financiados por el gobierno, lo que a su vez facilitaría la generalización de las prácticas óptimas.

Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios

Las incubadoras de negocios son un instrumento utilizado con amplitud para el desarrollo local de la economía y el empleo. Existen cerca de mil incubadoras de negocios en Estados Unidos, unas 200 estructuras de este tipo en Francia y más de 100 programas de incubación en el Reino Unido. Además, estas cifras crecen a un ritmo acelerado. A lo

Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios (continuación)

largo de los pasados 15 años, las incubadoras han sido un importante instrumento de la política de desarrollo regional y urbano en Alemania. Más aún, no se han contabilizado muchos proyectos similares a los de incubación que reciben apoyo de autoridades subnacionales en los países de la OCDE. En especial en los niveles local y regional de gobierno, los diseñadores de políticas han recurrido a la incubación de negocios como medio para alcanzar una amplia gama de objetivos económicos y sociales. Las incubadoras se han utilizado de diversas formas para combatir el desempleo, mejorar el ritmo de formación de empresas, modernizar la situación tecnológica de los negocios en una localidad específica, comercializar la investigación universitaria, dar asistencia a grupos desfavorecidos y ampliar la oferta de infraestructura. Sin embargo, la generación de empleos es la meta más común de los programas de incubación que reciben apoyo público.

Si bien se cuenta con una vasta literatura sobre cómo administrar incubadoras, los estudios metodológicos adecuados para medir su impacto incremental son escasos. Buena parte de los estudios disponibles se orientan a la promoción y generan poca información útil para quienes formulan las políticas. Es preciso reflexionar de manera crítica sobre los criterios que por lo normal se emplean en las evaluaciones de los programas de incubación.

Por ejemplo, una de las medidas de desempeño más utilizada es la del monto de subsidio público por empleo creado. Sin embargo, existen dificultades conceptuales para estimar esta proporción. Por ejemplo, en el caso de un programa recién establecido que ha tenido poco tiempo para generar empleos, ¿deberían incluirse en los costos los subsidios recibidos para la compra de terrenos y edificios o contabilizarse sólo en la evaluación los subsidios operativos?

Aparte de estos temas, el criterio de costo por empleo es de poca utilidad si los trabajos en cuestión se hubieran creado de cualquier manera fuera de la incubadora. Por ende, también se requiere evaluar el impacto de la adicionalidad generada por las incubadoras.

Con frecuencia se utilizan las tasas de supervivencia de los negocios para medir dicho impacto. No obstante, este criterio también tiene limitaciones. En primer lugar, las tasas de supervivencia pueden no ser una buena norma para evaluar la eficacia si muchas de las empresas sobrevivientes sólo son marginales. Asimismo, gran parte del llamado

Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios (*continuación*)

“fracaso” de hecho es temporal. Los cierres de negocios con pérdidas para los acreedores a menudo representan apenas una fracción de los cierres totales. Eso significa que un cierre no siempre debe equipararse con un fracaso. De hecho, cerca de 30 por ciento de los empresarios que cerraron negocios con sede en el hogar en Estados Unidos entre 1992 y 1996 evaluaron su empresa como “exitosa” (Phillips, 2002). Muchos de quienes dejan el autoempleo lo hacen para emplearse en otras partes y no porque su negocio haya fracasado. Del mismo modo, muchos de los empresarios cuyos proyectos fracasan aprenden de esta experiencia y establecen negocios exitosos más tarde.⁴ Además, las tasas en cuanto a supervivencia empresarial se relacionan en forma positiva con la edad de un negocio. De tal modo, una incubadora con bajas tasas de fracaso entre las empresas con más antigüedad podría no estar desempeñándose de manera tan favorable como una con tasas de fracaso más altas entre empresas de establecimiento más reciente.⁵ Por su parte, las incubadoras que operan en entornos de comunidades más pobres donde el comercio local es más débil, tenderán a registrar menores tasas de supervivencia entre sus inquilinos que las incubadoras similares en zonas más prósperas.

Sobre todo, resulta difícil calibrar la importancia de la mejoría en las tasas de supervivencia si las empresas entran a un programa después de pasar por un proceso de selección, como es lo usual. En este caso, el éxito de los negocios incubados puede deberse a características intrínsecas más que al impacto de la incubación. La única manera de evitar el problema —el de la atribución correcta de impactos— consiste en encontrar un grupo representativo con el cual comparar a las empresas incubadas.

Sin embargo, hay dificultades para identificar grupos comparables (o de control). Por ejemplo, muchas bases de datos que contienen información sobre empresas que no pertenecen a la incubadora no tienen datos acerca de las que fracasan en las primeras etapas. Además, la mayoría de éstas no se registran en las cámaras de comercio. Para encontrar un conjunto adecuado de empresas comparables se han sugerido los siguientes enfoques:

- Al aceptar a un inquilino en la incubadora, los administradores podrían al mismo tiempo intentar identificar un negocio local que

Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios (*continuación*)

no participe en el programa. Las empresas apoyadas pueden contribuir a identificar negocios comparables.

- Las empresas que han solicitado su entrada a la incubadora podrían mostrar características distintas de las de los negocios que operan en el mismo sector, pero que no han buscado ayuda externa. Por consiguiente, los administradores de la incubadora podrían buscar dar seguimiento a negocios aceptados en la incubadora pero que, por razones administrativas u otros motivos no fundamentales, no ocuparon el lugar.
- También pueden identificarse grupos de control a partir de los clientes de organismos de apoyo empresarial ubicados cerca de la incubadora, si los organismos mantienen los registros adecuados. Dichos organismos pueden haber trabajado con muchas empresas incipientes similares a las apoyadas por las incubadoras.
- Una incubadora donde haya empresas con negocios afiliados puede emplear los datos de dichos negocios si comparten características comunes importantes y son bastante numerosos para integrar un grupo de control.

La carga de la evaluación no puede ser soportada sólo por los administradores de las incubadoras. Los enfoques que utilizan grupos de control deben ponerse en marcha con el apoyo de especialistas en el campo de la evaluación.

Incluso si se supera el problema de identificar a un grupo de control, sólo puede esperarse observar un aumento en las tasas de supervivencia y una mejoría en el desempeño corporativo del grupo que recibe asistencia. Lo anterior destaca el punto de que lo que importa en la evaluación de las políticas públicas es la proporción entre los costos en que se incurre y los beneficios que se generan. En otras palabras, ¿cuánto necesita invertir el sector público para producir los cambios en el desempeño empresarial? Las razones costo-beneficio permiten comparar los programas de incubación con otras medidas empleadas para alcanzar resultados similares. Por desgracia, este tipo de trabajos es escaso.

Las incubadoras también tienen efectos indirectos de largo plazo en personas y comunidades que son difíciles de medir. Por ejemplo,

Recuadro 10.1. La evaluación del apoyo empresarial: el ejemplo de las incubadoras de negocios (continuación)

algunas empresas incipientes exitosas ubicadas en zonas desfavorecidas pueden contribuir a que las comunidades perciban la iniciativa empresarial como una opción realista. Las incubadoras orientadas a la tecnología pueden sensibilizar a los investigadores académicos a los problemas de la industria. En Alemania se ha considerado que el trabajo en redes de las organizaciones de desarrollo local es uno de los impactos más importantes de las incubadoras.

Asimismo, al evaluar y dar seguimiento a programas sobre criterios incorrectos podrían limitarse las oportunidades de un posible éxito. En contra de la práctica común, el enfoque de la incubación debería estar centrado en el desarrollo empresarial, y no en el crecimiento del empleo. La mayor parte de la generación de empleos se presenta después de que las empresas se han graduado de las incubadoras.

El crecimiento en el empleo será consecuencia de los resultados comerciales exitosos.

Por tanto, las medidas del desempeño de las incubadoras deben registrar distintas dimensiones de desarrollo empresarial, entre ellas, por ejemplo, el tiempo que requieren las empresas para establecer nichos de mercado o desarrollar nuevos productos, la adopción de prácticas administrativas avanzadas y la utilización de tecnologías de punta. La concentración en el conteo de empleos en las evaluaciones de los programas podría provocar que se clasificara a los programas como fracasos, cuando de hecho tienen la posibilidad de generar empleos con el tiempo. Esto es probable sobre todo si las evaluaciones se llevan a cabo en las primeras etapas de un programa

De igual modo, la falta de entendimiento de los principios básicos de la evaluación y la carencia de evaluadores capacitados en forma adecuada sitúan a las autoridades locales en desventaja cuando subcontratan estudios de evaluación. Es posible que, a un costo público considerable, se encargue a las empresas de consultoría privada que comprueben respuestas a las preguntas equivocadas. Los atajos metodológicos pueden también bajar los costos para los organismos consultores, pero en el caso de una autoridad pública que no sea crítica, podrían limitar de manera importante la pertinencia de un estudio en cuanto a las lecciones de política.

Evaluar de manera sistemática los programas y las políticas y garantizar que los hallazgos de las evaluaciones se transmitan a las políticas

Las estrategias deben contemplar un compromiso explícito en términos de la evaluación y el seguimiento. Resulta asombrosa la escasez de estudios confiables sobre las evaluaciones de programas de apoyo a la iniciativa empresarial, hecho que se destacó en la publicación emblemática de la OCDE titulada *El Fomento de la Iniciativa Empresarial (Fostering Entrepreneurship)*, aparecida en 1998. La escasez de evaluaciones de calidad contrasta de manera notable con las cuantiosas sumas de fondos públicos que se canalizan al fomento de la iniciativa empresarial. Una observación común en un conjunto de seis estudios nacionales sobre el autoempleo que comisionó la OCDE en 1998 fue la falta de adecuación de las evaluaciones. En Australia, por ejemplo, Chapman *et al.* (1998) informaron que sólo uno entre un gran número de programas estatales y federales se había examinado con detalle. De forma similar, en OECD (2000a) se analizaron los programas de capacitación administrativa en seis países y se encontró que sólo se habían realizado evaluaciones en dos de ellos. Asimismo, existe evidencia en por lo menos un país de que los programas evaluados con mayor frecuencia son los que se consideran relativamente más exitosos. Además, los enfoques de seguimiento y auditoría aplicados por los organismos evaluadores a menudo sustituyen los intentos genuinos de valorar el impacto económico.

Hay también una visible falta de evidencia adecuada de los impactos generales de las políticas de desarrollo local. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre los consejos locales en el Reino Unido, se encontró que muchos de ellos “no saben a ciencia cierta si sus esfuerzos han generado oportunidades reales para los residentes de su localidad”. Esto sucede a pesar de que los consejos de Inglaterra y Gales gastan “322 millones de libras al año en desarrollo económico y también administran miles de millones de libras de fondos de regeneración nacionales y europeos” (The Audit Commission, 1999).

La falta de una evaluación rigurosa debilita en serio las oportunidades para diseñar políticas eficaces y eficientes. El déficit de evaluación es doblemente lamentable en el sentido de que las iniciativas de desarrollo local a menudo tienen la intención de cumplir funciones piloto o experimentales. En efecto, ésta es una de las justificaciones que se aducen para los enfoques de desarrollo local *per se*. Pero tal función experimental se pierde cuando los programas no se evalúan de manera adecuada. De hecho, cuando las prácticas de evaluación son deficientes, es difícil responder a cuestionamientos fundamentales relacionados con los méritos de la función de desarrollo desempeñada por los gobiernos locales. Asimismo, una eva-

luación coordinada podría traer consigo resultados especialmente útiles justo cuando se ponen en marcha los programas de desarrollo empresarial en el nivel local. Por ejemplo, se podría contar con una gran cantidad de información pertinente para el diseño de políticas si programas similares emplearan diferentes modelos de puesta en marcha en diversas localidades. Así, con la evaluación adecuada, la diferenciación local en los modos de operación de los programas de microcrédito podría contribuir a aclarar las cuestiones sobre la eficacia relativa de mecanismos como los pagos semanales o mensuales, el otorgamiento de créditos a personas o grupos, etcétera (Morduch, 1999). En la situación actual, las “mejores prácticas” aplicadas en muchos programas de iniciativa empresarial empleados en forma intensiva sólo tienen una base empírica débil y las brechas de conocimientos son la norma. Además, muchos de los cálculos publicados de los costos de la generación de empleos son inútiles para los diseñadores de políticas, ya que surgen de metodologías de evaluación que no están estandarizadas o no son apropiadas.

La escasez de evaluaciones de buena calidad tiene varias causas

La resistencia institucional a la evaluación parece normal por diversas razones. Tal vez la objeción principal entre los administradores de los programas y los organismos que los aplican surge del temor a que se retire el apoyo si los programas reciben una evaluación negativa. Sin embargo, el déficit de evaluación también refleja los desafíos prácticos y metodológicos que implica una valoración rigurosa. Por ejemplo, la medición de efectos como el lastre, el desplazamiento y la sustitución es muy difícil. En Chapman *et al.* (1998) se describe una evaluación del Programa NEIS (Programa de Incentivos para las Nuevas Empresas) puesto en marcha por la Comisión Australiana de Productividad. El propósito de este sofisticado estudio era estimar los beneficios netos máximos y mínimos del programa mediante el establecimiento de valores superiores e inferiores de parámetros clave. Para el cálculo más alto de los costos del programa se utilizó la máxima tasa de desplazamiento probable, los mayores valores probables para el lastre y la valoración mínima de la eficacia. Por el contrario, para cuantificar el costo mínimo del programa se utilizaron las cifras probables más bajas para el desplazamiento y el lastre en combinación con el cálculo máximo de eficacia.

El enfoque arrojó un cálculo del costo máximo para el programa de 95 mil dólares australianos por empleo generado y un costo mínimo de dos mil 800 dólares australianos. El estudio fijó una cifra final de 19 mil dólares australianos. El amplio intervalo de estos cálculos indica la dificultad técnica que implica llevar a cabo una evaluación metodológica rigurosa. La amplitud del intervalo de resultados ha sido observada en varios ejercicios de evaluación largos y complejos. La perplejidad que tales resultados pueden provo-

car en los diseñadores de políticas desconfianza en la evaluación. En el recuadro 10.1 se ilustran algunas de las complejidades —y las respuestas prácticas a éstas— relacionadas con la evaluación de incubadoras de negocios, una herramienta de uso común para el desarrollo local.

Los costos directos e indirectos de la evaluación también pueden generar respuestas adversas. Por ejemplo, los administradores de los programas a menudo perciben la evaluación y el seguimiento como una fuente invasiva de aumento de la carga administrativa. Asimismo, las evaluaciones más sistemáticas con frecuencia han sido útiles para decidir si una política ha funcionado o no, pero han mostrado debilidad para explicar cómo mejorar dicha política (Bartik y Bingham, 1997). Este hecho puede haber reducido la utilidad percibida de la evaluación entre los administradores de programas. Además, dado que los beneficios de la evaluación pueden reflejarse en organismos distintos de los que patrocinan los estudios, hay un incentivo para que las autoridades locales no inviertan lo suficiente en estos ejercicios. La evaluación también puede considerarse como un ejercicio poco remunerado cuando las iniciativas gubernamentales son numerosas y la población que participa en los programas activos cambia constantemente.

