



# **Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina**

Hugo Kantis

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Vicepresidencia de  
Sectores y  
Conocimiento  
Sector Social  
División de Ciencia y  
Tecnología

**NOTAS TÉCNICAS**

# IDB-TN-132

**Diciembre 2008**

# **Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina**

Hugo Kantis



**Banco Interamericano de Desarrollo**

© Banco Interamericano de Desarrollo  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

## Índice

	Página
1. Introducción	3
2. Porqué es necesario promover el desarrollo emprendedor en la región	3
2.1 Los emprendedores son un motor del crecimiento con equidad	3
2.2 El enfoque sistémico del desarrollo emprendedor	3
2.3 El desarrollo emprendedor en la región	6
2.4 Definiendo el espacio de las políticas de desarrollo emprendedor	8
3. Antecedentes y lecciones aprendidas	11
3.1 Ejemplos de experiencias internacionales	11
3.2 Ejemplos de experiencias en América Latina	15
3.3 Algunas lecciones	17
4. Hacia una etapa superadora	20
4.1 Justificación y objetivos	21
4.2 Componentes típicos	21
4.3 Insitucionalidad de ejecución	24
5. Referencias bibliográficas	25

## **1. Introducción**

El objetivo de este documento es aportar elementos que sirvan de apoyo para fomentar el diseño e implementación de políticas de desarrollo emprendedor en América Latina. En el se presentan ideas y reflexiones originadas en un largo proceso de investigación y trabajo de consultoría en el campo del fomento de la empresarialidad. Los estudios pioneros encarados con el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el proceso de emprendimiento dinámico en América Latina y su comparación con la realidad de otras regiones, las investigaciones sobre experiencias de política a nivel internacional, las experiencias piloto del FOMIN y las distintas iniciativas de programas y políticas llevadas a cabo en diferentes países de la región han dado lugar a la acumulación de una plataforma de conocimientos que este documento busca capitalizar con el propósito de ayudar a impulsar el desarrollo emprendedor en la región. En dicho proceso de largo plazo han sido fundamentales las contribuciones y esfuerzos de un importante número de personas, entre las cuales merecen ser especialmente reconocidas Juan José Llisterri y Pablo Angelelli.<sup>1</sup>

El trabajo se estructura de la siguiente forma. La siguiente sección fundamenta porqué es necesario promover el desarrollo emprendedor en la región teniendo en cuenta el rol de los emprendedores como motor del crecimiento con equidad, el enfoque sistémico, la situación en la región y la delimitación del espacio de políticas. Luego se comentan algunos ejemplos de experiencias internacionales de políticas, algunos casos de la región y un conjunto de lecciones que pueden obtenerse a partir de las mismas. Por último, se presentan elementos básicos a tener en cuenta para diseñar un Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor Integral, su justificación y objetivos, los que podrían ser sus componentes típicos y algunas consideraciones sobre la institucionalidad de ejecución.

## **2. Porqué es necesario promover el desarrollo emprendedor en la región**

En esta sección se presentan los fundamentos para plantear una política de desarrollo emprendedor en la región, el rol de los emprendedores, los factores que inciden sobre el nacimiento de emprendedores y empresas y la situación en América Latina.

### **2.1 Los emprendedores son un motor del crecimiento con equidad**

La creación y desarrollo dinámico de nuevas empresas constituye una fuente muy importante de crecimiento económico y social. Distintos estudios aportan evidencias acerca de su contribución a la generación de puestos de trabajo, a la innovación, a la diversificación del tejido productivo, al fortalecimiento del espacio de la pequeña y mediana empresa y a la equidad (Audrestch y Thurik 2001, Audrestch y otros 2006, GEM 2001, Kantis 2007, Naudé 2008, Schumpeter 1934, Dejardin 2000).

Los emprendedores generan nuevas oportunidades de empleo e ingreso no sólo para sí mismos sino, en particular, para quienes encuentran trabajo en ellas. Los emprendedores dinámicos, es decir aquellos que generan las nuevas PyMES y las grandes empresas del mañana, son los que más impactan sobre el empleo sostenible en el largo plazo y el crecimiento. Por su parte, los emprendimientos basados en la innovación favorecen el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y una distribución más equitativa del conocimiento. (Audrestch y Thurik 2001, Birch 1979, Kantis 2004 y 2007, Henrekson and Johansson 2008)).

---

<sup>1</sup> Sin embargo, no es de ellos la responsabilidad ante posibles errores en este documento.

La creación y desarrollo de nuevas empresas también fortalece los procesos de movilidad social. Ello es así debido a que ofrece una carrera profesional esforzada cuyo éxito, además de generar beneficios a las personas a nivel individual, permite ampliar el espacio que ocupa la clase media dentro de la sociedad. Además, las nuevas empresas dinámicas ayudan a fortalecer la actividad económica, permitiendo engrosar la recaudación y viabilizar una mayor inversión en áreas ligadas al desarrollo social (Kantis 2007).

Desde una perspectiva de desarrollo no puede soslayarse que el emprendimiento es considerado cada vez más como un factor movilizador que excede el ámbito de los negocios. El concepto de "sociedad emprendedora", referenciado por ejemplo en los documentos de política en Holanda e Irlanda, alude precisamente a aquellas comunidades en las cuales la población es capaz de generar iniciativas y proyectos innovadores en distintos espacios de actuación y de adaptarse flexiblemente a los cambios, en un mundo cada vez más incierto (Ministerie van Economische Saken 2000, Forfas 2007, Lünstrom y Stevenson 2007).

En la agenda del desarrollo productivo de la región, el desarrollo emprendedor puede jugar un papel clave, ayudando a avanzar hacia sociedades más emprendedoras, ampliando la base empresarial de PyMEs competitivas, enriqueciendo el perfil de las actividades que conforman su estructura productiva y brindando un espacio de oportunidades más amplias para el desarrollo de las capacidades creativas e innovadoras de la población, en particular de los jóvenes.

## **2.2 El enfoque sistémico del desarrollo emprendedor**

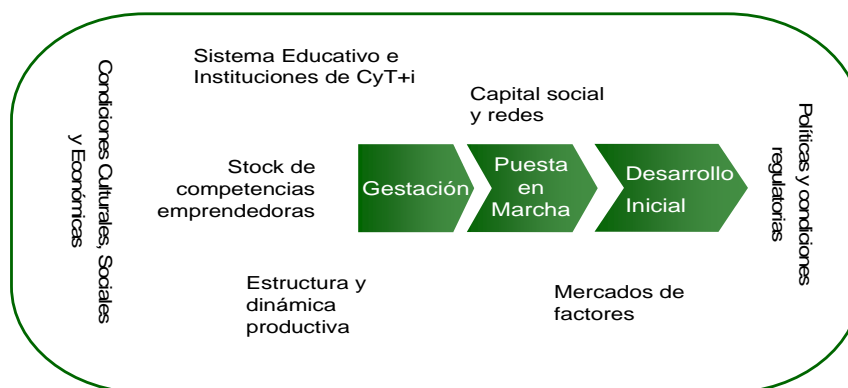
El proceso emprendedor abarca desde el surgimiento de vocaciones y capacidades para emprender hasta la concreción y desarrollo de la empresa. A lo largo de las etapas de gestación, puesta en marcha y desarrollo del emprendimiento, influyen distintos factores que no se agotan en el correcto funcionamiento de los mercados, la existencia de una macroeconomía saludable o de un ambiente de negocios amigable, cuestiones que si bien son muy relevantes distan de ser suficientes. El desarrollo emprendedor es un fenómeno de naturaleza sistémica (Kantis y otros 2004).