La evaluación de los programas de desarrollo empresarial involucra un conjunto común de desafíos

Las evaluaciones de los programas de desarrollo empresarial —ya sea que se refieran a servicios de asesoramiento, microcrédito, capacitación u otros proyectos— se enfrentan a un conjunto estandarizado de retos de evaluación. El fin último consiste en atribuir los cambios ocurridos en las empresas o las personas al impacto de un programa dado. Sin embargo, comparar simplemente la situación de empresas o personas que reciben apoyo antes y después de un programa no es adecuado. Además del programa, es posible que otros factores hayan causado un cambio de situación. De hecho, la diferencia observada en la situación del grupo objetivo (ya sean empresas o personas) es resultado de los tres siguientes conjuntos de influencias:

- a. *El impacto de los programas*
- b. *Factores no relacionados*

Entre las influencias externas pueden mencionarse los cambios en el contexto de política o las fluctuaciones en el ciclo de negocios. Los cambios en las tendencias de la población objetivo también resultan importantes. Por ejemplo, las empresas pueden registrar un aumento en productividad que no se deba al asesoramiento o la orientación, sino a la tendencia a emplear información de mayor

calidad (tal vez como resultado de haber utilizado las nuevas tecnologías de información). También puede ser necesario tomar en cuenta las llamadas tendencias de “maduración”. Por ejemplo, las nuevas empresas, al igual que los negocios que integran una nueva industria, pueden operar en una curva de aprendizaje que los lleve a mejorar su desempeño con el tiempo.

c. *La manera de observar el programa*

La confiabilidad de las medidas es importante, pues algunos indicadores son menos consistentes que otros. Las observaciones también pueden enfocarse en las variables equivocadas. Asimismo, los analistas podrían estar buscando en ubicaciones poco representativas, pues un programa que se implanta en una localidad marginada quizá tendrá un impacto distinto que el mismo programa en una zona acomodada. Otro problema común reside en los sesgos en el tipo de respuestas que se dan en las encuestas. Por ejemplo, los participantes pueden exagerar la eficacia de un programa marginalmente benéfico, pensando que con ello aumentan la probabilidad de apoyo futuro (Bartik y Bingham, 1997). También podría haber problemas de sesgos en las respuestas a las encuestas a empresas. Por ejemplo, las empresas grandes tienen mayor probabilidad de responder a las encuestas que las pequeñas. Además de ello, las encuestas realizadas a propietarios administradores tendrían mayor probabilidad de informar sobre impedimentos al desarrollo empresarial que surgen de factores externos al negocio—como la falta de acceso al financiamiento—y no de problemas internos de la empresa de los cuales es responsable el dueño.

Con las evaluaciones debe valorarse lo que habría sucedido sin la aplicación del programa

La identificación de los cambios en los grupos objetivo y la correcta atribución de éstos a los impactos de los programas implica tener conocimiento de lo que hubiera sucedido con los grupos objetivo si no hubieran participado en el programa. En otras palabras, si los evaluadores no saben lo que habría sucedido con las empresas evaluadas a falta de un programa, no pueden determinar entonces si éste fue responsable de los cambios observados. Por ende, las evaluaciones deben distinguir los impactos genuinos atribuibles al programa descontando la influencia de fuentes externas y los cambios en las empresas objetivo que se habrían presentado a pesar del programa.

La explicación del sesgo de selección también es parte integral de la identificación de la situación que habría prevalecido sin el programa. El llamado sesgo de selección se refiere a la posibilidad de que existan características no observadas que hayan ocasionado que una empresa o persona participe en un programa y que también podrían afectar el desempeño empresarial. Hay dos formas de sesgo de selección. La primera es la auto-selección. Por ejemplo, los empresarios que buscan ayuda en el uso de nuevas tecnologías pueden ser en particular vanguardistas, abiertos al cambio y estar preparados para aceptar riesgos relacionados con nuevas inversiones. Estas características pueden asociarse con un desempeño destacado del negocio, sin importar si el programa de apoyo representó un beneficio o no. La segunda forma de sesgo de selección surge del ámbito administrativo, presentándose en los numerosos casos en los que los administradores eligen a participantes de los programas. Debido a que aquéllos por lo regular intentan maximizar el impacto de un programa al seleccionar participantes “adecuados”, los segundos tenderán a desempeñarse mejor que los grupos de control, sin importar los efectos del programa. El sesgo de selección puede tener una importancia considerable. En una evaluación reciente de un elemento perteneciente a un importante programa de apoyo a la pequeña empresa en el Reino Unido, Wren y Storey (2002) mostraron que al ignorar el sesgo de selección se duplicaba el impacto estimado del programa.

Las evaluaciones se presentan de tres formas generales. Cada una tiene fortalezas y debilidades en su capacidad de eliminar los efectos externos, minimizar el sesgo de selección y realizar una evaluación precisa del impacto genuino del programa. Los diversos métodos de evaluación son los siguientes:

1. *Experimentación*

La experimentación representa la norma de evaluación más alta. En este caso, se realizan comparaciones entre empresas o personas específicas que se asignan en forma aleatoria entre dos categorías: los que reciben asistencia (el grupo objetivo) y aquellos que no la reciben (el grupo de control). La asignación aleatoria filtra la influencia de los factores externos, ya que afectan del mismo modo al grupo objetivo y al de control. El proceso de asignación aleatoria también minimiza el sesgo de selección. Esto se debe a que, después de la asignación aleatoria, las características observadas y no observadas relacionadas con la participación en un programa están presentes de igual forma en ambos grupos. Por ejemplo, en el caso de la autoselección citado antes, el empresario vanguardista, flexible e inclinado al riesgo tiene la misma probabilidad de ser asignado al grupo objetivo que al de control. Sin embargo, la desventaja de este

tipo de evaluación reside en que abiertamente se excluye a algunas empresas de recibir apoyo. Por esto, la asignación aleatoria será más aceptable en situaciones en las que haya un exceso de demanda por el apoyo del programa (Bartik y Bingham, 1997).

2. *Cuasiexperimentación*

Los cuasiexperimentos comparan a las empresas o personas que reciben ayuda con un grupo similar que no la recibe. A diferencia de los experimentos, el proceso de asignación no es aleatorio. La búsqueda de un grupo de control se presenta después del inicio del programa. Por tanto, el aspecto crucial reside en cómo elegir en forma estadística a un grupo de control similar al grupo objetivo. Los cuasiexperimentos asumen diversas modalidades. Algunos comparan al grupo objetivo con la población total de empresas en el sector en cuestión. Otros eligen grupos de control que comparten características clave con el grupo objetivo (como el tamaño de la empresa, el sector, las características del propietario, la edad de la empresa, la ubicación, etcétera). Otra modalidad de cuasiexperimento sólo considera al grupo objetivo, pero se basa en las diversas intensidades de tratamiento que reciben los miembros de dicho grupo. Por ejemplo, si el número de horas de participación en un programa de asesoramiento empresarial varía en forma significativa entre los participantes, dicha variación puede establecer la base para evaluar el impacto del mismo, incluso si no se cuenta con datos acerca de quienes no participaron en él.

3. *Opinión de los participantes*

Esta técnica consiste en pedir a los miembros del grupo objetivo que proporcionen su evaluación sobre cómo el programa ha afectado su desempeño. Como ya se comentó, los empresarios pueden tener razones estratégicas para dar cierto tipo de respuestas. Por ejemplo, los empresarios podrían responder de manera positiva a encuestas que determinen si se continúa con un programa de créditos blandos, sin importar el uso previsto de los fondos. Asimismo, es posible que los participantes sean incapaces de evaluar con precisión el grado en el cual la participación en un programa los ha beneficiado. Así, las encuestas realizadas a empresas establecidas en incubadoras de negocios han revelado que la percepción de los beneficios del programa de asistencia cambia en forma sustancial con el tiempo. Las evaluaciones de programas de extensión técnica en Estados Unidos muestran una tendencia a que las empresas sobreestimen los beneficios inmediatamente después de recibir la asistencia, a com-

paración de los puntos de vista que se expresan con posterioridad (Shapira, por publicarse en 2003).

Numerosas evaluaciones de programas de apoyo empresarial guardan poca relación con los tres métodos de evaluación ya descritos y, más bien, son una forma de control de procesos. El control de procesos se relaciona con cuestiones prácticas, como si se ha realizado el gasto programado, si las actividades se han llevado a cabo oportunamente, etcétera. Los estudios de este tipo son importantes, pues una práctica operativa deficiente puede tener efectos en el desempeño de un programa. Sin embargo, el control de procesos y otras formas de auditoría proporcionan poca información para los diseñadores de políticas.

Las políticas deben abordar cuestiones más amplias acerca de los tipos de programas que funcionan y los que no funcionan, las características fundamentales del diseño de los mismos y la calidad en el desempeño de los programas conforme a una serie de criterios de eficiencia (como el costo para el erario por cada empleo creado).

Los tres enfoques de evaluación aquí descritos se presentaron en orden descendente según el poder de la deducción causal, la posibilidad de generalizar los resultados y el costo. Se trata de consideraciones importantes que deben ser ponderadas por las instituciones encargadas de las evaluaciones. Por ejemplo, las restricciones presupuestarias pueden excluir los enfoques experimentales o limitar el número de programas a los que se aplican técnicas más rigurosas. Las técnicas experimentales también tienen el poder que les confiere el hecho de que el principio de la asignación aleatoria de beneficiados y no beneficiados sea de fácil comprensión para los diseñadores de políticas. Los cuasiexperimentos involucran supuestos estadísticos —y algunas veces resultados equívocos— que a menudo tienen poco poder intuitivo para quienes no son expertos en el tema. En la práctica, es factible emplear más de un método de evaluación para valorar un programa específico.

Las técnicas de evaluación cuasiexperimental se han aplicado de manera amplia en muchos ámbitos de la política económica y social, aunque su aplicación a los programas de iniciativa empresarial ha sido algo limitada. No obstante, los programas de apoyo al autoempleo se han sujetado a evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales. También se evaluaron por medio de métodos cuasiexperimentales los servicios de extensión en manufactura (en particular en Estados Unidos), un número reducido de programas de capacitación ejecutiva y algunas iniciativas de microcrédito (sobre todo en los países en desarrollo).

Los métodos de evaluación experimental serán utilizados en especial por las autoridades centrales

Debido a los costos y la experiencia que requieren, el uso de las modalidades experimentales de evaluación por lo general sólo estará al alcance de las autoridades centrales. El gran tamaño de las muestras requeridas para aplicar las técnicas experimentales también las hace menos importantes a los ojos de los patrocinadores locales de las evaluaciones. La realización de evaluaciones puede traer consigo economías de escala (al registrarse ciertos costos fijos en la recolección y la organización de la información) y de campo de acción (pues las ideas surgidas de una evaluación pueden aplicarse a otras). Estas economías implican que a menudo es mejor que los niveles superiores del gobierno lleven a cabo las evaluaciones. Las autoridades públicas deben emplear la técnica de evaluación más rigurosa posible dentro del terreno de lo práctico. El costo de las evaluaciones experimentales significa que son convenientes en especial cuando se trata de programas de gran alcance o que se someten a prueba antes de considerar la posibilidad de ampliarlos.

Las encuestas y los estudios de casos en el nivel local pueden revelar información importante en el ámbito de las políticas

Las autoridades locales deberían asumir un papel activo en el desarrollo de estudios de casos y de encuestas entre los participantes de los programas (sin embargo, si los programas mismos son pequeños, podría no justificarse un gasto significativo en su evaluación). Se requieren métodos de diseño de encuestas correctamente planteados para maximizar la validez de las evaluaciones.⁶ Resulta importante intentar en forma explícita estimar la posible situación contraria a los hechos o “sin el programa”. Por ejemplo, si una empresa ha empleado las instalaciones de una incubadora de negocios, pero revela que podría haber ocupado una propiedad similar sin el programa, entonces no hubo beneficio público alguno por la prestación de servicios de bienes raíces. Para plantear preguntas acerca de situaciones opuestas a los hechos puede ser necesario proceder por etapas, dependiendo del impacto en cuestión. Por ejemplo, suponiendo que la meta de evaluación sea medir el impacto en el empleo de un programa de incubación basado en bienes raíces, si la mitad de las empresas incubadas afirman que habían empleado ubicaciones similares sin el programa, pueden descontarse estas respuestas. A continuación se plantearía a las empresas restantes, que en realidad necesitaban el servicio, una segunda pregunta contraria a los hechos; debería preguntárseles si el número de empleados con que cuentan habría sido diferente si no hubieran empleado la incubadora. Si las respuestas son precisas,

esta diferencia será el efecto en el empleo que puede atribuirse a la incubadora. Para obtener un indicio adicional de lo que podría haber sucedido sin el programa, los evaluadores pueden complementar las respuestas de los participantes observando lo que sucedió con empresas o personas similares. A menudo las empresas mismas están en una buena situación para identificar a los competidores que tienen características generales similares, por lo que podrían constituir un grupo de comparación adecuado.

La información cualitativa reunida por medio de encuestas y estudios de casos también puede ser útil para explicar por qué un programa funciona o no (las técnicas cuantitativas pueden contribuir en este sentido si se dispusiera de datos suficientes sobre características importantes y variables del diseño del programa). Las técnicas cualitativas también pueden servir para llamar la atención sobre beneficios menos tangibles de los programas, como los que se comentaron en el capítulo 9 en relación con el microcrédito.

La selección de los resultados adecuados en términos de desempeño y oportunidad

La selección de un indicador de resultados debe depender del tipo de programa que se evalúe. Los objetivos de generación de empleos por lo regular tienen precedencia. Sin embargo, los criterios a este respecto son poco apropiados para algunas iniciativas, al menos como medida del primer impacto. Como ya se comentó, se corre peligro al evaluar los programas de apoyo a la iniciativa empresarial sólo en términos de la generación de empleos. Por ejemplo, gran parte de este apoyo se refleja en una mayor productividad y, en ciertas circunstancias, podría generar presiones para reducir la mano de obra, en particular en el corto plazo. Algunos programas tienen su impacto principal en la calidad del producto, la productividad en general, la productividad de la mano de obra, las ventas totales, la capacidad de vender a mercados más amplios en el ámbito nacional o internacional, etcétera. Al utilizar criterios de empleo, se dispone de opciones entre una variedad de medidas de eficiencia y de resultados, entre ellas, la generación total de empleos; si los nuevos empleos son de tiempo parcial o de tiempo completo; la asignación del empleo (entre los desempleados, los poco calificados, los altamente calificados, etcétera); el costo por empleo generado; el costo por empleo generado para los que estaban desempleados, etcétera.

La medida correcta de resultados debe reflejar la especificidad de cada programa.

De manera más general, los resultados a evaluar deben aclararse durante el diseño del programa y ciertamente antes de su puesta en marcha. Debe solicitarse a los posibles administradores que detallen los pasos requeridos para evaluar el impacto del programa, incluyendo la recopilación de datos

para propósitos de evaluación. La preparación y realización de evaluaciones de buena calidad es en sí un ejercicio pedagógico que puede mejorar el pensamiento sobre el diseño de programas. Sin embargo, por lo regular la evaluación no debe ser llevada a cabo sólo por el personal "interno". Los programas también deben ser evaluados por expertos externos independientes, como podría ser una oficina de auditoría. En términos ideales, el organismo que lleva a cabo la evaluación trabajaría con los administradores del programa, pero no dependería de los contratos continuos con el patrocinador del mismo. Los gobiernos centrales deberían poner los datos de la evaluación, tal vez presentados de forma anónima, a disposición del público. Con ello las evaluaciones académicas (Storey, por publicarse en 2003) se facilitarían y servirían también como una forma para llevar un control de calidad de la evaluación. Además, es necesario normalizar las prácticas de evaluación, de modo que puedan derivarse generalizaciones con mayor facilidad a partir del conjunto de trabajos de evaluación llevados a cabo en el nivel de localidades.

También es importante decidir en qué momento realizar las evaluaciones. Como se describió en las recomendaciones relacionadas con el seguimiento de los programas, cada uno tiene su propio período de gestación. Algunos ofrecen la posibilidad de lograr beneficios casi inmediatos, en tanto que otros requieren meses, incluso años, antes de que se note un cambio. El impacto en la generación de empleos de los programas de apoyo a la iniciativa empresarial tiende a no detectarse en el corto plazo. Asimismo, el efecto de algunos programas puede ser sustancial al principio, pero reducirse con el tiempo. Los programas también pueden causar efectos de largo plazo más allá de los objetivos inmediatos de los programas.

Por ejemplo, podrían ocurrir cambios en las posibilidades posteriores de volver a emplearse de quienes han participado en programas de iniciativa empresarial. Por tal razón, podría requerirse que el periodo durante el cual se realiza una evaluación fuera más largo, en meses o incluso en años, que la duración de la participación en el programa, dependiendo del tipo de programa que se analice.

La evaluación se concentra más que nada en lo que ha sucedido en algún momento en el pasado. Sin embargo, su función debe orientarse hacia el futuro, ya que una de las razones clave para realizar esta actividad es mejorar la calidad de las políticas futuras. Se debe impulsar a los evaluadores a considerar las implicaciones de los hallazgos de su trabajo en términos de los diversos rumbos de las políticas. Por ejemplo, las evaluaciones "prospectivas" deben ocuparse de los rendimientos decrecientes que se observan en algunos programas. Un ejemplo de ello son las evaluaciones de los programas de apoyo al autoempleo que se describieron en el capítulo 3. Estos estudios dejan en claro que los beneficios netos caerán rápido si los

programas se amplían demasiado. Los evaluadores deben ser sensibles a la necesidad de explicar con claridad estas conclusiones a los tomadores de decisiones.

La evaluación del impacto de un programa para localidades completas

Los temas relacionados con la metodología de evaluación antes descrita por lo regular se analizan en términos del impacto de los programas y las políticas en las empresas y personas objetivo del estudio. Las inquietudes similares acerca de la validez metodológica también deberían aplicarse con mayor amplitud a la evaluación de los efectos de las políticas de iniciativa empresarial en el desarrollo local.⁷ A este respecto destacan varios puntos:

- a. Por sí mismos, los programas de desarrollo empresarial a menudo son demasiado reducidos con respecto a la economía local para haber registrado impactos sustanciales (Bartik y Bingham, 1997). Los comentarios presentados en el capítulo 4 sobre los efectos con frecuencia modestos de los programas de iniciativa empresarial destacan este punto.
- b. Las ubicaciones que albergan iniciativas de política particulares, algunas veces tienen pocas localidades con las cuales compararse si la política en cuestión es altamente inclusiva. Por ejemplo, si los programas se ponen en marcha en todas las ubicaciones que tienen algún tipo de límite para la tasa de desempleo, las únicas localidades con las que podría compararse serán aquellas que pudieran tener características distintas. En principio, queda dentro del alcance de muchos organismos gubernamentales nacionales —y tal vez de organizaciones supranacionales como la Comisión Europea— asignar los apoyos de forma que pueda intentarse realizar comparaciones entre localidades similares. Esto sería valioso en especial para los programas piloto que fungen como precursores de programas de mucho mayor alcance. Sin embargo, excluir de manera explícita a una comunidad de ciertos tipos de ayuda para propósitos de evaluación podría ser controversial en términos de política (aunque Bartik [2002] en forma atinada observa que, en la práctica, la asignación de recursos de un programa a zonas locales suele ser resultado de criterios arbitrarios o políticos).
- c. Las evaluaciones que atribuyen con éxito los resultados a un programa de apoyo a la iniciativa empresarial son sólo un primer paso en la valoración de su impacto en la economía local. Los evaluadores

necesitan ir más allá de los efectos inmediatos del programa y detectar sus multiplicadores de ingreso y empleo, al igual que sus consecuencias fiscales. En el contexto del desarrollo local, un “multiplicador del ingreso” simplemente se refiere al proceso continuo mediante el cual una inyección de gasto en una localidad primero se traduce en mayores ingresos y, con posterioridad, genera una segunda ronda de gasto local. Este proceso puede seguirse a lo largo de una serie de rondas de gasto, aunque la observación de estos impactos pronto se vuelve impráctica debido a que su tamaño disminuye con rapidez. El multiplicador local concluye cuando todo el gasto asociado se hace en bienes y servicios fuera de la localidad (por ejemplo, mediante compras que las empresas realizan a proveedores de otras zonas). Los multiplicadores del empleo se relacionan con el impacto de rondas sucesivas de gasto en la generación de empleos.

La medición de los efectos multiplicadores requiere conocer patrones de consumo de los residentes, al igual que comprender las relaciones entre el uso de insumos y productos en las empresas locales. La aplicación de modelos insumo-producto plantea aspectos metodológicos y prácticas particulares. Por ejemplo, los coeficientes empleo-producción cambian con el tiempo, en tanto que la actualización de las matrices insumo-producto puede ser poco frecuente y, por ende, poco confiable. El tamaño de un multiplicador también podría cambiar con el de una localidad: si las zonas más grandes albergan una mayor variedad de empresas, la propensión de esa zona a comprar a mercados externos será menor. De cualquier forma, se comprenden los aspectos importantes de medición relacionados con el cálculo de multiplicadores por áreas (véase en Wilson [1968] una descripción). No obstante, el cálculo de los multiplicadores puede ser costoso. En una serie de evaluaciones de desarrollo local se llevaron a cabo estudios de este tipo. Sin embargo, estos últimos se limitan a los principales subsidios a la inversión o al gasto en infraestructura, casos en los cuales los impactos tienen posibilidad de ser sustanciales y los costos de la evaluación son reducidos al compararlos con los de la política que se analiza. En especial en Estados Unidos, se han utilizado varios modelos cuantitativos para simular los efectos en el ingreso, en el empleo y los fiscales entre regiones o zonas urbanas de gran tamaño. En Treyz (1992) se describe el más conocido de estos modelos, el REMI. En Persky *et al.* (1997) se presenta un análisis acerca de cómo los hallazgos *ex post* en una evaluación pueden proporcionar información para las simulaciones de política *ex ante* empleando dichos modelos. Asimismo, Poole *et al.*

(1999) aportan una guía práctica para el uso de los modelos de medición del impacto económico.

- d. En el caso de las evaluaciones por zonas, el reto de su validez es bastante más complejo que el de valorar programas en forma individual. Por ejemplo, el número de influencias económicas externas que pueden afectar a toda una localidad es en extremo alto. Asimismo, las localidades pobres a menudo son el centro de múltiples combinaciones de programas públicos. Esto complica el problema de aislar los efectos de cualquier iniciativa individual.⁸

En capítulos anteriores se analizaron detalladamente las vías mediante las cuales los resultados del apoyo a la iniciativa empresarial pueden afectar a las economías locales. El hecho de que los impactos específicamente locales puedan medirse con acontecimientos económicos separados de los programas de iniciativa empresarial —como la inmigración laboral— deben considerarse en la lógica de la evaluación. Por ejemplo, para determinar el impacto de un programa de iniciativa empresarial en el empleo local se requiere dar varios pasos (véase Storey, 1990). Si se reúnen diversos comentarios previos sobre el problema del desplazamiento de empresas, la función de la inmigración laboral y el conocimiento de la situación “sin el programa”, tendría que determinarse lo siguiente:

1. Si en el momento de la evaluación se logró el impacto total esperado sobre el empleo. Este punto puede ser difícil de evaluar, incluso para las empresas mismas.
2. ¿Cuántos de los empleos resultantes del paso 1 no habrían surgido sin el programa?
3. ¿Cuántos de los empleos mencionados en el paso 2 no involucran el desplazamiento de puestos de trabajo en otras empresas?
4. ¿Cuántos de los empleos identificados en el paso 3 proporcionan trabajo a residentes o a inmigrantes?

Además, los diseñadores de políticas con frecuencia desearían saber lo siguiente:

5. De los residentes empleados identificados en el paso 4, ¿cuántos han dejado el desempleo o cuántos provienen de grupos objetivo particulares (jóvenes, minorías étnicas, mujeres, etcétera)?
6. Los empleos identificados en el paso 4 ¿son de corta o larga duración y son de alta o baja calidad?

7. ¿Alguna situación problemática cambió en forma sustancial con la intervención? Un programa puede ser exitoso en la generación de nuevos empleos de calidad a bajo costo, pero el impacto general podría ser reducido en relación con la escala del problema.

Los gobiernos también pueden contribuir al establecer normas y estándares de evaluación

Las autoridades públicas deberían desarrollar normas y lineamientos de evaluación claros. Las autoridades centrales de algunos países ya lo hacen (como la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos). Las autoridades centrales podrían trabajar con los gobiernos subnacionales para fomentar una mejor práctica de la actividad de evaluación. En este caso, los gobiernos locales podrían encontrarse en una mejor situación para establecer las normas metodológicas que se espera que cumplan las empresas subcontratadas que realizan las evaluaciones. En efecto, el cumplimiento de normas de evaluación puede convertirse en una condición para apoyar programas, además de realizar subcontrataciones. Aparte de mejorar la calidad de la evaluación, una mayor uniformidad en el proceso de valoración podría también contribuir a abordar la situación actual, en la que los resultados de los programas a menudo no son comparables debido a la opacidad o no estandarización de las metodologías de evaluación.

Las normas indicativas podrían incluso aplicarse al diseño de encuestas. Por ejemplo, entre programas, la normalización facilitaría la recopilación de datos, mediante la inclusión de protocolos de integración de información en el diseño de los programas. Asimismo, la recolección de datos con fines de evaluación desde el inicio de un programa podría también reducir el costo de la evaluación y del seguimiento.

Recomendaciones de diseño de programas para gobiernos locales

Para contribuir a contrarrestar los efectos de desplazamiento debe garantizarse la presencia de un sólido componente de comercialización en los programas de asistencia y considerar restringir los términos del apoyo empresarial

Como se comentó en el capítulo 2, el problema del desplazamiento podría ser mayor entre los tipos de empresas que por lo regular están presentes en las localidades pobres, es decir, las que se ubican en mercados maduros de bajo crecimiento y de fácil entrada. Una manera de contribuir a atenuar el

desplazamiento consiste en ayudar a las empresas a comerciar fuera de su localidad.

La mayoría de las empresas de reciente establecimiento en sus inicios atienden a mercados locales y comienzan a vender en zonas más amplias conforme el negocio madura.

Sin embargo, existe cierta variación sectorial, según la cual las empresas del sector servicios tienen un vínculo más estrecho con los clientes locales. Debido a que las zonas en desventaja presentan bajos niveles de ingreso disponible promedio, la orientación local de las ventas puede involucrar restricciones al crecimiento. Las empresas que atienden a mercados amplios tienden a sobrevivir más tiempo que las que venden dentro de zonas geográficas restringidas. También se ha observado un crecimiento acelerado y mayores probabilidades de supervivencia en empresas que exportan desde el momento de su establecimiento (McDougall y Oviatt, 1997. Véase también Gorton, 1999).

Simpson *et al.* (2001) destacan los efectos dañinos que acarrea la debilidad de las estrategias y los planes de comercialización en una serie de empresas sociales a pequeñas escala en el norte de Inglaterra, problema que surge, en parte, por la falta de adecuación de los presupuestos de comercialización. En cambio, Bradshaw y Burridge (2001) encontraron sustento empírico para la perspectiva de que la recopilación y el empleo de información de mercado cumple una función importante en el éxito exportador de las empresas pequeñas.

Los organismos de apoyo empresarial deben tener acceso o contar con bases de datos nacionales e internacionales que faciliten las ventas en zonas geográficas más amplias. Asimismo, las técnicas de comercialización varían por tipo de actividad y la capacitación en este ámbito debería especializarse.

Por ejemplo, existen diferencias en la comercialización de productos de consumo y de los industriales, al igual que en la manera de vender de las empresas incipientes y las ya establecidas. Las empresas incipientes, por ejemplo, tal vez necesiten concentrarse en encontrar un socio o un canal de distribución, en tanto que las establecidas pueden contar ya con presupuestos dedicados a la comercialización y el acceso a las redes de distribución.

Empleando datos de un panel de siete países europeos, Havnes y Senne-seth (2001) encontraron que las empresas pequeñas que operan en redes abarcan mayores mercados en términos geográficos.

Dana (2001) también concluyó que las redes que incluyen a empresas pequeñas y grandes pueden acelerar el acceso de las primeras a los mercados internacionales, además de hacerlo a costos y riesgos menores (como se comentará más adelante en las recomendaciones de política para las redes empresariales).

También puede reducirse el desplazamiento al restringir los términos del apoyo empresarial

En Alemania, con el fin de abordar el problema del desplazamiento, el apoyo al autoempleo se ha restringido a las empresas con probabilidades de generar un cierto nivel mínimo de ingresos. El supuesto subyacente es que las empresas de mayor tamaño ingresarán a mercados menos competidos. De manera similar, otros programas restringen la ayuda a proyectos con necesidades más grandes de capital. Otros enfoques para contrarrestar el desplazamiento involucran excluir el apoyo para ciertas categorías de negocios, como los centros de venta al menudeo (que pueden ser muy desplazadores), e intentar trabajar con empresas en mercados no saturados. También se afirma que los programas basados en el crédito podrían facilitar la creación de más empresas de capitalización alta. Esto, a su vez, podría cambiar la actividad de las empresas incipientes hacia sectores para los cuales las restricciones de capital han evitado la sobreoferta y hacia la manufactura, pues los manufactureros en general venden a mercados más amplios en términos geográficos.