El surgimiento y desarrollo de nuevas empresas dinámicas requiere, por ejemplo, que haya personas con vocaciones y motivaciones claras para emprender, con proyectos de empresa que tengan potencial de crecimiento y con capacidades apropiadas para llevarlos a buen puerto. Dos factores muy ligados entre sí que inciden en la existencia de personas con motivaciones y capacidades para emprender son la cultura y la educación.

El contexto cultural, a través del sistema de valores dominantes, puede promover o inhibir en distinta medida la adopción de conductas emprendedoras. Por ejemplo el grado de valoración social del rol del emprendedor y de la innovación, la actitud frente al riesgo y la necesidad de logro de las personas, la horizontalidad y apertura de los empresarios para interactuar y compartir sus experiencias con terceros, son algunos valores que pueden estar más o menos presentes en una sociedad, siendo relevantes sus efectos sobre el contexto para emprender.

Desde la temprana infancia, las familias influyen significativamente en los procesos formativos de las personas, tarea que más tarde continúan las instituciones educativas en sus distintos niveles y las mismas empresas a través de la experiencia laboral que proveen.

Gráfico 1: Sistema de Desarrollo Emprendedor



Fuente: Kantis y otros 2004. BID

Estos procesos de formación de capital humano pueden verse potenciados dependiendo del grado de desarrollo del capital social que exista en la sociedad, es decir, de la facilidad para contar con el apoyo de redes de contacto con otros actores y/o con instituciones que pueden ayudar a captar información sobre oportunidades y acceder a recursos (monetarios, consejos, etc.).

Adicionalmente, el funcionamiento del mercado de factores incide sobre la existencia de recursos para emprender (p.ej.: financieros, de asistencia técnica) en tanto que el marco regulatorio afecta el grado de facilidad con que los emprendedores pueden cumplir con las normas que reglan la creación y funcionamiento de una empresa.

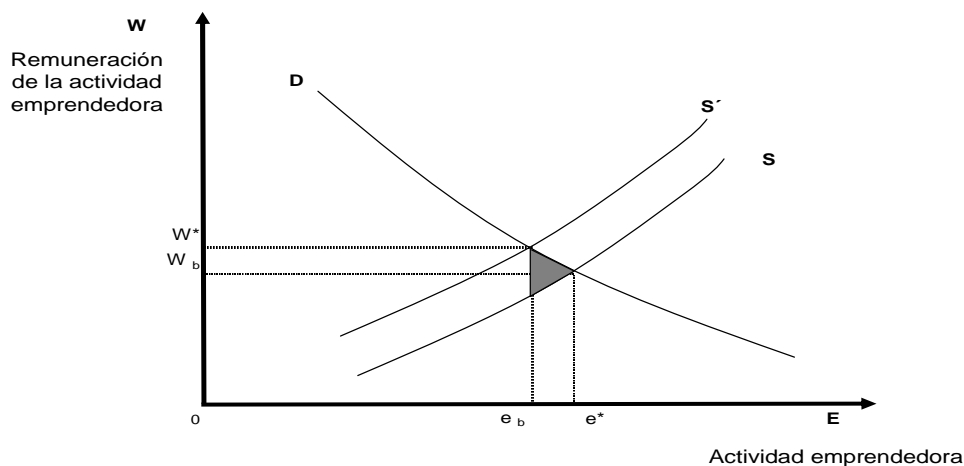
Por último, el contexto de oportunidades de negocios depende de factores socio-económicos tales como la capacidad, perfil y dinamismo de las compras de las familias, de las empresas y de los gobiernos. En el caso de los emprendimientos innovadores cuentan en particular el grado de sofisticación de la demanda, los niveles de adopción de las nuevas tecnologías, el grado de apertura o conservadurismo de los compradores – tanto empresas como familias – así como también las regulaciones y especificaciones que inciden sobre las adquisiciones del gobierno a la hora de establecer los pliegos de las licitaciones. Pero también son claves la generación de conocimiento desde las instituciones de ciencia y tecnología y la existencia de mecanismos de transferencia capaces de facilitar su llegada al mercado a través de nuevos emprendimientos. Todos estos factores inciden sobre la fertilidad del espacio de oportunidades de negocios. Sin embargo, la complejidad de los factores involucrados no debería llevar a soslayar el papel protagónico que desempeñan los propios emprendedores, que son quienes, en definitiva, motorizan el proceso de construcción de los emprendimientos.

En resumen, la estructura social (por ej.: las condiciones sociales de las familias, la disponibilidad de contactos), la estructura productiva (p.ej.: el perfil de las empresas), otras variables socioeconómicas (p.ej.: el nivel y perfil de la demanda) y el funcionamiento del sistema de innovación inciden sobre el sistema de desarrollo emprendedor, cuyo output acaba midiéndose por la cantidad y calidad de emprendimientos que surgen y consiguen desarrollarse. Un mal

funcionamiento del sistema de desarrollo emprendedor se traduce por lo tanto en una menor oferta de emprendedores de calidad.

Como consecuencia de ello, la explotación de oportunidades de negocios puede ubicarse por debajo de la frontera de posibilidades que brinda la economía. Desde un enfoque económico convencional podría plantearse que, en estos casos, existe una pérdida de bienestar para la sociedad, tal como se ilustra en el gráfico siguiente, que presenta curvas con distintos niveles de oferta (S) ante una curva de demanda (D) de "actividad emprendedora" determinada (Verheul et al 2001).<sup>2</sup>

**Gráfico 2 Actividad emprendedora y bienestar**



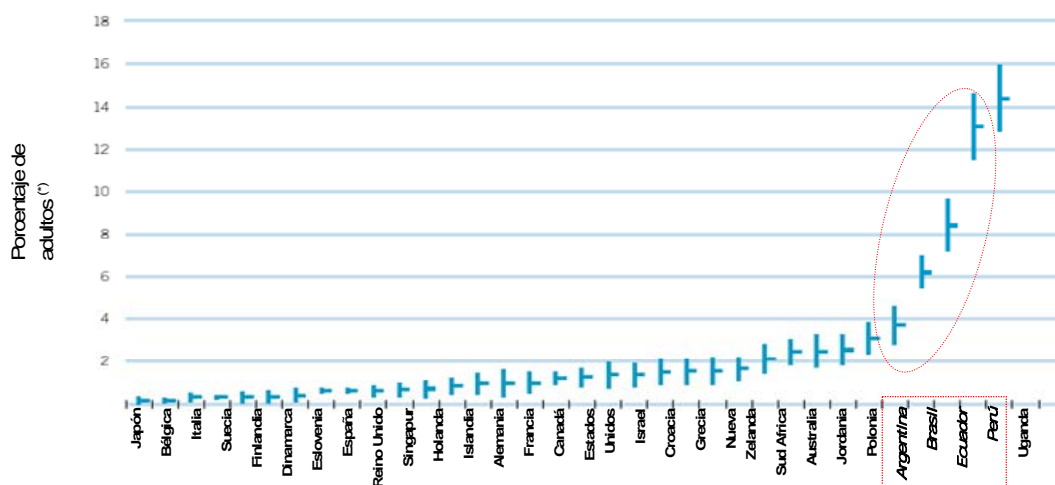
Fuente: Chisari O. Entrepreneurship y economía. UADE, 2004.

### 2.3 El desarrollo emprendedor en la región

En los países de América latina el sistema de desarrollo emprendedor suele presentar serias debilidades que son fruto de fallas de mercado en algunos casos, de ausencias de mercados en otros y también de fallas sistémicas. Uno de los síntomas de estas debilidades es la importancia que adquiere, en comparación con otras regiones, el fenómeno de los emprendedores por necesidad. Motivados por la ausencia de opciones laborales, muchas personas generan emprendimientos de "baja calidad" y, en contextos normativos y regulatorios poco amigables para quienes emprenden, acaban refugiándose en la informalidad.

<sup>2</sup> La pérdida de bienestar puede observarse en el área sombreada, que resulta del desplazamiento de la curva de "oferta de actividad emprendedora". Este desplazamiento puede estar provocado por la existencia de sobrecostos para la actividad de los emprendedores, expresados en el gráfico como un porcentaje de la remuneración del emprendedor (por ejemplo mayores costos de transacción para obtener financiamiento o bien por complicaciones burocráticas). Si bien el enfoque de equilibrio en la actividad emprendedora admite cuestionamientos desde una perspectiva shumpeteriana, tiene la virtud de ilustrar las consecuencias negativas resultantes de una menor oferta emprendedora.

**Gráfico 3: Actividad emprendedora por necesidad a nivel internacional**



**Fuente: Global Entrepreneurship Monitor – Año 2004**

(\*) Entre 18 y 64 años de edad. 95% de confianza

Por otra parte, es muy baja la proporción de emprendedores orientados hacia el crecimiento respecto del total (menos de la mitad que en los países desarrollados) (GEM 2007). Esto es una mala noticia para los países de la región dado que, según estudios recientes, son precisamente estos últimos y no los emprendedores por necesidad los que contribuyen al crecimiento económico (Acs 2006, Stam y otros 2007a). Los emprendedores por necesidad juegan, principalmente, un papel de colchón de seguridad a nivel social, especialmente en el corto plazo (Llisterri y otros 2006).

Las investigaciones del BID ayudan a comprender esta realidad y argumentan en favor del diseño de políticas de fomento de la empresarialidad dinámica (Kantis y otros 2002, Kantis y otros 2004, Llisterri y otros 2006).<sup>1</sup> Por ejemplo, la cultura predominante o el sistema educativo no favorecen la difusión de información sobre la opción emprendedora ni el desarrollo de vocaciones y capacidades para emprender. Además, la exposición y el contacto de los jóvenes con la experiencia emprendedora están distribuidos en forma muy despareja en la sociedad. Por lo tanto, el acceso al emprendimiento propio como alternativa vocacional no está disponible en forma generalizada.

Por otra parte, en los países donde las estructuras sociales son muy polarizadas, las culturas son muy jerárquicas y los tejidos productivos están muy fragmentados, las barreras para acceder a la información de oportunidades de negocios y a las redes de apoyo también suelen ser elevadas. Esta situación es muy negativa dado que genera inequidad social y limita las bases sociales del emprendimiento dinámico. Además, las redes institucionales que deberían promover el emprendimiento se encuentran por lo general en un estadio embrionario de desarrollo y su efectividad a nivel agregado es muy limitada.

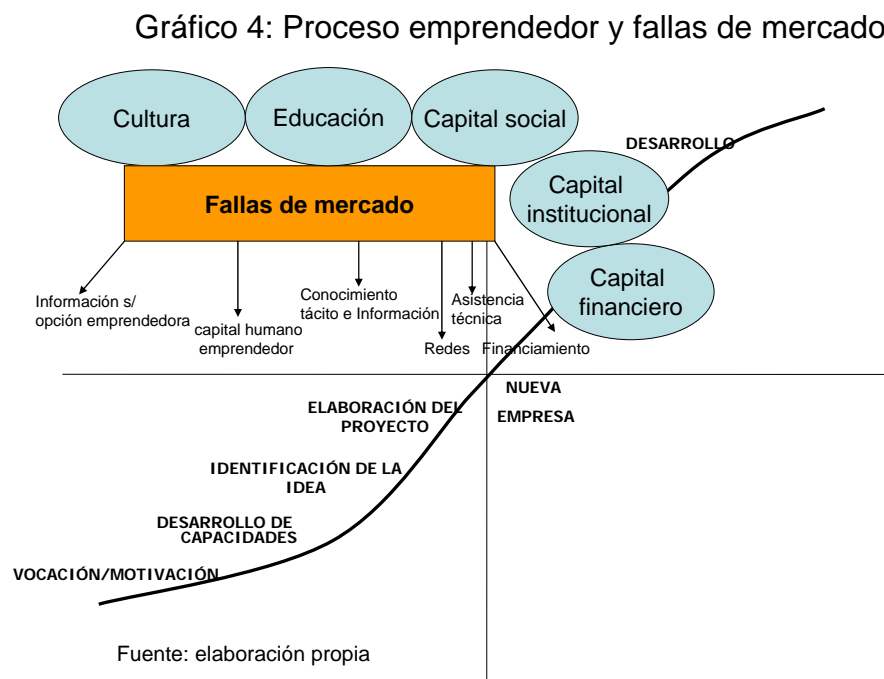
Adicionalmente, el flujo de proyectos que llegan a convertirse en nuevas empresas innovadoras es reducido debido a que existen deficiencias en el proceso de generación de conocimiento científico y tecnológico con potencial comercial y en su conexión con el mundo emprendedor y con el mercado. A todo esto se suma que la oferta de servicios financieros y de asistencia técnica no se

adapta a las necesidades de los emprendedores, siendo marginal la presencia de inversores ángel (Aldaz and Wilson 2005; Kantis 2005). Ello se debe a la existencia de fallas de mercado (por ejemplo por asimetrías de información), que se ven profundizadas debido a la falta de "preparación" de los proyectos emprendedores ("investment readiness"). Además, al carecer de trayectoria, experiencia y escala los emprendimientos enfrentan costos de transacción mayores que dificultan el desarrollo de negocios con instituciones financieras y consultoras (Noteboom 1993, Kantis 2005).<sup>2</sup>

Desde otra perspectiva, las regulaciones y los trámites para crear y operar las empresas suelen ser complejos y exigen a los empresarios gastar parte del recurso más valioso del que disponen: su tiempo (World Bank 2007).<sup>3</sup> Además, las normas tributarias no reconocen por lo general la menor liquidez y rentabilidad que suele caracterizar las etapas iniciales de la vida de estas empresas, ni tampoco que sus costos para realizar transacciones en los mercados son mayores debido a su menor experiencia, aprendizaje, escala y reputación.<sup>4 5</sup>

## 2.4 Definiendo el espacio de las políticas de desarrollo emprendedor

Tal como se ha comentado en la sección anterior la oferta de emprendedores en una sociedad determinada puede verse limitada por la existencia de diferentes fallas de mercado y de sistema que operan en distintas instancias del proceso de creación de una empresa. Incluso en algunos casos, más que de fallas, puede llegar a tratarse de la virtual inexistencia de ciertos mercados. El gráfico 4 ilustra las principales restricciones que limitan la oferta de emprendedores en la sociedad en distintos momentos del proceso emprendedor:



- los problemas de acceso a la información sobre la opción empresarial como carrera y proyecto de vida para el grueso de los jóvenes
- las debilidades sistémicas en la formación de recursos humanos con capacidades para emprender
- las barreras al conocimiento tácito y las trabas para acceder a las redes de apoyo
- las fallas en el funcionamiento de los mercados de asistencia técnica

- las fallas en los mercados de financiamiento.