Según Cowling y Mitchell (1997), el Programa de Garantías de Crédito para la Pequeña Empresa del Reino Unido contribuye a apoyar el establecimiento de empresas incipientes entre personas que desean iniciar proyectos relativamente grandes. También se citó evidencia en secciones anteriores de esta publicación de cómo los pagos de financiamiento en una sola exhibición para facilitar el autoempleo parecen aumentar el tamaño de los nuevos proyectos.

Sin embargo, las estrategias orientadas al aumento del tamaño promedio de la empresa o a la selección por sectores tienen la desventaja del posible aumento del lastre del programa. Es decir, tenderán a ayudar a las personas que tal vez llevarían a cabo un proyecto sin ayuda del mismo. No obstante, Meager (1993) destaca que la elegibilidad restringida para la obtención de apoyo al autoempleo en Alemania no pareció elevar el lastre más allá de un nivel normal.

Lo anterior puede deberse a que el programa proporcionaba un monto de subsidio que se elevaba con la duración del desempleo previo. Los criterios restrictivos para la selección también tenderán a reducir el acceso para las mujeres y los grupos de ingresos más bajos, que por lo general inician proyectos de menor envergadura.

Asimismo, una de las críticas que se hacen a los programas de microcrédito es precisamente que trabajan con montos de crédito demasiado reducidos. Los programas podrían tener que reformarse antes de convertirse en un vehículo de importancia para facilitar la creación de proyectos de mayor tamaño que una microempresa.

Fomentar el establecimiento de empresas por equipos

Las compañías establecidas por equipos de empresarios se inclinan a mostrar un mejor desempeño conforme a una serie de criterios.

Entre una muestra de microempresas que estudiaron, Cowling y Hayward (2000) descubrieron tasas de supervivencia más altas entre las establecidas en asociación.

Storey (1994) identifica también a los equipos como contribuyentes al crecimiento en las empresas incipientes. Del mismo modo, un estudio reciente realizado con más de mil empresarios de Asia oriental y América Latina mostró que las empresas más dinámicas son dirigidas por equipos de empresarios (BID, 2002).

La investigación también indica que, para las inversiones de capital de riesgo en las empresas incipientes, la evaluación, en gran medida subjetiva, del empresario o del equipo tiene una mayor ponderación que las valoraciones financieras formales (Murray, 1998). Un equipo tiene más probabilidades de contar con la experiencia y el conocimiento que buscan los inversionistas. Lechler (2001) mostró que la calidad de las interacciones sociales en los equipos empresariales se relaciona en forma positiva con el éxito de la empresa.

También se observó una relación sólida entre la interacción al interior de los equipos y la satisfacción de la clientela.

En este sentido, las cooperativas representan una modalidad de equipo, en la que los miembros son a la vez empleados y directores. Las cooperativas pueden ser particularmente adecuadas para algunas mujeres que trabajan desde el hogar, porque les permiten mayor flexibilidad que otras estructuras empresariales; pueden, por ejemplo, facilitar que las mujeres atiendan las necesidades urgentes relacionadas con la atención infantil y los compromisos familiares (Davis *et al.*, 1999).

Varios programas de apoyo empresarial se orientan de manera específica hacia las empresas establecidas por equipos. Algunos ejemplos al respecto son el programa "Go" en el Lander alemán de Wesfalia al norte del Rín y la Iniciativa MIDAS, operada por la University of Central England. El establecimiento de empresas por equipos sólo abarca a una minoría de compañías y la formación de equipos de cooperación que cuenten con aptitudes complementarias puede ser complicada. No obstante, las iniciativas orientadas a los equipos parecen prometedoras en lo que se refiere al establecimiento de empresas viables con posibilidades de contribuir a la generación de empleos.

Analizar si el sector público puede cumplir una función catalizadora en el establecimiento de redes dirigidas por el sector privado

Las redes empresariales son en la actualidad un tema de gran interés tanto para el sector público como para el privado. El término general de “red” abarca varias modalidades de colaboración formal e informal. Objeto de una relativamente reciente atención en las políticas —en especial de las autoridades regionales y locales— son mecanismos formales de cooperación entre grupos de empresas pequeñas y algunas veces entre éstas y compañías de mayor tamaño.

Una de las propuestas con apoyo más amplio consiste en que los empresarios que desarrollan y mantienen lazos con otros empresarios tienen un mejor desempeño que quienes no lo hacen (Kanter, 1995). Por ejemplo, en un estudio sobre los autoempleados de Toronto, se encontró que la pertenencia a un club, un equipo, una asociación u organización que se reúne con regularidad se relacionaba en forma positiva con el éxito empresarial (Gómez, 1999). En promedio, los miembros activos de cualquiera de estas modalidades de asociación ganaban 40 por ciento más que los no miembros. En un estudio sobre los empresarios de Asia oriental y América Latina se demostró que las redes, y la presencia de otros empresarios dentro de las mismas, se relacionan de manera sólida con el dinamismo empresarial. Se observó que las redes facilitaban la identificación de oportunidades de negocios, acceso a los recursos y apoyo en la administración de la empresa (BID, 2002). Asimismo, un estudio de mil 700 nuevas empresas en la zona norte del estado de Bavaria demostró que las redes sociales informales y las basadas en lazos de parentesco aumentaban la probabilidad de supervivencia y crecimiento de los proyectos (Brüderl y Preisendörfer, 1998). Las empresas ubicadas en regiones de crecimiento acelerado también parecieron establecer más redes que aquellas en zonas menos dinámicas (Huggins, 2000). Del mismo modo, numerosos estudios sugieren que existe una mayor propensión a trabajar en redes en las empresas intensivas en tecnología.

Las redes empresariales formales buscan el cumplimiento de metas diversas

Las redes empresariales formales, es decir, las estructuradas, basadas en reglas o regidas mediante contratos, operan con base en diversas modalidades y objetivos. Algunas se orientan a la comunicación compartida de información, en tanto que otras abordan metas más específicas. Las redes dan lugar a un aprendizaje acelerado y las empresas pequeñas suelen favorecer el aprendizaje entre iguales que las redes permiten. Asimismo, también pueden faci-

litar la reconfiguración de relaciones con proveedores. En algunos casos, las redes provocan una nueva división del trabajo en grupos de empresas, y permiten que cada una de ellas aproveche las economías de escala y de alcance que se generan. En efecto, algunas iniciativas de redes, como el Programa Danés de Redes iniciado a principios de los años noventa, se orientó en forma explícita a prestar ayuda para que las empresas pequeñas adquieran eficiencia como grupo, a la par de las compañías de mayor tamaño. De hecho, las redes hacen surgir la cooperación en temas tan diversos como capacitación, desarrollo tecnológico, diseño de productos, comercialización, exportación y distribución. En junio de 2001, cerca de diez mil empresas ubicadas en los alrededores de Barcelona —lo que equivale a cerca de la mitad de la población total de empresas pequeñas de la región— se organizaron en seis redes territoriales para adquirir electricidad a precios casi 30 por ciento más bajos de lo que habían pagado antes.⁹

Entre las modalidades de colaboración en redes que son de interés particular para los autoempleados y las microempresas se incluyen las asociaciones mutualistas de garantías de crédito, los convenios de otorgamiento y contratación de crédito entre grupos paritarios, los programas para relacionar a los microempresarios con negocios de mayor tamaño y las iniciativas conjuntas de comercialización. Las redes también contribuyen a contrarrestar el problema común del aislamiento entre empresarios. Pueden proporcionar aliento y motivación y ayudar a responder a los problemas de racismo y sexismo. Debido a las limitaciones de su experiencia y el menor número de contactos de negocios, las empresas incipientes y los empresarios que comienzan quizá tengan mayor necesidad de trabajar en redes (NCOE, 2001a). Renzulli *et al.* (2000) analizaron a los empresarios incipientes —personas en las primeras etapas del esfuerzo por establecer un negocio— con el fin de evaluar los efectos de la composición y la heterogeneidad de las redes. Se observó que una mayor heterogeneidad —que permite la obtención de información de diversas fuentes— aumentaba de manera sustancial la probabilidad de que las personas en efecto establecieran un negocio. Las redes que están formadas por mayores proporciones de parientes, que tal vez proporcionan tipos de información similares, se asociaron con empresas incipientes con menores probabilidades.

Las redes de iguales cumplen una función al ayudar a dar una orientación estratégica adecuada a las empresas de autoempleados y las microempresas, así como al evitar riesgos empresariales comprobados. Las redes también pueden ser útiles para apoyar a los negocios que realicen transacciones fuera de la localidad mediante la comercialización conjunta, el desarrollo de catálogos comunes, el patrocinio colectivo de viajes de negocios, etcétera. Las redes que reúnen a empresas grandes y pequeñas pueden cumplir una función ayudando a que las empresas más pequeñas lleguen a los mercados

internacionales con mayor rapidez y a un menor costo y riesgo (Dana, 2001). Westall *et al.* (2000) describen un programa de demostración operado por la Asociación para el Desarrollo de Filadelfia (Philadelphia Development Partnership) que vincula a los microempresarios con corporaciones de mayor tamaño por medio de empresas intermediarias. Estas últimas, de tamaño mediano, ya participan en transacciones con las más grandes. De acuerdo con el programa, subcontratan negocios con las microempresas. Los autores sostienen que este convenio puede proporcionar una relación más aceptable para las empresas de mayor tamaño entre ellas y las microempresas.

Asimismo, algunos organismos gubernamentales llegaron a la conclusión de que las redes pueden representar una herramienta eficiente en términos de costos para agregar la demanda y prestar servicios a las empresas pequeñas. De aquí que, en Estados Unidos, las redes se utilicen para la aplicación de programas federales como la Asociación de Extensión Manufacturera (Manufacturing Extension Partnership) (para cadenas de oferta y actividades conjuntas de investigación y desarrollo), el Departamento de Comercio (dirigido a las cooperativas de comercialización) y el Departamento del Trabajo (para las alianzas de capacitación) (Rosenfeld, 2001). También, en un entorno algo distinto, muchos estados se muestran activos en sus esfuerzos por reunir a las empresas pequeñas con el fin de reducir los costos del seguro de salud (Phillips, 2002).

No obstante, la formación de redes empresariales eficaces y sostenibles puede ser un desafío demandante

Sin embargo, las redes no son la panacea para el desarrollo de la pequeña empresa. La formación de sistemas de cooperación estructurados y duraderos suele ser difícil. Robson y Bennett (2000) mostraron que las redes aportaron pocos beneficios a una muestra de empresas pequeñas que operan en el mismo subsector del Reino Unido. La colaboración en las cadenas de oferta fue la única relación importante entre la cooperación y el desempeño de las empresas pequeñas y medianas. Con base en datos de un panel internacional, Havnes y Senneseth (2001) concluyeron que el trabajo en redes no se asociaba ni con el crecimiento en el empleo ni con la expansión de las ventas. Sin embargo, los autores sí encontraron que las empresas pequeñas que trabajaban en red atendían mercados geográficos más extensos, resultado que es de interés para los diseñadores locales de políticas por las razones antes comentadas. Reese y Aldrich (1995) comprobaron que el tiempo que se dedica a crear y mantener contactos de negocios no se relacionaba de manera importante con la supervivencia de la empresa o con el desempeño general del negocio. Los resultados deficientes de algunos programas de redes tal vez puedan explicarse por la posibilidad de que los empresarios

que necesitan compensar su falta de aptitudes o de conocimientos recurran a las redes para recibir ayuda. En efecto, al analizar los negocios propiedad de inmigrantes asiáticos en Estados Unidos, Bates (1994) concluyó que las redes sociales tenderían a ser utilizadas de manera intensiva por las empresas con mayores probabilidades de fracasar.

A continuación se presentan recomendaciones para el desarrollo de redes empresariales:

- a. *Poner en marcha campañas generales para introducir el concepto del trabajo en redes en las empresas*

Resulta importante desarrollar una demanda informada de servicios de redes. Algunos programas integrales de redes no logran garantizar el apoyo financiero de las empresas privadas al retirarse el subsidio público. Esto puede ser en parte reflejo del hecho de que al sector privado algunas veces se le presenta un conjunto de servicios determinado con antelación por los organismos públicos de desarrollo. En términos de la posibilidad de influir en el desempeño corporativo, las redes empresariales más exitosas por lo regular se organizan alrededor de objetivos comerciales específicos. Por tanto, las autoridades públicas y las asociaciones de negocios deberían intentar crear conciencia de los beneficios y las oportunidades que ofrecen las redes. Esto con el fin de aumentar la demanda informada de programas desarrollados alrededor de metas especificadas por el sector privado. Las expectativas de los participantes también afectan la longevidad de las redes (Huggins, 2000). Por ejemplo, los clubes y foros de negocios —cuya membresía por lo general implica pocas expectativas de ganancias financieras en el corto plazo— con frecuencia operan durante períodos largos.

Esto sugiere de nuevo que las redes deben formarse en función de objetivos determinados por las empresas, incorporando así las expectativas del sector privado al diseño de los programas. Además, los fracasos a menudo se atribuyen al hecho de que las empresas participantes dedican muy poco del tiempo de sus empleados y ejecutivos a los programas de redes (Huggins, 2000). Este hallazgo destaca aún más la importancia de garantizar que los programas estén impulsados por la demanda. Por último, las redes inducidas por cuestiones de política que han adoptado una estructura formal, por ejemplo, mediante convenios contractuales, suelen requerir para su desarrollo de cantidades sustanciales de tiempo y aptitudes. Si los recursos son limitados, un mejor uso de los fondos consistiría en intentar comercializar el concepto de las redes —tal vez en combinación con la creación de redes informales— con el objeto de reducir

las barreras a las actividades de asociación. De este modo sería posible dejar que las empresas se organicen solas en redes más formales.

- b. *Esperar proporcionar algún apoyo financiero para trabajos de viabilidad, actividades de establecimiento de empresas y los costos de corretaje de redes*

Algunas de las barreras contra el surgimiento espontáneo de las redes son la aversión o la falta de familiaridad con la cooperación entre empresas, al igual que los problemas de coordinación. Por ello, a menudo se requiere de la acción pública, al menos desde una perspectiva catalizadora. Una manera práctica para que el sector público aliente la formación de redes podría estribar en poner énfasis en los proyectos presentados en conjunto por grupos de empresas. Sin embargo, el financiamiento para las redes debería retirarse gradualmente conforme los participantes comienzan a asociarse con más formalidad y a recibir los frutos de dicha asociación.