El gráfico del proceso emprendedor también nos permite delimitar el espacio para la actuación en materia de políticas de desarrollo emprendedor a lo largo del ciclo de vida del emprendimiento, estableciendo además una distinción con respecto a las políticas de PyME convencionales. Esquemáticamente es posible clasificar a las políticas de desarrollo emprendedor en tres grandes grupos:

- a) las que buscan facilitar la concreción y desarrollo inicial del "stock" de proyectos avanzados
- b) las que intentan acelerar el crecimiento de las empresas jóvenes y
- c) las que buscan incrementar la base de futuros proyectos emprendedores

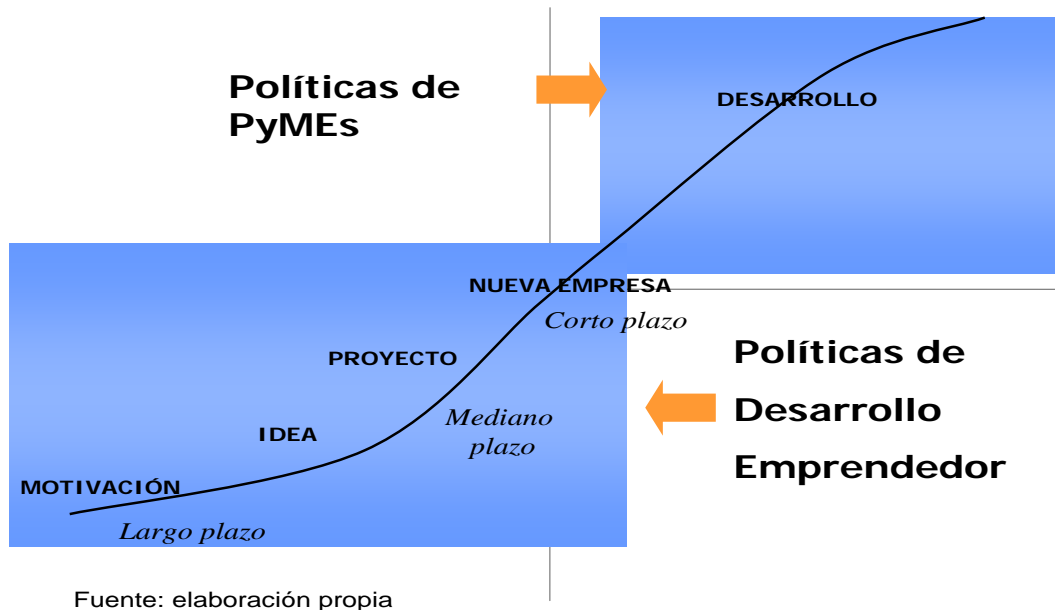
En los primeros dos casos, por ejemplo, las acciones suelen focalizarse en la provisión de asistencia técnica y financiera y en la facilitación de espacios para el desarrollo de redes de contacto. Estos apoyos suelen tener diferencias y particularidades según se trate de la puesta en marcha de la nueva empresa o bien de la fase de crecimiento empresarial y buscan, en uno y otro caso respectivamente, elevar la tasa de conversión de los proyectos emprendedores en empresas en marcha, reducir la mortalidad prematura o potenciar los negocios para que ellos logren crecer en forma significativa.

Del otro lado, aquellas que procuran ampliar la plataforma de proyectos futuros se concentran más en aquellas áreas que prometen generar impactos positivos en el largo plazo: la promoción de la cultura y la educación emprendedora, el desarrollo de cursos y talleres para despertar y fortalecer las vocaciones y capacidades emprendedores y/o el apoyo a los proyectos de I+D con potencial de comercialización, entre otras iniciativas.

Desde la perspectiva de quienes deciden la asignación de recursos públicos podría parecer racional concentrar sus esfuerzos exclusivamente en aquellos proyectos que ya tienen visos de concreción y/o en las empresas con escasa trayectoria que desean crecer. Si bien un enfoque de este tipo podría ser una buena opción para alcanzar resultados en el corto plazo, el mismo no permitiría dar respuesta a las falencias más profundas que tienen los países de la región, esto es, la ausencia de una base amplia de emprendedores con ambición de crecer y de proyectos de emprendimiento orientados al crecimiento.

En consecuencia, una política integral de desarrollo emprendedor debe asumir un enfoque centrado en el proceso emprendedor – con acciones destinadas a sus distintas etapas - y desplegar una estrategia que combine adecuadamente las acciones tendientes a generar impactos de corto plazo con aquellas que buscan transformar el contexto emprendedor en horizontes más largos.

Gráfico 5: El proceso emprendedor, las políticas y su impacto



Otro eje de opciones de política tiene que ver con los argumentos existentes en favor de promover el emprendimiento en términos genéricos, es decir, sin colocar ningún foco estratégico o, por el contrario, de apoyar en especial el surgimiento y desarrollo de emprendedores y de empresas dinámicas basadas en la diferenciación y la innovación.

**Argumentos en contra y a favor de una estrategia focalizada en emprendedores y emprendimientos con potencial de crecimiento**

**a) En contra**

- Seleccionar emprendimientos con alto potencial de crecimiento es complejo
- Los start-ups en general son los que merecen el apoyo debido a la existencia de inequidades en el acceso al financiamiento y la información y por su efecto conjunto sobre el empleo.
- Se requiere una cultura empresarial que afecte a todos los niveles de la sociedad

**b) A favor**

- Focalizar los recursos en un grupo de emprendedores ambiciosos es más efectivo y eficiente que hacerlo en forma generalizada.
- Proveer un foco estratégico claro permite comprender y atender mejor las necesidades de un segmento específico de emprendedores al fomentar el desarrollo de una oferta de servicios especializada
- En algunos países no hay necesidad de generar nuevos emprendedores en general (por ejemplo microempresas vegetativas), sino de aquellos que logran crecer y conformar el tejido de las Pymes y grandes empresas del mañana.

Fuente: Stam E. y otros (2007b)

Un enfoque integral como el planteado en párrafos anteriores, que combine adecuadamente acciones de corto y largo plazo, permitiría eludir este dilema de política. Es perfectamente posible

trabajar articuladamente sobre algunos ejes estratégicos relacionados con factores genéricos - tales como la cultura y la educación- para ensanchar la base de emprendedores promisorios y ser más selectivo a la hora de brindar apoyo a los proyectos avanzados, priorizando la asignación de recursos en función de su potencial de crecimiento.

### **3. Antecedentes y algunas lecciones**

A continuación se presentan algunos ejemplos de experiencias de políticas de desarrollo emprendedor. En el primer apartado se comentan algunas iniciativas llevadas a cabo en países desarrollados mientras que en el siguiente se focaliza en América Latina. El propósito de esta sección es simplemente ilustrativo.

#### **3.1 Ejemplos de experiencias internacionales**

A nivel internacional las políticas de desarrollo emprendedor cobraron especial vigor a partir de inicios de la década del noventa. Si bien este tipo de iniciativas se venían desarrollando desde antes de dicho período en los Estados Unidos - aún sin la existencia de una política nacional que buscara deliberadamente la creación de empresas- es a partir de entonces que distintos países comenzaron a diseñar e implementar políticas nacionales de desarrollo emprendedor (Kantis y otros 2004, Lünstrom y Stevenson 2007).<sup>3</sup>

Un rápido repaso nos permite reconocer, hacia inicios de los noventa, el caso de Scottish Enterprise con su Estrategia de Nacimiento de Empresas (Business Birth Rate Strategy). A través de ella se buscaba elevar la tasa de natalidad empresarial mediante un abanico amplio de iniciativas públicas y privadas que incluían, por ejemplo, acciones para instalar la educación emprendedora, el fomento de la cultura empresarial a través de programas televisivos, la creación de redes de apoyo a emprendedores, el despliegue de distintos programas para promover el desarrollo de una oferta financiera adecuada para la creación de empresas o el surgimiento de proyectos de emprendimientos innovadores financiando, por ejemplo, pruebas de concepto que faciliten el tránsito desde la fase de formación de conocimiento científico hacia la conversión en proyectos de nuevas empresas.

El caso escocés es un ejemplo muy interesante de confluencia entre iniciativas privadas y públicas en torno a una visión común acerca de la necesidad de construir una sociedad favorable para el emprendimiento. Asimismo se destaca la calidad del proceso de gestión de las políticas verificándose la evaluación sistemática de los programas y de su impacto, lo cual conduce con cierta periodicidad a la introducción de ajustes y replanteos. Los mayores esfuerzos públicos han tendido a mantener ciertas acciones de promoción genérica del desarrollo emprendedor a la vez que se focalizaron ciertas acciones en las nuevas empresas de rápido crecimiento y de los proyectos innovadores. Más allá del grado efectivo con que se hayan cumplido las metas puntuales que se habían trazado originalmente en las formulaciones iniciales de la estrategia, existe un fuerte consenso en torno a que Escocia se ha convertido en un sitio muy positivo para cualquiera que desea emprender.

---

<sup>3</sup> Algunas iniciativas muy destacadas de los Estados Unidos de Norte América son las del Programa Small Business Innovation and Research (SBIR) que provee recursos para promover la investigación con potencial de comercialización a través de la asignación de un porcentaje de los fondos para I+D de las agencias gubernamentales. También el apoyo técnico y orientación que brinda la Small Business Administration a través de los Business Development Center y los distintos mecanismos de financiamiento simplificado para empresas pequeñas.

### **Algunos ejemplos de programas escoceses para fomentar la creación y desarrollo de nuevas empresas**

- *Educación: Determined to Succeed (DTs)* es un programa del Ministerio de Aprendizaje Continuo que, desde 2002, busca insertar la educación empresarial en el currículum formal. Su finalidad es ayudar a los jóvenes a desarrollar confianza en sí mismos, autosuficiencia y ambición de alcanzar sus objetivos en el trabajo y en la vida. Una de las fortalezas de Dts es que fue creado como una estrategia nacional, asegurando que todos los estudiantes en cada colegio tuvieran enseñanza empresarial en todas las etapas. El financiamiento a los colegios es entregado contra proyectos de implementación de la educación empresarial y el cumplimiento de los compromisos. La estrategia requiere que las autoridades locales trabajen con los colegios, organizaciones empresariales, empleados en el sector privado y público, tercer sector, apoderados y la comunidad en general, para diseñar e implementar estos planes. Además, se han designado Oficinas de Desarrollo Empresarial en cada región para apoyar el surgimiento e implementación de los planes de las autoridades locales. Una evaluación realizada al tercer año ha aportado resultados positivos.

- *Sensibilización y cambio cultural:* Desde 1995 tiene lugar en Escocia el Personal Enterprise Show una suerte de feria emprendedora itinerante impulsada por Scottish Enterprise en la cual la población puede encontrar actividades de sensibilización, orientación, asesoramiento y acceso a recursos para potenciales emprendedores (por ejemplo videos sobre experiencias aleccionadoras, guías prácticas, etc.), que están organizados según las distintas fases del proceso de creación de una empresa: los que nunca pensaron en ser empresarios, los que recién comenzaron a hacerlo, quienes ya tienen una idea proyecto, etc.

- *Financiamiento:* Desde la implementación de la estrategia escocesa para promover la creación de empresas en 1993, Scottish Enterprise ha desarrollado diversos instrumentos financieros, tales como por ejemplo esquemas de créditos subsidiados en condiciones preferenciales para los emprendedores, una red que busca promover el puente entre los emprendedores que requieren capital semilla y asesoramiento especializado y los inversores ángel, un programa que prepara a los emprendedores para que sus proyectos estén en condiciones de ser comprendidos y evaluados por los inversores, subsidios para la prueba de concepto de futuras innovaciones, un fondo de capital de riesgo orientado a las empresas con potencial de rápido crecimiento con fuerte participación privada y un fondo de coinversión que apalanca recursos del sector privado para cubrir deficiencias de la oferta en 3 segmentos de inversión (capital semilla entre 20.000 y 100 mil libras, entre 100 y 1 millón y hasta 2 millones). Evaluaciones recientes de algunos de estos programas indican que sus resultados son satisfactorios.

- *Redes de apoyo y de asistencia técnica:* Scottish Enterprise apoya el desarrollo de redes de aprendizaje entre empresarios como Entrepreneurial Exchange, un espacio de encuentro que funciona como un club de empresarios y que está liderado por un grupo de empresarios dinámicos de amplio reconocimiento social. Esta red genera actividades en las cuales se combina el intercambio de experiencias entre emprendedores con la exposición al conocimiento de consultores, representantes de empresas y funcionarios. De esta forma los emprendedores ven enriquecida la calidad y extensión de sus redes de contacto. Además Scottish Enterprise cuenta con un programa de asistencia profesional y desarrollo de redes a medida para un selecto grupo de proyectos tecnológicos con altas perspectivas de crecimiento a los cuales brinda el acompañamiento de un equipo de especialistas de alto nivel.

*Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por Scottish Enterprise*

Más recientemente, otro país que viene trabajando muy activamente en materia de políticas de desarrollo emprendedor es Holanda, combinando una política genérica orientada a promover la cultura emprendedora con iniciativas más específicamente dirigidas hacia los emprendimientos con alto potencial de crecimiento. En el primer caso, el Ministerio de Asuntos Económicos y el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, se han asociado para llevar adelante el programa Partnership for Entrepreneurship and Education a través del cual buscan estimular la educación emprendedora (por ejemplo a través de visitas de emprendedores a los colegios y la constitución de centros de emprendedorismo).

Por su parte, las acciones para promover a los emprendimientos con alto potencial de crecimiento se concentran en la provisión de servicios de asesoramiento, financiamiento y redes de apoyo. Los programas son impulsados desde el Ministerio de Asuntos Económicos pero la ejecución descansa en distintas agencias públicas que operan con alto grado de autonomía.

***Algunos programas holandeses para fomentar  
la creación de empresas de rápido crecimiento***

*Holanda cuenta con varios programas como el TechnoPartner, que incluye acciones tales como la provisión de información para facilitar el puente entre emprendedores y ángeles inversores, la coinversión en proyectos de emprendimientos tecnológicos para completar los aportes de inversores ángel y la coinversión en nuevas empresas tecnológicas lideradas por consorcios compuestos por grandes firmas e instituciones académicas.*

*También cuenta con el programa Small Business Innovation Research Programme (SBIR), una réplica del programa que desde hace dos décadas lleva adelante con éxito Estados Unidos y que incluye la subcontratación, desde el gobierno, de I+D con potencial de comercialización a nuevas empresas y PyMEs innovadoras. Incluye financiación para las etapas de prueba de factibilidad técnica y desarrollo. Otra iniciativa otorga subsidios para las universidades e instituciones de investigación que apoyen a tecno-emprendedores; para realizar proyectos de I+D y para contratar consultorías especializadas.*

*Unas de las iniciativas más destacadas es el Mastering growth programme que consiste en un espacio de aprendizaje para nuevas empresas y emprendimientos según la etapa en que se encuentren y está basado en el intercambio de experiencias y la interacción con empresarios experimentados. Otras iniciativas incluyen la facilitación de redes con potenciales socios e información sobre oportunidades de innovación.*

*Fuente: EIM 2006.*

Alemania, por su parte, ha colocado especial énfasis en la promoción integral de emprendimientos basados en el conocimiento, a cuyos efectos ha hecho ancla en las instituciones de educación superior y en aquellas que se dedican a la investigación. Sus principales líneas se concentran en la promoción de programas de desarrollo emprendedor en las universidades y en los institutos de investigación, quienes deben construir alianzas con otras organizaciones del mundo empresarial en la región. Sobre la base de proyectos concursables el Ministerio federal de Economía y Tecnología subsidia por tres años el desarrollo de estos programas que buscan despertar las vocaciones y desarrollar las capacidades emprendedoras entre los investigadores, profesores, graduados y estudiantes. Además, entrega becas de estipendio para que aquellos que deseen abocarse al desarrollo de su plan de negocios puedan hacerlo financiándoles un ingreso mensual durante un año.