- c. *Trabajar dentro de marcos temporales realistas*

Es necesario que las políticas públicas se hagan en términos pacientes, que contemplen períodos de entre tres y cuatro años para el establecimiento de un programa significativo de redes empresariales. Asimismo, los programas de desarrollo de redes deben ser una constante en el panorama del apoyo empresarial y considerar la formación de nuevas redes alrededor de nuevas metas como una práctica continua.

- d. *Garantizar la presencia de corredores de redes experimentados*

Al igual que con muchas modalidades de apoyo empresarial, la calidad de la administración es crucial. Debería emplearse como corredores de redes a personas con experiencia directa en el ámbito del desarrollo de las PYME para que proporcionen orientación y asesoramiento a las empresas que dudan ante la perspectiva de la cooperación. Al actuar como medio neutral de mediación, los corredores de redes también pueden contribuir a mitigar las inquietudes sobre pérdidas de control y una apropiación injusta de beneficios. Por ejemplo, Baines y Robson (2001) encontraron una gran desconfianza entre una muestra de trabajadores autoempleados en el sector cultural.

Sin embargo, se observó que la sospecha coexistía con el deseo de obtener información y contrarrestar las desventajas comerciales de trabajar en forma aislada.

El establecimiento de equipos de corredores de redes y la posibilidad de facilitar los intercambios de experiencias entre los auto-

empleados puede contribuir a mejorar la eficacia. Dichos intercambios también ayudarían a mantener la motivación en lo que de otro modo puede ser una tarea aislada y demandante. Los programas de acreditación también resultan valiosos, pues los practicantes a menudo afirman que los conocimientos generales para lograr la colaboración son más importantes para la función del corredor que la experiencia sectorial. La tecnología de la información también es prometedora en función de la expansión del acceso a las redes y del establecimiento de mejores vínculos con instituciones de educación, de capacitación y otras. Sin embargo, los practicantes a menudo afirman que los encuentros personales son esenciales para mantener el nivel de compromiso entre las empresas participantes en una red.

Notas

- ¹ En este sentido, resulta importante destacar que, en tanto los costos de la capacitación y el asesoramiento se elevan en los programas de apoyo al autoempleo, la evidencia proporcionada por evaluaciones realizadas en Estados Unidos indica que esto ha causado que diversos programas resulten más eficaces en términos de costos (Metcalf, 1998).
- ² Si los diseñadores de políticas juzgaran que los mercados nunca logran proporcionar los servicios de asesoramiento necesarios para las empresas nuevas y pequeñas, se requerirían modalidades de intervención menos temporales. No obstante, como se comentó antes, es difícil encontrar evidencias de fallas sistémicas en este mercado.
- ³ La función y la importancia de las medidas de desempeño se tratan en detalle en Metcalf *et al.* (2001). Varios puntos comentados en esta sección se basan en dicho trabajo.
- ⁴ Por ejemplo, el proceso de aprendizaje que se genera al cerrar un negocio se ilustra en Stokes y Blackburn (2002).
- ⁵ Véase Bearse, Peter, "The Evaluation of Business Incubators", en OECD/LEED-SOFIREM (2000).
- ⁶ Oldsman (2000) recomienda que al llevar a cabo encuestas:
 - Debe definirse claramente la población que se estudiará y adoptarse una estrategia adecuada para la integración de muestras.
 - Las preguntas de la encuesta deben redactarse con claridad. Deben incluirse preguntas en las que:

- ◆ se aborde toda la gama de efectos del programa, incluyendo los inmediatos, los intermedios y los resultados finales.
 - ◆ se incluyan referencias explícitas a los hechos contrarios.
 - ◆ se consideren varias preguntas sobre el mismo concepto empleando escalas diferentes.
 - ◆ se obtengan respuestas de campo en los datos empíricos.
 - ◆ se evite pedir a quienes respondan la encuesta que realicen cálculos.
- Deben también emplearse métodos para maximizar la tasa de respuestas y minimizar los sesgos en las mismas (la probabilidad de que haya respuestas perjudicadas puede reducirse mediante el anonimato de quienes responden).

⁷ En un mundo de libro de texto, los diseñadores de políticas locales asignarían los recursos públicos a los diversos programas con base en su conocimiento del *costo marginal* de lograr ciertos objetivos comunes para los distintos tipos de programas. Por ejemplo, si la generación de empleos fuera la meta principal de una política de desarrollo local, podría lograrse una asignación eficiente de recursos si los diseñadores de políticas contaran con información sobre los *costos marginales* de generar un empleo por medio de programas como la atracción de inversiones, las subvenciones para el establecimiento de empresas, la capacitación, etcétera. Una asignación eficiente se lograría cuando los costos marginales de la generación de empleos se igualaran para todos los programas (Storey, 1990). Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las evaluaciones proporcionan información sobre el *costo promedio* de la generación de empleos. Asimismo, el costo marginal de generar empleos variará con el tiempo dependiendo, por ejemplo, de la amplitud y duración del programa mismo y las características del mercado laboral local. El ideal de acuerdo con el mundo de libro de texto requeriría un ciclo constante de evaluaciones complejas entre diversos tipos de programas y, en la realidad, es imposible de lograr.

⁸ No obstante, los organismos dispuestos a encontrar atajos para resolver este reto de evaluación podrían encontrar enfoques creativos. Por ejemplo, Boarnet (2001) y Bondonio (2000) describen enfoques econométricos para la evaluación de los programas Zona Empresarial (Enterprise Zone, EZ) entre localidades heterogéneas en Estados Unidos. Sin embargo, cabe añadir que en Estados Unidos las iniciativas EZ a menudo emplean una gama de incentivos, que incluyen las políticas fiscales y la asistencia financiera, que por su tipo y magnitud van más allá de los programas considerados en este libro. El énfasis de EZ a menudo reside en la expansión de la actividad y el desempeño empresarial en general, ya sea que se trate de empresas nuevas, establecidas, locales o transferidas de algún otro lugar de origen.

⁹ *El País*, miércoles 27 de junio de 2001, p. 61.

Capítulo 11

La necesidad de realizar más investigaciones pertinentes para el diseño de políticas

En los capítulos precedentes se destacó la escasez de evaluaciones (de alta calidad) de los programas de ayuda, así como el hecho de que se dispone de pocas evaluaciones empíricas de los impactos de la iniciativa empresarial en las economías locales. Algunos de los ámbitos en los que sería valioso contar con más investigación de interés para las políticas públicas son los siguientes:

Estudios sobre los impactos locales de la iniciativa empresarial con el tiempo

- Se requieren estudios longitudinales en localidades específicas en los que se analicen las dimensiones clave de la demografía de las empresas y el desempeño económico y de los mercados laborales en el nivel local. Idealmente, los estudios se llevarían a cabo empleando metodologías similares. El Secretariado de la OCDE se encuentra en una posición favorable para facilitar, supervisar, estandarizar y garantizar la importancia de dichos estudios para las políticas públicas en algunos o en todos sus países miembros. Un proceso de investigación de este tipo involucraría una erogación mínima para cada país miembro que participa, pero podría hacer una contribución considerable a los conocimientos de interés para las políticas públicas.

Los estudios de casos que sólo describen programas, instituciones y condiciones empresariales en un momento dado en el tiempo añadirían poco al acervo de conocimientos con el que se cuenta.

Esto sucede en especial debido a los plazos bastante largos que podría requerirse que transcurran antes de que las nuevas empresas comiencen a mostrar un crecimiento sustancial (si en efecto lo logran).

Los estudios deberían dar seguimiento a las localidades en el tiempo y analizar la totalidad del proceso de emigración, establecimiento (distinguiendo entre los cierres voluntarios e involuntarios y consiguiendo por el hecho de que las tasas de supervivencia en zonas de alto desempleo en general, serán mas bajas que en otras localidades), crecimiento, cierre e inmigración.

También deberían recabarse datos a través de canales que permitan la inclusión de microempresas que de otro modo no atraerían la atención de los organismos de elaboración de estadísticas. Los efectos incrementales en el mercado laboral podrían enfocarse en los cambios en el empleo y los salarios (y tal vez en otros aspectos de la calidad laboral) en el corto y el largo plazo. Debería prestarse atención a los impactos para las personas ubicadas en distintas zonas de la distribución salarial, al igual que para los desempleados. Las evaluaciones deberían considerar las maneras en que la creación de empleo afecta la experiencia en el mercado laboral de los residentes locales y los inmigrantes. Los estudios podrían ir más allá del uso de estadísticas brutas, al considerar los efectos del tamaño de la empresa y el tipo de sector. En las encuestas podrían también analizarse las motivaciones de quienes se han convertido en empresarios. De manera ideal, se llevarían a cabo diversos estudios en diferentes tipos de localidades, como las zonas suburbanas, las zonas urbanas marginadas, las localidades rurales alejadas y los pueblos que dependen de un número reducido de actividades económicas. En algunos países ya se cuenta con fuentes sustanciales de datos y experiencia. Por ejemplo, muchas organizaciones privadas y públicas elaboran sistemas detallados de información geográfica.

Estudios de tipos específicos de programas

- Se requiere investigar acerca de los costos de la generación de empleos —al igual que acerca de una gama más amplia de costos y beneficios— en distintos tipos de programas empleados para el desarrollo empresarial. Como complemento de esta información deberían buscarse datos sobre el costo de proporcionar empleos a cada persona que se elimina del registro del desempleo. Este tipo de información contribuiría a que los organismos públicos asignaran mejor sus magros presupuestos. Por ejemplo, las incubadoras de negocios, a pesar de su proliferación, rara vez han sido objeto, en cualquier país, de evaluaciones económicas sistemáticas. De forma similar, en los estados miembros de la OCDE, los programas de

microcrédito pocas veces se han sometido a modalidades rigurosas de evaluación. Los datos sobre la eficacia en términos de costos de una gama de programas deberían combinarse con información cualitativa y, de ser posible, cuantitativa, sobre los efectos de las diversas modalidades operativas.

- El efecto de los servicios de asesoría de negocios en las empresas de distintos tamaños, antigüedad y otras características, amerita un análisis empírico más profundo. Las evaluaciones también deberían considerar la forma en que cambian los efectos entre distintos tipos de prestadores de servicios. Casi en todas partes operan programas de asesoría, pero se han llevado a cabo pocas evaluaciones rigurosas al respecto. Asimismo, prácticamente no se cuenta con evidencia sobre los efectos de la falta de asesoría por Internet, servicio particularmente importante en el caso de las localidades alejadas y los organismos que tratan con un gran número de empresas pequeñas (para los cuales los costos de la interacción personalizada serían demasiado altos).

Bibliografía

- Acs, Z. (1996).
Small Firms and Economic Growth, Elgar, Cheltenham.
- _____, B. Carlsson y C. Karlsson (1999). *Entrepreneurship, Small and Medium-Sized Enterprises and the Macroeconomy*, Cambridge University Press.
- Aernoudt, R. (1999).
"European policy towards guarantees: old wine in a new bottle", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Amos, E. (1998).
"Training and Development in the Middle Market: Can it Pay?", artículo presentado en la Conferencia Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises, University of Warwick, marzo 27.
- APCE (Agencia Para la Creación de Empresas) (sin fecha).
Pour une strategie de promotion de l'espirit d'entreprise en France, APCE, París.
- Appalled, S. (1995).
"Agglomeration, Interorganisational Networks, and Competitive Performance in the U. S. Metalworking Sector", en *Economic Geography*, Vol. 71.
- Ardichvili, A., R. N. Cardozo, K. Tune y J. Reinach (2001).
The Role of Angel Investors in the Assembly of Non-Financial Resources of New Ventures, www.babson.edu/entrep/fer
- Ashcroft, B. y J. H. Love (1996).
"Employment change and new firm formation in UK counties, 1981-9", en Danson, Michael W. (Ed.). *Small Firm Formation and Regional Economic Development*, Routledge.
- Astebro, T. e I. Bernhardt (1999).
Bank loans as predictors of small-business start-up survival, artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Atherton, A., A. Gibb y L. Sear (1997).
Reviewing the Case for Supporting Business Start-Ups, Durham University Business School.
- Atrostic, B. K. y S. V. Nguyen (2001).
Computer Networks and U.S. Manufacturing Plant Productivity: New Evidence from the CNUS Data, artículo escrito para la 9a. Conferencia sobre Contabilidad Nacional, ACN/INSEE/Eurostat, París, Francia, noviembre 21-22.
- Audretsch, D. B., J. Weigand y C. Weigand (2002).
"The Impact of the SBIR on Creating Entrepreneurial Behavior", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, Núm. 1, febrero.

- _____ y J. Elston (1999).
“Do funding gaps exist in Germany?”, artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- _____ y M. Fritsch (publicación próxima).
Growth Regimes over Time and Space, Regional Studies.
- _____ y T. Mahmood (1995).
“New Firm Survival: New Results Using a Hazard Function”, en *The Review of Economics and Statistics*.
- _____ y P. E. Stephan (1996).
“Company-scientist locational links: The case of biotechnology”, en *American Economic Review*, 86 (3), pp. 641-652.
- Bailey, S. J. (1999).
Local Government Economics: Principles and Practice, Macmillan Press Ltd., Londres.
- Baines, S. y L. Robson (2001).
“Being self-employed or being enterprising? The case of creative work for the media industries”, en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 8, Núm. 4.
- Baldwin, J. (1998).
“Training and New Firms”, artículo presentado en la Conferencia Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises, Warwick University, marzo 27.
- Baldwin, J. R., T. Dunne y J. Haltiwanger (1995).
“Plant Turnover in Canada and the United States”, en Baldwin, J. R., *The Dynamics of Industrial Competition*, Cambridge University Press.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002).
Entrepreneurship in emerging economies: creation and development of new firms in Latin America and East Asia, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL (2001).
World Development Report: Attacking Poverty, Banco Mundial, Washington, DC.
- BANK OF ENGLAND (2002).
Finance for Small Firms - A Ninth Report, Bank of England, Reino Unido.
- Barlow, D. y M. Robson (1999).
Have unincorporated businesses in the UK been constrained in their ability to obtain bank lending?, artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Barrett, A. y P. J. O’Connell (1999).
“Does training generally work? The returns to in-company training”, IZA Discussion Paper (Documento para Debate IZA, Núm. 51, agosto. Citado en OECD (2002).
- Bartel, A. (1989).
Formal employee training programs and their impact on labor productivity: evidence from a human resources survey, Serie de Documentos de Trabajo del NBER, Núm. 3026.

Bartik, T. J. (2002).

“Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies on Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable?”, artículo escrito para la Conferencia Evaluating Local Economic and Employment Development, organizada por la OECD, la Comisión Europea y el Ministerio austriaco de Asuntos Económicos y Trabajo, Viena, Austria, noviembre.

_____ (1994).

“Jobs, Productivity and Local Economic Development”, *National Tax Journal*, Vol. 47, Núm. 4.