El tercer apoyo consiste en una línea de financiación para los trabajos que permitan demostrar, en un período máximo de un año y medio, la viabilidad tecnológica del proyecto y se completa con el apoyo financiero para desarrollo de prototipos y las actividades preparatorias de la puesta en marcha. Los emprendedores seleccionados cuentan, además, con un fondo para sufragar un servicio de coaching. Otra política consiste en apoyar el desarrollo de redes empresariales lideradas desde el sector privado.

### **Promoción del desarrollo de redes empresariales en Alemania**

En Alemania, existen las asociaciones empresariales Cyberforum y Grunder helfen Grunder (GhG). Cyberforum es una organización sin fines de lucro creada en 1997 por un grupo de empresarios con el aporte del gobierno local y de académicos. Su objetivo es contribuir a la creación de nuevas empresas en el área de las Tecnologías de la Información, y sectores multimedia en la región de Karlsruhe.

Los beneficiarios son principalmente jóvenes emprendedores, y realizan principalmente actividades formativas, además de incentivar un espacio de intercambio y desarrollo de redes. También actúa como una red de inversionistas ángeles, y poseen un pequeño fondo de capital semilla aportado por el gobierno local. GhG fue creada en 1998 como sociedad sin fines de lucro, con el objetivo principal de formar estudiantes y graduados de las universidades en temas vinculados con la creación y gestión de empresas, así como asesorarlos en los temas económicos y legales a través de sus redes integradas por empresarios de los sectores de TI, ingeniería y electrónica, consultores y profesionales independientes. Sus actividades incluyen seminarios y talleres, reuniones y foros de contacto, boletines informativos y la participación en actividades formativas en universidades.

Fuente: Kantis et al 2004, op. cit.

Más recientemente, el gobierno alemán decidió ampliar los apoyos a la creación y desarrollo de nuevas empresas y PyMEs tecnológicas orientadas al crecimiento. Para ello ha constituido: a) un fondo de subsidios para proyectos institucionales que buscan la promoción de spin offs (desprendimientos) de base académica y b) un fondo de capital de riesgo conformado por empresarios, el grupo bancario KFW y el Ministerio Federal de Economía y Tecnología. El capital de riesgo se articula con servicio de acompañamiento de un ángel inversor o bien de un consultor especializado en start ups.

### **3.2 Ejemplos de experiencias en América Latina**

En la última década han proliferado numerosas iniciativas de la sociedad civil y también de los gobiernos que buscan promover el tema emprendedor en distintos países de América Latina. Universidades, ONGs, bancos, asociaciones empresariales y fundaciones vienen destinando esfuerzos concretos en áreas diversas tales como la capacitación, el financiamiento, la asistencia técnica, el mentoring y la incubación. A continuación se comentan algunas de ellas a modo de ejemplo.<sup>4</sup>

Esta corriente ha recibido un fuerte impulso en la última década a través de los proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y del Programa de Empresariado Social (PES). Hasta 2006 ambas fuentes han financiado un total de 21 proyectos para promover la empresarialidad en la región a través de experiencias pilotos cuyos resultados se espera que aporten lecciones para programas de mayor alcance (Angelelli 2006).<sup>6</sup> En este sendero, FOMIN reconoce haber promovido hasta el presente dos generaciones de proyectos. La primera de ellas ha estado

---

<sup>4</sup> Las experiencias incluidas en estos comentarios no se basan en una selección de lo que podrían ser consideradas mejores prácticas sino que, más allá de sus resultados, constituyen una plataforma de iniciativas interesantes que pueden brindar lecciones relevantes.

caracterizada por una mayor preocupación por los objetivos sociales del emprendimiento (por ejemplo generación de empleo o ingresos, el fomento del emprendimiento juvenil) y una concentración de los esfuerzos en las actividades de sensibilización, capacitación, asistencia técnica y desarrollo de contactos, incluyendo algunas veces pequeños fondos de subsidios y acciones de vinculación con fuentes de financiamiento. Según FOMIN se han financiado unos 14 proyectos, en 13 países, que totalizan una cifra del orden de los 15 millones de dólares (Otsuka 2008).

Un denominador común que distingue a los proyectos que integran la segunda generación es que buscan apoyar a las nuevas empresas con alto potencial de crecimiento y han logrado un involucramiento más fuerte del sector privado, especialmente a través de la conformación de redes de inversores ángel. Además, cuentan con fondos que coinvierten en los proyectos para incentivar y completar estas inversiones y diluir el riesgo de los inversores.

### ***Algunos ejemplos de promoción del emprendimiento dinámico a través del FOMIN***

*En Argentina, en el año 2005 se funda Dinámica SE, una alianza entre tres universidades, dos nacionales (general Sarmiento y la Tecnológica. Regional Pacheco) y una privada (Universidad de San Andrés), el Centro Metropolitano de Diseño y la Unión Industrial de Tigre, contando además con aportes del Banco Santander, empresarios privados y la Corporación Bs.As. Sur). La unidad ejecutora es la Fundación Pacheco. El foco del programa es brindar apoyo integral a los emprendedores que tienen formación universitaria, aspiraciones y proyectos orientados al crecimiento. Dinámica provee una plataforma integral de servicios que incluyen la capacitación de emprendedores para generar un flujo más amplio de proyectos y desarrollar capital humano. Además, los proyectos más avanzados cuentan con servicios de tutoría personalizada, mentoring y networking (entre emprendedores y con proveedores de soluciones técnicas) y vinculación con fuentes de financiamiento (por ejemplo a través de un convenio de cooperación con el Fondo de Garantía de Buenos Aires, el Banco Credicoop y el mismo Banco Santander). Dinámica ha sido reconocida como institución de la red de apoyo a emprendedores del Programa Buenos Aires Emprende, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, habiéndose destacado como la institución con mayor efectividad dentro de la red. En 2007 se crea el programa de promoción de la la Empresariedad Dinámica, liderado por la Fundación Empresa Global, el que permitirá completar el ciclo de apoyo al emprendimiento dinámico dado que su foco son los gerentes y empresarios de PyMEs que tienen proyectos de crecimiento, a los que provee entrenamiento, asistencia técnica y capital de riesgo.*

*En Costa Rica, el Programa de Promoción de la Empresariedad Dinámica tiene como objetivo general contribuir al crecimiento e innovación del sector tecnológico costarricense y su objetivo específico es impulsar un entorno favorable que vincule al sector privado con el desarrollo de las PYME de base tecnológica en Costa Rica. Para el logro de estos objetivos cuenta con cuatro componentes, cada uno a cargo de otra institución: i) incubación de nuevos emprendimientos (Parque-Tec). Busca fortalecer y expandir la primera incubadora privada de empresas de software en Costa Rica; ii) aceleración e internacionalización de empresas (CAMTIC). Pretende apoyar el crecimiento de los emprendimientos, mayoritariamente del sector TIC, mediante el acceso a los mercados externos; iii) academia y red de “ángeles” inversores (Fundación Mesoamérica). Busca desarrollar un vehículo privado de capital semilla para la PYME dinámica de base tecnológica e impulsar una plataforma liderada por el sector privado local para promover la empresariedad y iv) nuevos mecanismos de financiación para emprendedores (Fideicomiso administrado por Fiduciaria Improsa). Su objetivo es crear e incentivar dos nuevos mecanismos (Fondo de descuento de contratos de intangibles y Fondo de coinversión semilla) del sector privado para financiar el desarrollo inicial y aceleración de empresas dinámicas.*