_____ (1994a).

“Better Evaluation is Needed for Economic Development Programs to Thrive”, en *Economic Development Quarterly*, Vol. 8, Núm. 2, mayo, pp. 99-106.

_____ (1991).

Who benefits from state and local economic development policies?, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

_____ y R. D. Bingham (1997).

“Can Economic Development Programs be Evaluated?”, en Bingham, R.D. y R. Mier (Eds.). *Dilemmas of Urban Economic Development*, Sage Publications.

Bates, T. (2002).

“Government as Venture Capital Catalyst: Pitfalls and Promising Approaches”, en *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, Núm. 1, febrero, pp. 49-59.

_____ (1997).

Race, self-employment, and upward mobility: An illusive American dream, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

_____ (1995).

“Why do Minority Business Development Programs Generate so Little Minority Business Development?”, en *Economic Development Quarterly*, Vol. 9, Núm. 1, febrero.

_____ (1994).

“Social Resources Generated by Group Support Networks May Not be Beneficial to Asian Immigrant-Owned Small Businesses”, en *Social Forces*, Vol. 72, pp. 671-689. Citado en Brüderl, J. y P. Preisendörfer (1998).

Bearse, P. (1998).

A Study of the Impact of State and Local Regulation on Small and Minority Business Enterprise, Peter Bearse Associates y Development Strategies Corporation, contratado por la Agencia de Desarrollo de las Empresas de Minorías, Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, DC.

Beaudry, C. y S. Breschi (2000).

Does ‘Clustering’ Really Help Firms’ Innovative Activities? <http://www.cespri.uni-bocconi.it/papers/wp111.PDF>

Bednarzik, R. W. (2000).

“The Role of Entrepreneurship in U.S. and European Job Growth”, en *Monthly Labour Review*, 123 (7), pp. 3-16.

- Belsky, E. S., M. Lambert y A. von Hoffman (2000).
Insights into the Practice of Community Reinvestment Lending: A Synthesis of CRA Discussion Groups, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, agosto.
- Belussi, F. (1998).
"A framework of analysis of self-employment in Italy", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- Bennett, J. R. y P. J. A. Robson (1999).
"The use of external business advice by SMEs in Britain", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 11, pp. 155-180.
- Benus, J., T. R. Johnson y M. Wood (1994).
"A New Reemployment Strategy: Final Report on the UI Self-Employment Demonstration", Documento Ocasional 95-4, Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Washington, DC.
- Berger, A. N. y G. F. Udell (1992).
"Some Evidence on the Empirical Significance of Credit Rationing", en *Journal of Political Economy*, Vol. 100, Núm. 5, pp. 1047-1077.
- Bergström, F. (2000).
"Capital Subsidies and the Performance of Firms", en *Small Business Economics*, 14, pp. 183-193.
- Bevan, J., G. Clark, N. Banerji y C. Hakin (1988).
Barriers to business start-up: A study of the flow in and out of self-employment, Documento de Investigación del Departamento de Trabajo, Núm. 71, Sheffield, Reino Unido.
- Bhatt, N. y S. Y. Tang (2001).
"Making Micro-credit Work in the United States: Social, Financial, and Administrative Dimensions", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 15, Núm. 3, agosto, pp. 229-241.
- Bingham, R. D. y R. Mier (Eds.) (1997).
Dilemmas of Urban Economic Development, Sage Publications.
- Birch, D. L. (1987).
Job Creation in America, Macmillan, Nueva York.
- Black, S. E. y L. Lynch (1996).
"Human-capital investments and productivity", en *American Economic Review*, artículos y minutas, mayo.
- Blackburn, R. A. y P. Jennings (Eds.) (1996).
Small firms: contributions to economic regeneration, Institute for Small Business Affairs (Reino Unido), 17a. Conferencia Nacional sobre Política e Investigación para la Pequeña Empresa, Chapman, Londres.
- Blanchflower, D. G. (1998).
"Self-Employment in OECD Countries", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.

- _____, P. B. Levine y D. Zimmerman (1998). "Discrimination in the Small Business Credit Market", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- _____, y A. J. Oswald (1998). "What Makes an Entrepreneur?", en *Journal of Labour Economics*, Vol. 16, Núm. 1.
- Blanchflower, D. y B. Meyer (1994). "A Longitudinal Analysis of the Young Self-Employed in Australia and the United States", en *Small Business Economics*, 6, pp. 1-19.
- Boarnet, G. M. (2001). "Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 15, Núm. 3, agosto, pp. 242-254.
- Bondonio, D. (2000). "Evaluating decentralized policies: How to compare the performance of state and local economic development programs across different regions", artículo presentado ante la Cuarta Conferencia Europea de la Evaluation Society, Lausana, octubre 12-14.
- Borjas, G. J. (1986). "The self-employment experience of immigrants", en *Journal of Human Resources*, 21, pp. 487-506.
- Borzaga, C. y J. Defourny (2001). *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Bosworth, B. y S. Rosenfeld (1993). *Significant Others: Exploring the Potential of Manufacturing Networks*, The Aspen Institute & Regional Technology Strategies, Inc.
- Bradshaw, R. y M. Burridge (2001). "Practices of successful small and medium-sized exporters: The use of market information", en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 8, Núm. 3.
- Bruce, D. (1998). "Do Husbands Matter? Married Women Entering Self-Employment", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- Brüderl, J. y P. Preisendörfer (1998). "Network Support and the Success of Newly Founded Businesses", en *Small Business Economics*, Vol. 10, pp. 213-225.
- Brusco, S. y E. Righi (1989). "Local government, industrial policy and social consensus: the case of Modena", en *Economy and Society*, Vol. 18, Núm. 4, noviembre.
- Burrus, W. (2002). "Micro-enterprise Development in the United States: Closing the Gap", en *Journal of Micro-finance*, Vol. 4, Núm. 1, primavera, pp. 81-98.
- CABINET OFFICE, United Kingdom (1998). *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*, <http://www.cabinet-office.gov.uk/seu/published.htm>

- Calcagnini, G., D. Iacobucci y D. Ticchi (1999).
"Are small firms more likely to be credit-rationed than larger firms?", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Carpenter, R. E. y B. C. Petersen (1999).
"Is the growth of small firms constrained by internal finance?", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Carter, N. (1997).
"Entrepreneurial Processes and Outcomes: The Influence of Gender", en Reynolds, P. D. y S. B. White, *The Entrepreneurial Process: Economic Growth, Men, Women and Minorities*, Quorum Books.
- Caves, R. E. (1998).
"Industrial Organisation and New Findings in the Turnover and Mobility of Firms", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 36:4, pp. 1947-1982.
- Chapman, B. (1992).
AUSTUDY: Towards a Flexible Solution, AGPS, Canberra.
- _____ (1997).
"Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Changes for Higher Education", en *Economic Journal*, 107(442), mayo, pp. 738-752.
- _____, B. Gregory y J. Klugman (1998).
"Self-Employment in Australia: Description, Analysis and Policy Issues", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- Clark, K. y S. Drinkwater (1998).
"Pushed Out or Pulled In? Self-Employment Among Ethnic Minorities in England and Wales", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000).
"Progress Report on the Risk Capital Action Plan", en *European Economy*, Suplemento A, Núm. 8/9, agosto-septiembre, Bruselas.
- Conaty, P. y T. Fisher (1999).
Micro-credit for Micro-enterprises, New Economics Foundation.
- Cooper, A. C., F. J. Gimeno-Gascon y C. Y. Woo (1994).
"Initial human and financial capital as predictors of new venture performance", en *Journal of Business Venturing*, 9, pp. 371-395.
- Cosh, A., J. Duncan y A. Hughes (1998).
"Investment in Training and Small Firm Growth and Survival: An Empirical Analysis for the UK 1987-95", artículo presentado en la Conferencia Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises, University of Warwick, marzo 27.
- _____ y A. Hughes (1994).
"Size, financial structure and profitability: U.K. companies in the 1980s", en Hughes, A. y D. J. Storey (Eds.). *Finance and the Small Firm*, Routledge.

- Courant, P. N. (1994).
 “How Would You Know a Good Economic Development Policy if You Tripped Over One ? Hint: Don’t Just Count Jobs”, en *National Tax Journal*, Vol. 47, pp. 863-881.
- Cowling, M. (1998).
 “Regional Determinants of Small Firm Loans Under the U.K. Loan Guarantee Scheme”, en *Small Business Economics*, 11, pp. 155-167.
- _____ y R. Hayward (2000).
Out of Unemployment, Research Centre for Industrial Strategy, Reino Unido.
- _____ y P. Mitchell (1997).
 “The Evolution of UK Self-Employment: A Study of Government Policy and the Role of the Macroeconomy”, en *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 65, Núm. 4, pp. 427-442.
- _____ y M. Taylor (2001).
 “Entrepreneurial Women and Men: Two Different Species?”, en *Small Business Economics*, Vol. 16 (3), mayo, pp. 167-175.
- Cox, L. W. y S. E. Moss (1997).
 “The Impact of Entrepreneurial Education on Entrepreneurial Self-efficacy and Intention”, artículo presentado en las reuniones de la National Academy of Management, citado en Ehrlich *et al.* (1999).
- Cressy, R. (1999).
 “Small Business Failure: Failure to Fund or Failure to Learn?”, en Acs *et al.* (1999).
 _____ (1996).
 “Are Business Startups Debt-rationed?”, en *The Economic Journal*, 106(438), septiembre, pp. 1253-1270.
- _____ y C. Olofsson (1997).
 “European SME Financing: An Overview”, en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 87-96.
- _____ y C. Olofsson (1997a).
 “The Financial Conditions for Swedish SMEs: Survey and Research Agenda”, en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 179-194.
- _____ y O. Toivanen (1999).
 “Is there adverse selection in the credit market?”, artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Curran, J. y R. Blackburn (1992).
 “Local economies and small firms: a view from the ground”, artículo presentado en la 15a. Conferencia Nacional sobre Políticas e Investigación para la Pequeña Empresa, Southampton, citado en Westall *et al.* (2000).
- Dahlqvist, J. y P. Davidsson (sin fecha).
Business Start-Up Reasons and Firm Performance, <http://www.babson.edu/entrep/fer/II/IIA/II-A/html/ii-a.htm>

- Dana, L. P. (2001).
"Networks, Internationalization and Policy", en *Small Business Economics*, Vol. 16, pp. 57-62.
- Davidson, P., L. Lindmark y C. Olofsson (1994).
"New Firm Formation and Regional Economic Growth in Sweden", en *Regional Studies*, 28 (4), pp. 395-410.
- Davis, A., J. Betteridge, P. Burton y S. Marsh (1999).
Overcoming Barriers to Women's Independence, An Enact Report: The Birmingham Settlement and The Department of Social Policy & Social Work, The University of Birmingham, Reino Unido.
- Deakins, D., L. Graham, R. Sullivan y G. Whittam (1998).
"New venture support: an analysis of mentoring support for new and early stage entrepreneurs", en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 5, Núm. 2, pp. 151-161.
- Delmar, F. y P. Davidsson (2000).
"Where do they come from? Prevalence and characteristics of nascent entrepreneurs", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 12, pp. 1-23.
- DeMeza, D. (1999).
"Overlending", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- _____ y D. Webb (1987).
"Too much investment: a problem of asymmetric information", en *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 281-292.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer (2000).
"The Regulation of Entry", Working Paper (Documento de Trabajo) 7892, National Bureau of Economic Research, septiembre, en <http://www.nber.org/papers/w7892>.
- Doms, M., T. Dunne y K. R. Troske (1997).
"Workers, wages and technology", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Núm. 1, pp. 253-290.
- Duggan, C. (1998).
"Self-Employment in the United Kingdom and Ireland. Current Trends, Policies and Programmes", artículo presentado en la Conferencia sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, septiembre.
- Egeln, J., G. Licht y F. Steil (1997).
"Firm Foundations and the Role of Financial Constraints", en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 137-150.
- Ehrlich, S. B., A. F. De Noble, D. Jung y D. Pearson (1999).
The Impact of Entrepreneurship Training Programs on an Individual's Entrepreneurial Self-Efficacy, http://www.babson.edu/entrep/fer/papers99/I/I_C/IC%20Text.htm
- EUROPEAN OBSERVATORY FOR SMEs (1996).
Fourth Annual Report, Comisión Europea, Bruselas.

- Evans, D. y B. Jovanovic (1989).
"An Estimated Model of Entrepreneurial Choice Under Liquidity Constraints", en *Journal of Political Economy*, 97(4), pp. 808-827.
- Everett, J. y J. Watson (1998).
"Small Business Failure and External Risk Factors", en *Small Business Economics*, 11, pp. 371-390.
- Evers, J., T. Fisher, L. Foschi, C. Guene, M. Jung, M. Rodriguez y V. Vandemeulebroucke
_____ (2001).
Finance for local development: New solutions for public-private action, New Economics Foundation, Evers & Jung, Fondazione Choros, INAISE (www.localdeveurope).
- Fadahunsi, A., D. Smallbone y S. Supri (2000).
"Networking and ethnic minority enterprise development: Insights from a North London study", en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 7, Núm. 3, pp. 228-240.
- Fairlie, R. W. y B. D. Meyer (1996).
"Ethnic and racial self-employment differences and possible explanations", en *Journal of Human Resources*, 31, pp. 757-793.
- Fazzari, S. M., R. G. Hubbard y B. Peterson (1988).
"Financing Constraints and Corporate Investment", en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 141-195.
- Feeney, L. S., G. Haines Jr. y A. L. Riding (1999).
"SME owners' awareness and acceptance of equity capital: implications for lenders", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Feller, I. (2001).
"Program Theory, Evaluation Design, and Operational Modalities for Industrial Extension", artículo presentado en el Congreso Mundial sobre Sistemas Productivos Locales de DATAR/OECD, París, enero.
- Felsenstein, D. y J. Persky (1999).
"When is a Cost Really a Benefit? Local Welfare Effects and Employment Creation", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 13. Núm. 1, febrero, pp. 46-54.
- Fielden, L. S., M. J. Davidson y P. J. Makin (2000).
"Barriers encountered during micro and small business start-up in North-West England", en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 7, Núm. 4.
- Foley, P. (1992).
"Local Economic Policy and Job Creation: A Review of Evaluation Studies", en *Urban Studies*, Vol. 29, Núm. 3-4, pp. 557-598.
- Folster, S. (2000).
"Do Entrepreneurs Create Jobs?", en *Small Business Economics*, 14, pp. 137-148.
- Fonseca, R., P. Lopez-Garcia y C. A. Pissarides (2001).
"Entrepreneurship, start-up costs and employment", en *European Economic Review*, 45, pp. 692-705.

- Friedlander, D., D. H. Greenberg y P. K. Robins (1997).
“Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged”, en *Journal of Economic Literature*, 35 (4), pp. 1809-1855.
- Fritsch, M. (1997).
“New Firms and Regional Employment Change”, en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 437-448.
- Gallie, D., J. Gershuny y C. Vogler (1994).
“Unemployment, the household and social networks” en Gallie D., C. Marsh y C. Vogler (Eds.). *Social Change and the Experience of Unemployment*, OUP, Oxford.
- Garofoli, G. (1994).
“New Firm Formation and Regional Development: The Italian Case”, en *Regional Studies*, Vol. 28, Núm. 4, julio.
- Gavron, R., M. Cowling, G. Holtham y A. Westall (1998).
The Entrepreneurial Society, Institute for Public Policy Research.
- Ghatak, M. (1999).
“Group Lending, Local Information and Peer Selection”, en *Journal of Development Economics*, Vol. 60, Núm. 1, pp. 27-50.
- Glackin, C. E. (2002).
“What Does it Take to Borrow?”, en *Journal of Micro-finance*, Vol. 4, Núm. 1, primavera, pp. 115-135.
- Gómez, R. (1999).
“The Role of Peer Group Lending, Social Capital and Neighborhood Characteristics in Determining the Success of the Small-Scale Self-employed”, artículo presentado en la Conferencia Local Economic Development: Social Capital and Productive Networks, organizada por OECD/LEED y Sedesol, Ciudad de México-co, enero 18-19.
- Gorton, M. (1999).
“Spatial variations in markets served by UK-based small and medium sized enterprises”, en *Entrepreneurship and Regional Development*, Núm. 11, pp. 39-55.
- Graves, F. y B. Gauthier (1996).
Evaluation of the Self-Employment Assistance Program, Human Resources Development Canada, Ottawa.
- Greve, A. (1995).
“Networks and Entrepreneurship - An Analysis of Social Relations, Occupational Background, and Use of Contacts during the Establishment Process”, en *Scandinavian Management Journal*, 11 (1), pp. 1-24.
- Gropp, R., J. Scholz y M. White (1997).
“Personal bankruptcy and credit supply and demand”, en *Quarterly Journal of Economics*, CXII(1), pp. 217-251.
- Hakim, C. (1989).
“New recruits to self-employment in the 1980s”, en *Employment Gazette*, 97(6), pp. 286-297. Citado en Duggan (1998).

- Hammarstedt, M. (2001).
"Immigrant self-employment in Sweden - its variation and some possible determinants", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 13, pp. 147-161.
- Harrison, B. y A. K. Glasmeier (1997).
"Why Business Alone Won't Redevelop the Inner City: A Friendly Critique of Michael Porter's Approach to Urban Revitalization", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 11, Núm. 1, febrero, pp. 28-38.
- Hasluck, C. (1990).
"The displacement effects of the EAS: A local labor market study", informe del Proyecto DE Programme 1989/90, University of Warwick, Institute for Employment Research. Citado en Metcalf *et al.* (2000).
- Havnes, P. y K. Senneseth (2001).
"A Panel Study of Firm Growth among SMEs in Networks", en *Small Business Economics*, 16, pp. 293-302.
- Hinz, T. y M. Jungbauer-Gans (1999).
"Starting a business after unemployment: characteristics and chances of success (empirical evidence from a regional German labour market)", en *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 11, pp. 317-333.
- HM TREASURY (1999).
"Access to financial services", Informe del Policy Action Team 14 (PAT 14), National Strategy for Neighbourhood Renewal, HM Treasury, Londres.
- _____ (1999a).
"Enterprise and Social Exclusion", informe de la Social Exclusion Unit, HM Treasury, Londres.
- Hornaday, J. A. y C. S. Bunker (1970).
"The Nature of the Entrepreneur", en *Personnel Psychology*, 23, pp. 47-54.
- Huggins, R. (2000).
The Business of Networks: Inter-Firm Interaction, Institutional Policy and the TEC Experiment, Ashgate.
- Hughes, A. (1997).
"Finance for SMEs: A U.K. Perspective", en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 151-166.
- _____ y D. J. Storey (Eds.) (1994).
Financing Small Firms, Routledge, Londres.
- Hulme, D. y P. Mosley (1996).
Finance Against Poverty, Vol. 1, Routledge, Londres.
- INSEE PREMIERE (2000).
"Creation d'entreprises: les facteurs de survie", Núm. 703, marzo.
- Johnson, P. y C. Conway (1997).
"How Good are the U.K. VAT Registration Data at Measuring Firm Births?", en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 5, octubre, pp. 403-409.

- Johnson, S., D. Smallbone y M. Froud (1998).
"Policy Support for Established Micro-enterprises: The Need for a Segmented Approach", artículo presentado en la 21a. Conferencia sobre Políticas e Investigación para la Pequeña Empresa de ISBA, Durham, noviembre 18-20.
- Joseph, E. (2000).
A Welcome Engagement: SMEs and Social Inclusion, Institute for Public Policy Research.
- Kanter, M. R. (1995).
World Class: Thriving Locally in the Global Economy, Simon & Schuster.
- Kaplan, S. N. y L. Zingales (1997).
"Do Investment-Cash Flow Sensitivities Provide Useful Measures of Financing Constraints?", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXII, Núm. 1, febrero, pp. 169-216.
- _____ (2000).
"Investment-Cash Flow Sensitivities Are Not Valid Measures of Financing Constraints?", en *Quarterly Journal of Economics*, mayo, pp. 707-712.
- Kellard, K. y S. Middleton (1998).
"Helping Unemployed People into Self-Employment", Informe de Investigación Núm. 46, Department for Education and Employment.
- Kitching, J. y R. Blackburn (2002).
The Nature of Training and Motivation to Train in Small Firms, Department for Education and Skills, Resumen de Informe Núm. RB330, marzo.
- KPMG MANAGEMENT CONSULTING (1999).
An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme, Department of Trade and Industry, Reino Unido.
- Laferrere, A. y P. McEntee (1995).
"Self-employment and intergenerational transfers of physical and human capital", en *Economic and Social Review*, octubre.
- Lange, J., L. Leleux y B. Surlemont (2002).
"Angel Networks for the 21st Century: Best Practices in Europe and the US", en Cetindamar, D. (Ed.). *The Growth of Venture Capital: A Cross-Cultural Comparison*, Greenwood Publishing Group, Quorum Press.
- Lechler, T. (2001).
"Social Interaction: A Determinant of Entrepreneurial Team Venture Success", en *Small Business Economics*, 16, pp. 263-278.
- Lerner, J. (1999).
"Public Venture Capital: Rationales and Evaluation", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.
- Levitsky, J. (1993).
"Credit guarantee funds and mutual guarantee systems", en *Small Enterprise Development*, Vol. 4, Núm. 2.
- _____ (Ed.) (2000).
Business Development Services: A review of international experience, Intermediate Technology Publications.

- _____ y N. P. Ranga (1987).
Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lichtenstein, G. A. y T. S. Lyons (2001).
"The Entrepreneurial Development System: Transforming Business Talent and Community Economies", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 15, Núm. 1, febrero, pp. 3-20.
- Lin, Z., G. Picot y J. Compton (2000).
"The Entry and Exit Dynamics of Self-Employment in Canada", en *Small Business Economics*, 15, pp. 105-125.
- Littunen, H., E. Storhammar y T. Nenonen (1998).
"The Survival of Firms over the Critical First 3 Years and the Local Environment", en *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 10, Núm. 3, pp. 189-202.
- Lundstrom, A y L. Stevenson (sin fecha).
Entrepreneurship Policy for the Future, Vol., serie Entrepreneurship for the Future, http://eu2001.se/industry/eng/docs/entrepreneurship_policy_report.pdf.
- Lynch, L. y S. E. Black (1995).
"Beyond the incidence of training: evidence from a national employers survey", NBER Working Paper Series (Serie Documentos de Trabajo del NBER), Núm. 5231.
- MacDermid, S. M. (2000).
"Men, Women and Children: Self and Family-Owned Businesses", artículo presentado en la Conferencia Working Life in Micro Firms, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín, diciembre 7-8.
- Malecki, E. J. y R. M. Poehling (1999).
"Extroverts and introverts: small manufacturers and their information sources", en *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 11, pp. 247-268.
- Martin, J. P. (1998).
"What works among active labour market policies: Evidence from OECD Countries' Experiences", Artículos Ocasionales de Política Laboral y del Mercado de Trabajo, Núm. 35, DEELSA/ELSA/WD (98).
- Mason, C. M. y R. T. Harrison (2002).
Closing the Regional Equity Gap? A critique of the Department of Trade and Industry's Regional Venture Capital Funds Initiative, Hunter Centre for Entrepreneurship, University of Strathclyde, Glasgow, colin.mason@strath.ac.uk.
- _____ (2001).
"Investment Readiness': A Critique of Government Proposals to Increase the Demand for Venture Capital", en *Regional Studies*, Vol. 35, Núm. 7, octubre, pp. 663-668.
- _____ (1997).
"Business Angel Networks and the Development of the Informal Venture Capital Market in the U.K.: Is There Still a Role for the Public Sector?", en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm. 2, abril, pp. 111-123.

- _____ (1995).
“Closing the Regional Equity Gap: The Role of Informal Venture Capital”, en *Small Business Economics*, 7, pp. 153-172.
- _____ (1994).
“The Informal Venture Capital Market in the U.K”, en Hughes, A. y D. J. Storey (Eds.). *Financing Small Firms*, Routledge, Londres, pp. 64-111.
- _____ (1991).
“Venture Capital, the Equity Gap and the North-South Divide in the U.K.”, en Green, M., *Venture Capital: International Comparisons*, Routledge, Londres, pp. 202-247.
- Mauro, P. y A. Spilimbergo (1999).
“How do the Skilled and the Unskilled Respond to Regional Shocks? The Case of Spain”, IMF Staff Papers (Documentos del Personal del FMI), Fondo Monetario Internacional, marzo.
- McDougall, P. P. y B. J. Oviatt (1997).
“International entrepreneurship literature in the 1990s and directions for future research”, en Sexton, D. L. y R. W. Smilor (Eds.). *Entrepreneurship 2000*, Upstart, Chicago.
- Meager, N. (1997).
“From Unemployment to Self-Employment: Labour Market Policies for Business Start-up”, en Schmid, G., J. O’Reilly y Schömann, E. (Eds.). *The International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.
- _____ (1993).
“Self-employment and labour market policy in the European Community”, infor-MISEP, Núm. 41 (tomado de http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi41_uk/00140002.asp).
- Metcalfe, H. (1998).
“Self-Employment for the Unemployed: The Role of Public Policy”, Informe de Investigación, Núm. 47, DfEE, Londres.
- _____, T. V. Crowley, T. Anderson y C. Bainton (2000).
From Unemployment to Self-Employment: The Role of Micro-Finance, Organización Internacional del Trabajo, Londres.
- Moesen, W. A. (1997).
“The Macroeconomic Performance of Nations and Regions: Cultural and Institutional Determinants”, artículo presentado en la Conferencia Employment, Economic Success and Cultural Values, Luxemburgo, noviembre 27-28, Foundation Europe of Cultures 2002.
- Mole, K. (2000).
“Gambling for growth or settling for survival: The dilemma of the small business adviser”, en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 7, Núm. 4, pp. 305-314.
- Morduch, J. (1999).
“The Micro-finance Promise”, en *Journal of Economic Literature*, 37(4), pp. 1569-1614.

Mosley, P. y D. Hulme (1998).

"Micro-enterprise finance: Is there a conflict between growth and poverty alleviation?", en *World Development*, 26 (5), pp. 783-90.

Murray, G. (1999).

"Early Stage Venture Capital Funds, Scale Economies and Public Support", artículo presentado en la Conferencia Funding Gap Controversies, Warwick University, abril 12-13.

_____ (1998).

"A Policy Response to Regional Disparities in the Supply of Risk Capital to New Technology-Based Firms in the European Union: the European Seed Capital Fund Scheme", en *Regional Studies*, Vol. 32, pp. 405-409.

_____ (1994).

"The second 'equity gap': exit problems for seed and early stage venture capitalists and their investee companies", en *International Small Business Journal*, 12 (4), pp. 59-76.

NATIONAL COMMISSION ON ENTREPRENEURSHIP (NCOE) (2001).

Five Myths about Entrepreneurs: Understanding how businesses start and grow, Washington, DC.

_____ (2001a).

Building Entrepreneurial Networks, Washington, DC.

Nolan, A. (2002).

"Public Policy on Enterprise Clusters and Networks", en Bartlett, W., M. Bateman y M. Vehovec (Eds.). *Small Enterprise Development: Policies for Sustainable Growth in South-East Europe*, Kluwer Academic Publishers.

OECD (2002).

The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data, ECO/CPE/WPI (2002)3, París.

_____ (2001).

Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro-data, A Progress Report, ECO/CPE/WPI (2001)8, París.

_____ (2001a).

The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, París.

_____ (2001b).

Putting the Young in Business: Policy Challenges for Youth Entrepreneurship, París.

_____ (2001c).

Enhancing SME Competitiveness: The OECD Bologna Ministerial Conference, París.

_____ (2000).

Employment Outlook, París.

_____ (2000a).

Management Training in SMEs: Draft Synthesis Report, DSTI/IND/PME (2000)5.

- _____ (2000b).
Information and Communications Technologies and Their Implications for the Development of Rural Areas, DT/TDPC/RUR (2000) 1.
- _____ (1999).
Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies, Núm. 1, París.
- _____ (1999a).
Financing for Women-Owned SMEs: Trends and Issues, DSTI/IND/PME (99) 5.
- _____ (1999b).
Social Enterprises, París.
- _____ (1999c).
Business Incubation: International Case Studies, París.
- _____ (1998).
Fostering Entrepreneurship, París.
- _____ (1998a).
Integrating Distressed Urban Areas, París.
- _____ (1996).
Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, The OECD Jobs Strategy, París.
- _____ (1995).
Self-employment Programmes for the Unemployed: Papers and Proceedings from a joint US Department of Labor/OECD International Conference, París.
- _____ (1992).
Employment Outlook, París.
- _____/IFDEC (1998).
Micro-Financing and Local Development, OECD/Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC), París.
- _____/LEED-SOFIREM (2000).
Good Practice in Business Incubation, Local Economic and Employment De-velopment (LEED) Programme, Cuaderno Núm. 28.
- Oldsman, E. (2000).
Presentación en la reunión de la OIT Measuring Employment Impact of Sustainable Enterprise Development, Ginebra, mayo 22.
- O'Leary, C. (1998).
"Promoting Self-Employment Among The Unemployed in Hungary and Poland", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- O'Reilly, M. (2000).
"Enterprise Start-Up Policy in Northern Ireland: An Agenda for Social Inclusion", artículo presentado en la Conferencia Working Life in Micro Firms, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín, diciembre 7-8.