*En Uruguay, en 2007 se crea el Programa Emprender, que busca potenciar acciones en distintas etapas del proceso emprendedor y potencia la articulación de las distintas instituciones que conforman el ecosistema emprendedor (por ejemplo Endeavor, Incubadora Ingenio, ORT, Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información, entre otros). Cuenta con el Fondo Emprender (del orden del millón de dólares integrados por la Corporación Nacional de Desarrollo, FOMIN, CAF y capital privado) y prevé el desarrollo de diversas actividades tales como sensibilización, fortalecimiento de capacidades emprendedoras, concursos de planes*

*de negocio y la financiación de proyectos. A tales efectos se ha constituido una red de ángeles de negocio integrada por veinticinco inversores cuyos aportes se apalancan con la financiación que provee el Fondo Emprender.*

*Fuente: [www.dinamica.org.ar](http://www.dinamica.org.ar); [www.emprender.org.uy](http://www.emprender.org.uy); [www.parquetec.org.cr](http://www.parquetec.org.cr); [www.fomin.iadb.org](http://www.fomin.iadb.org)*

Algunos gobiernos nacionales han comenzado a fomentar el desarrollo emprendedor. En Chile, por ejemplo, la Corporación de Fomento (Corfo), a través de Chile Innova, cofinancia la constitución y fortalecimiento de incubadoras y ofrece capital semilla y asistencia técnica a los emprendimientos innovadores con escasa trayectoria tanto para las etapas de preinversión como de start up. Cuenta para ello con la participación de una plataforma de instituciones reconocidas por Corfo (por ejemplo incubadoras, universidades, consultoras) que trabajan en la selección y patrocinio de los proyectos emprendedores y que son retribuidas contra la aprobación de los proyectos presentados ante un Comité Evaluador coordinado por Corfo. El apoyo a emprendimientos innovadores se complementa con la provisión de incentivos para la constitución de redes de ángeles de negocio con el propósito de promover el desarrollo de una oferta privada de capital semilla. Sercotec, por su parte, provee capital semilla y asistencia técnica a emprendedores de perfil menos ambicioso sobre la base de una estrategia genérica. Por último, en 2007, el Consejo Nacional de Equidad de Chile ha recibido asistencia técnica por parte del Banco Interamericano de Desarrollo para el diseño de un programa nacional de emprendimiento juvenil.

#### ***Iniciativas de Corfo para promover el emprendimiento innovador***

*Innova Chile cuenta con dos líneas de apoyo a incubadoras, una para cofinanciar la constitución y otra para promover el fortalecimiento de las mismas. Hoy día existen unas 24 incubadoras. Adicionalmente Corfo cuenta con dos líneas de fondos de capital semilla. La primera financia actividades tales como la validación comercial de la idea de negocio, el desarrollo del plan de negocios y la registración de la empresa (hasta 11.500 U\$S). La segunda es para actividades relacionadas con el start up incluyendo la contratación de estudios de mercado, protección de la propiedad intelectual, desarrollo de producto y marketing (hasta 75.000 U\$S). Corfo también cuenta con un instrumento de financiamiento de redes de inversionistas ángeles. Además, Corfo a través de subsidios y apalancamiento de recursos privados ha dado lugar a la constitución de más de 10 fondos de inversión de capital de riesgo.*

*Fuente: elaboración propia en base a información de Chile Innova*

Otro caso es el de México, con el Programa de Aceleradoras del Fondo PyME, que impulsa el crecimiento e internacionalización, especialmente de las empresas jóvenes. El programa ha cofinanciado hasta el presente a siete instituciones de distinto perfil que brindan una gama de servicios de apoyo a las empresas que varía según la institución. En algunos casos se trata de consultorías de desarrollo de negocios mientras que en otros casos incluyen además mentoring, actividades de entrenamiento y vinculación con inversores privados. Dos de estas instituciones son organizaciones sin fines de lucro ( Endeavor y New Ventures), dos son empresas privadas (Q- Lab y Visionaria) y tres están relacionadas con universidades. Adicionalmente existen cuatro aceleradoras, denominadas Aceleradoras Tecnológicas de Negocios (TECHBAs) que promueven la internacionalización y que están localizadas fuera de México (dos en Estados Unidos una en España y otra en Canadá). Estas aceleradoras internacionales pertenecen al gobierno de México y buscan facilitar el establecimiento de vínculos comerciales con potenciales clientes y con inversores extranjeros. En materia de financiamiento la Secretaría de Economía, la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la PyME (FUNTEC) y Fondo PyME han generado recientemente un programa de capital semilla para los emprendimientos de las incubadoras mexicanas.

En Argentina, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria y Desarrollo Regional, del Ministerio de Producción, ha incluido un componente específico de desarrollo emprendedor en el marco de una operación más amplia con el Banco. El mismo se basa en la constitución de una red de instituciones descentralizadas a lo largo del país cuyas capacidades para trabajar como primer piso en el apoyo a los emprendedores deben ser acreditadas por el organismo. A través de estas instituciones se canalizarán por ejemplo aportes no reembolsables de capital semilla hacia los proyectos y emprendedores con potencial de crecimiento a los que se proveerá además asistencia técnica y servicios de networking. La retribución de las instituciones incluye una suma fija por los esfuerzos de generación y filtrado del flujo de proyectos más un incentivo variable contra resultados. Además, se incluye un fondo concursable para la presentación de proyectos integrales orientados a fortalecer las capacidades institucionales y los servicios de apoyo a emprendedores.<sup>5</sup> En Argentina también se está lanzando un programa de apoyo a la creación de empresas de base tecnológica por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con apoyo del Banco Mundial, el cual se focalizará en proveer capital de riesgo y asistencia técnica.

Otros países que han dado pasos hacia adelante, con distinto grado de avance, son El Salvador y Colombia. En El Salvador el Programa Nacional de Emprendedores de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMyPE) incluye asistencia técnica, capacitación y financiamiento semilla para emprendedores con proyectos competitivos. Colombia, por su parte, cuenta con una ley de promoción del emprendimiento desde 2006 que está a la espera de ser reglamentada.

### 3.3 Algunas lecciones

Una mirada de conjunto sobre estas iniciativas permite señalar que no existen recetas ni modelos únicos, aunque es posible identificar algunas tendencias y lecciones. Una de ellas se refiere a la creciente importancia asignada al fomento de la creación de empresas dinámicas (o con potencial de desarrollo competitivo) e innovadoras, a la necesidad de diversificar la oferta de servicios para ganar integralidad (combinando servicios no financieros y financieros) y al rol de las alianzas estratégicas como mecanismo de ejecución, en el marco de plataformas descentralizadas de apoyo institucional. Ello es natural dado que la integralidad requiere de la participación de instituciones y actores de distinto tipo que estén especializados en diferentes factores (por ejemplo universidades, cámaras empresariales, fundaciones, inversionistas ángeles, instituciones científicas y tecnológicas, entre otros).