- Orser, B. y S. Hogarth-Scott (1998).
"Case analysis of Canadian self-employment assistance programming", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 10, pp. 51-69.
- Parker, S. (2000).
"Saving to Overcome Borrowing Constraints: Implications for Small Business Entry and Exit", en *Small Business Economics*, 15, pp. 223-232.
- _____ (1996).
"A time-series model of self-employment under uncertainty", en *Economica*, Vol. 63, Núm. 251, agosto, pp. 459-475.
- Persky, J., D. Felsenstein y W. Wiewel (1997).
"How do we know that 'But for the Incentives' the development would not have occurred?", en Bingham, R. D. y R. Mier (Eds.). *Dilemmas of Urban Economic Development*, Sage Publications.
- Peterson, M. A. y R. G. Rajan (1994).
"The Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data", en *Journal of Finance*, Vol. XLIX, Núm. 1, pp. 3-37.
- Pfeiffer, F. y F. Reize (1998).
"Business Start-ups By The Unemployed - An Econometric Analysis Based On Firm Data", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Phillips, B. D. (2002).
"Home-Based Firms, E-Commerce, and High-Technology Small Firms: Are They Related?", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, Núm.1, febrero, pp. 39-48.
- Pissarides, C. y G. Weber (1989).
"An expenditure-base estimate of Britain's black economy", en *Journal of Public Economics*, Vol. 39, Núm. 1.
- Poole, K. E., G. A. Ericckek, D. T. Iannone, N. McCrea y P. Salem (1999).
Evaluating Business Development Incentives, U.S. Department of Commerce Economic Development Administration, Washington, DC.
- Porter, M. E. (1998).
On Competition, un libro del Harvard Business Review.
- _____ (1995).
"The Competitive Advantage of the Inner City", en *Harvard Business Review*, mayo/junio.
- Ram, M. y T. Jones (1998).
Ethnic Minorities in Business, Milton Keynes Small Business Research Trust, Open University Press, Milton Keynes.
- Ramsden, P., G. Potts, E. Mayo y P. Raymond (2001).
The Competitive Inner City, New Economic Foundation (www.neweconomics.org).
- Ray, D. M. (1993).
"Understanding the entrepreneur: entrepreneurial attributes, experience and skills", en *Entrepreneurship and Regional Development*, 5, pp. 345-357.

- Reese, P. R. y H. E. Aldrich (1995).
“Entrepreneurial Networks and Business Performance”, en Birley, S. e I. C. Macmillan (Eds.). *International Entrepreneurship*, Routledge.
- Reingold, D. A. (1999).
“Inner-City Firms and the Employment Problem of the Urban Poor: Are Poor People Really Excluded from Jobs Located in Their Own Neighborhoods?”, en *Economic Development Quarterly*, Vol. 13, Núm. 4, noviembre, pp. 291-306.
- Renzulli, L. A., H. Aldrich y J. Moody (2000).
“Family Matters: Gender, Networks, and Entrepreneurial Outcomes”, en *Social Forces*, diciembre, 79 (2), pp. 523-546.
- Reynolds, P. D. (1994).
“Autonomous Firm Dynamics and Economic Growth in the United States, 1986-1990”, en *Regional Studies*, Vol. 28.4, pp 429-442.
- _____ (1997).
“Who Starts New Firms? - Preliminary Explorations of Firms in Gestation”, en *Small Business Economics*, Vol. 9, Núm.5, octubre, pp. 449-462.
- _____, S. M. Camp, W. D. Bygrave, E. Autio y M. Hay (2001).
Global Entrepreneurship Monitor, Executive Report (Informe Ejecutivo).
- _____, D. Storey y P. Westhead (1994).
“Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates”, en *Regional Studies*, Vol. 28.4, pp 443-456.
- _____ y S. B. White (1997).
The Entrepreneurial Process: Economic Growth, Men, Women and Minorities, Quorum Books, Westport, Connecticut y Londres.
- Riding, A. L. y G. Haines (2001).
“Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms”, en *Journal of Business Venturing*, 16, pp. 595-612.
- Robbins, K. D., L. J. Pantuosco, D. F. Parker y B. K. Fuller (2000).
“An Empirical Assessment of the Contribution of Small Business Employment to U.S. State Economic Performance”, en *Small Business Economics*, 15, pp. 293-302.
- Robinson, P. (1999).
“IPPR Indicators: Funding the regions”, en *New Economy*, diciembre, Vol. 6, Núm. 4, Blackwells.
- Robson, M. T. (2000).
“Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-Employment?”, artículo escrito para la OECD.
- _____ (1998).
“Self-Employment in the UK Regions”, en *Applied Economics*, Vol. 30, pp. 313-322.
- Robson, P. J. A. y R. J. Bennett (2000).
“SME Growth: The Relationship with Business Advice and External Collaboration”, en *Small Business Economics*, 15, Kluwer Academic Publishers, pp. 193-208.

- Rosa, P. y M. Scott (1999).
“The prevalence of multiple owners and directors in the SME sector: implications for our understanding of start-up and growth”, en *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 11, pp. 21-37.
- Rosenfeld, S. (2001).
“Backfitting into Clusters: Retrofitting Public Policies”, artículo escrito para el simposio *Integration Pressures: Lessons from Around the World*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, marzo 29-30.
- Roy, A. S. y G. Wong (2000).
“Direct Job Creation Programs: Evaluation Lessons on Cost-Effectiveness”, en *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques*, Vol. XXVI, Núm. 2.
- Rubery, V., V. Earnshaw y B. Burchill (1993).
“New forms and patterns of employment”, en *The Role of self-employment in Britain*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, citado en Metcalf *et al.* (2000).
- Samaniego, N. (1998).
“Urban Self-Employment in Mexico: Recent Trends and Policies”, artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo de la OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Scherer, R. F., J. D. Brodzinski y F. A. Wiebe (1991).
“Examining the relationship between personality and entrepreneurial career preference”, en *Entrepreneurship and Regional Development*, 3, pp. 195-206.
- Schreiner, M. (1999).
“Lessons for Micro-enterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration”, en *Evaluation Review*, Vol. 23, Núm. 5, octubre, pp. 504-526.
(1999a).
“Self-Employment, Micro-enterprise, and the Poorest Americans”, en *Social Service Review*, diciembre.
- Schuetze, H. (1998).
“Taxes, Economic Conditions and Recent Trends in Male Self-Employment: A Canada-U.S. Comparison”, artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Scott, M. (1995).
The Enterprise Allowance Scheme, in Self-Employment Programmes for the Unemployed, artículo y minutas para una Conferencia Conjunta del Departamento del Trabajo de Estados Unidos/OECD, París.
- Seligman, M. (1990).
Learned Optimism, Alfred A. Knopf Inc., Nueva York.
- Servon, L. J. (1998).
“Credit and Social Capital: The Community Development Potential of U.S. Micro-enterprise Programs”, en *Housing Policy Debate*, Vol. 9, Núm. 1.

- _____ (1997).
“Micro-enterprise programs in U.S. inner cities: Economic development or social welfare”, en *Economic Development Quarterly*, 11, pp. 166-180.
- _____ y T. Bates (1998).
“Micro-enterprise as an exit route from poverty: Recommendations for Programs and Policy Makers”, en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 20, Núm. 4, pp. 419-441.
- Shapira, P. (por publicarse en 2003).
“Evaluating Manufacturing Extension Services in the United States: Experiences and Insights”, en Shapira, P. y S. Kuhlmann, *Learning from Science and Technology Policy Evaluation*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts y Cheltenham, Reino Unido.
- Simpson, M., N. Taylor y J. Padmore (2001).
“Marketing in supported employment enterprises-Part 1: Case studies”, en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 8, Núm. 3, pp. 233-244.
- Smallbone, D. y D. North (1995).
“Targeting Established SMEs: Does their age matter?”, en *International Small Business Journal*, 13(3), pp. 47-64.
- Smith, R. G. (1999).
“Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting”, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, artículo 25, mayo.
- Soufani, K. (2001).
“The role of factoring in financing UK SMEs: A supply side analysis”, en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 8, Núm. 1.
- Steel, W. F., J. Tanburn y K. Hallberg (2000).
“The Emerging Strategy for Building Business Development Service Markets”, en Levitsky (2000).
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss (1981).
“Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, en *American Economic Review*, Vol. 71, Núm. 3, junio.
- Stokes, D. y R. Blackburn (2002).
“Learning the hard way: the lessons of owner-managers who have closed businesses”, en *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 9, Núm. 1, pp. 17-27.
- Storey, D. J. (por publicarse en 2003).
“Entrepreneurship, Small and Medium-Sized Enterprises and Public Policies”, en Acs, Z. J. y D. B. Audretsch, *Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction*.
- _____ (1994).
Understanding the Small Business Sector, Routledge, Londres.
- _____ (1990).
“Evaluation of Policies and Measures to Create Local Employment”, en *Urban Studies*, Vol. 27, Núm. 5, pp. 669-684.

- _____ y P. Wynarczyk (1996).
"The Survival and Non Survival of Micro-Firms in the U.K.", en *Review of Industrial Organisation*, 11, pp. 211-229.
- Taylor, M. (1998).
"Self-Employment and Windfall Gains in Britain: Evidence from Panel Data", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Teixeira, C. (2001).
"Community Resources and Opportunities in Ethnic Economies: A Case Study of Portuguese and Black Entrepreneurs in Toronto", en *Urban Studies*, Vol. 38, Núm. 11, pp. 2055-2078.
- THE AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE (1999).
A Life's Work: Local Authorities, Economic Development and Economic Regeneration, Reino Unido, septiembre.
- Theodore, N. y V. L. Carlson (1998).
"Targeting Job Opportunities: Developing Measures of Local Employment", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 12, Núm. 2, mayo, pp. 137-149.
- Tremlett, N. (1995).
The Business Start-up Scheme Cohort Survey: Second Stage, Social and Community Planning Research, Londres, citado en Metcalf *et al.* (2000).
- _____ (1993).
The Business Start-up Scheme: 18 Month Follow-Up Survey, Social and Community Planning Research, Londres.
- Treyz, G., D. Rickman y G. Shao (1992).
"The REMI Economic-Demographic Forecasting and Simulation Model", en *International Regional Science Review*, Vol. 14, Núm. 3, pp. 221-253.
- Turok, I. y P. Richardson (1991).
"New Firms and Local Economic Development: Evidence from West Lothian", en *Regional Studies*, Vol. 25, Núm. 1, pp. 71-86.
- Vroman, W. (1998).
"Self-Employment Assistance: Revised Report", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OCDE/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Westall, A., P. Ramsden y J. Foley (2000).
Micro-Entrepreneurs: Creating Enterprising Communities, Institute of Public Policy Research and New Economics Foundation.
- Westhead, P. (1998).
"Assessing the Contribution of the Shell Technology Enterprise Programme (STEP) to SMEs in the United Kingdom", artículo presentado en la Conferencia Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises, University of Warwick, marzo 27.

- Whyley, C. (1998).
Risky Business, Policy Studies Institute, Londres.
- Williams, D. (1998).
"Consequences of Self-Employment for Women and Men in the United States", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OECD/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- Williamson, O. (1985).
The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, Nueva York.
- Wilson, S. y A. V. Adams (1994).
"Self-Employment for the Unemployed: Experiences in OECD and Transitional Economies", Discussion Paper (Documento para debate) del Banco Mundial 263, Banco Mundial, Washington, DC.
- Wilson, T. (1968).
"The Regional Multiplier-A Critique", en *Oxford Economic Papers*, 20, pp. 375-395.
- Wilson, W. J. (1996).
When Work Disappears: The World of the New Urban Poor, Knopf, Nueva York.
- Wong, G., H. Henson y C. Riddell (1998).
"Earnings Impact of Self-Employment Assistance For the Canadian Unemployed, 1987-1996", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Autoempleo organizada por OCDE/CERF/CILN, Burlington, Ontario, Canadá, septiembre.
- _____, F. Phelan, B. Dugan y Z. Lin (1994).
Self-Employment for Unemployed Workers in Canada, Human Resources Development Canada, Ottawa.
- Woolcock, M. J. V. (1999).
"Learning from Failures in Micro-finance", en *The American Journal of Economics and Sociology*, 58 (1), pp. 17-42.
- Wren, C. (1998).
"Subsidies for Job Creation: Is Small Best?", en *Small Business Economics*, Vol. 10, pp. 273-281.
- _____, y D. J. Storey (2002).
"Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance", en *Oxford Economic Papers* 54, pp. 334-365.
- Zinman, J. (2002).
The Efficacy and Efficiency of Credit Market Interventions: Evidence from the Community Reinvestment Act, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, julio.

Iniciativa empresarial y desarrollo económico local

RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS

En los países miembros de la OCDE resulta sorprendente el espectro, número y crecimiento de los programas de apoyo para la iniciativa empresarial y la microempresa. Buena parte del interés de diseño de políticas por fomentar la iniciativa empresarial se refleja en la convicción de que la creación de nuevas empresas contribuirá a facilitar el logro de importantes objetivos económicos y sociales. El aumento en el ritmo de creación de empresas es hoy una inquietud casi universal para las autoridades locales, al igual que para los gobiernos centrales que desean combatir la marginación económica local. Sin embargo, a pesar del amplio interés de política, pocos estudios han analizado sistemáticamente la relación entre la creación de nuevas empresas y el desarrollo económico local.

Aquí se analizan las principales rutas a través de las cuales el establecimiento de empresas y su desarrollo pueden tener impacto en las economías locales. Se aborda la evidencia de la relación entre la iniciativa empresarial y las economías locales. Se demuestra que aunque la creación de empresas puede resultar un componente crucial para el desarrollo económico local, el fomento de la iniciativa empresarial no constituye una panacea para el desarrollo. Se discuten diversas limitaciones potenciales de las estrategias dirigidas a la iniciativa empresarial y cómo contrarrestarlas. Se presentan recomendaciones de política en el ámbito gubernamental local y nacional, relacionadas con tres campos temáticos: estrategia, financiamiento y diseño de programas. Se espera que estos lineamientos sean útiles para gobiernos centrales y locales en el diseño y la puesta en marcha de programas y estrategias empresariales eficaces en términos de costos. Se describen los tipos de investigación que deben efectuarse para comprender mejor los temas clave de política.

La edición en español de esta obra fue financiada por la oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los libros, publicaciones periódicas y bases estadísticas de la OCDE están disponibles en www.SourceOECD.org, nuestra librería en línea.

Este libro está a disposición de los suscriptores bajo los siguientes temas de SourceOECD:

Employment
Industry, Services and Trade
Territorial Economy

Consulte con su bibliotecario los detalles sobre cómo tener acceso a los libros de la OCDE en línea o póngase en contacto con nosotros en:

SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ISBN 92-64-10320-1
84 2003 01 4 P