La experiencia de trabajo con emprendedores permite destacar la importancia de contar con instituciones que brinden servicios al estilo del “médicos de cabecera”, ayudándoles a conceptualizar el negocio, a definir una agenda de desarrollo y a abrirles las puertas de otros actores y organizaciones a los que difícilmente podrían llegar solos (por ejemplo otros empresarios que aportan consejos, consultores especializados que brindan soluciones técnicas, medios de comunicación que reportan sus experiencias y les dan visibilidad, inversores). Además, estar cerca de instituciones de prestigio también les ayuda a construir reputación en el mercado. Actuando de esta forma, las instituciones ayudan a construir mercados de servicios (por ejemplo de asistencia técnica o de financiamiento)

Quizá una de las lecciones más importantes que brindan estas experiencias se refiere al rol que deben jugar estas instituciones: construir capital social, ayudar a levantar barreras y reducir los costos de transacción que enfrentan los emprendedores. Por el contrario, es conveniente tomar precauciones para evitar climas organizacionales de protección excesiva que inhiben el desarrollo

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que el diseño de este programa contó con una etapa de diagnóstico y de asistencia técnica por parte de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

de las capacidades requeridas por los emprendedores para operar en mercados competitivos, un error que cometen algunas incubadoras.

Es fundamental que estas instituciones funcionen con un estilo emprendedor. Los activos clave son la calidad técnica y humana de los equipos que trabajan con los emprendedores para orientarlos y vincularlos así como también la reputación de las instituciones (marca) y la calidad de sus redes de contacto. Es muy importante la tarea de definición de los perfiles requeridos para liderar y desarrollar estas actividades, pero también lo es el impulsar programas de fortalecimiento de sus capacidades, dado que en muchos países, el mercado de oferta de profesionales especializados en el apoyo a los emprendedores dinámicos e innovadores se encuentra en un nivel de desenvolvimiento muy embrionario.

Asimismo, es clave poder involucrar al sector empresarial, tanto a través de sus organizaciones como de empresarios concretos que se comprometan con el apoyo a los emprendedores. La experiencia internacional indica que ciertas actividades como el mentoring y las redes empresariales suelen ser desarrolladas de manera más efectiva por el mismo sector privado. Sin embargo, hay que tener presente que se trata de una tarea laboriosa dado que, a diferencia de lo que se observa en otras latitudes, en los países de la región se carece de una cultura empresarial que estimule este tipo de activismo en favor de quienes recién están emprendiendo. Por lo tanto se requiere contar con estrategias bien pensadas, alianzas sólidas con el sector empresarial y acciones continuadas en el tiempo para lograr que el apoyo del sector privado se sostenga en el largo plazo.

Un área en la cual deben imprimirse esfuerzos muy especiales es en el fomento a la constitución de redes de ángeles inversores, aprovechando en particular las posibilidades que en tal sentido brindan, por ejemplo, las universidades con sus graduados. Estas redes facilitan la construcción de puentes entre oferta y demanda, establecen una plataforma de confianza e interacción entre los inversores y con los emprendedores y ayudan a diluir el riesgo. Sin embargo, la experiencia también indica que es necesario definir adecuadamente los perfiles apropiados de los inversores en función de sus capacidades y aspiraciones, realizar con ellos actividades preparatorias de alineación de expectativas, al igual que con los emprendedores, establecer reglas básicas de funcionamiento y ejecución y mecanismos decisorios eficientes, por ejemplo cuando incluyen la participación de un número elevado de inversores. Además, es clave contar con un adecuado flujo de proyectos promisorios de manera de ir mostrando resultados concretos que mantengan la motivación y el compromiso de los inversores. Por lo tanto se requiere de un trabajo importante, con un timing adecuado, tanto con la demanda como con la oferta.

Además, hacen falta fuentes más amplias de financiamiento, sea porque existen distintos tipos de necesidades en diferentes etapas del ciclo de desarrollo de la empresa como por la limitada oferta de inversores ángel que se verifica en la mayor parte de los países de la región (al menos con los perfiles requeridos). En este último aspecto cabe agregar que el desarrollo de una oferta amplia de inversores ángeles suele requerir la revisión de las regulaciones y la disposición de incentivos fiscales, así como también de paciencia dado que los resultados suelen verse recién en el largo plazo.

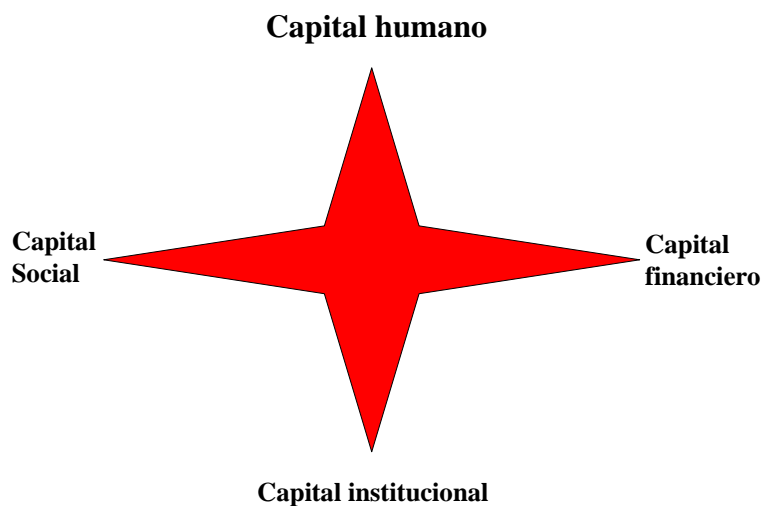
Otro aprendizaje tiene que ver con las escalas del mercado del emprendimiento dinámico y, en consecuencia, con la necesidad de trabajar más allá de límites geográficos estrechos. Ello se debe a que los proyectos y emprendedores con potencial de crecimiento constituyen una porción minoritaria del amplio universo de los emprendedores. Por lo tanto, establecer áreas de actuación institucional muy limitadas (por ejemplo para promover el desarrollo local) puede definir escalas de mercado muy pequeñas que atenten contra la posibilidad de identificar suficiente cantidad de "clientes". Otro tanto ocurre con los mismos emprendedores. Si bien la mayoría comienza su

proceso de aprendizaje empresarial en el ámbito local, difícilmente puedan alcanzar un crecimiento significativo si no piensan estrategias de negocio con horizontes más ambiciosos, que incluyan la posibilidad de la internacionalización.

Por otra parte, existe el desafío de poder combinar modelos de trabajo que articulen adecuadamente el foco de atención en los emprendimientos y en los emprendedores. Es muy habitual que el apoyo esté concentrado casi exclusivamente en los proyectos sin contemplar que, por último, su éxito depende de las capacidades y "la agenda personal-existencial" de las personas que emprenden. Además, en el caso de los emprendedores dinámicos innovadores es muy frecuente que el crecimiento empresarial ocurra a través de la creación y coexistencia de un portfolio de emprendimientos, situación que no suele ser debidamente considerada por las instituciones que trabajan con los emprendedores debido a que su unidad de evaluación a la hora de prestar apoyo y cuyo potencial de crecimiento se analiza es el proyecto y no el emprendedor con su cartera de proyectos.

Un modelo de trabajo integral debe estar orientado por las denominadas "4 C" del desarrollo emprendedor: capital humano, capital social, capital financiero y capital institucional. Las tres primeras se refieren a los factores clave del emprendimiento, es decir, ayudar a fortalecer a los equipos emprendedores para que tengan vocaciones y capacidades adecuadas, facilitarles el acceso al capital social que proveen las redes de contacto y al capital para financiar los proyectos. Pero también es clave acumular capital institucional que, fruto del aprendizaje, sea capaz de desplegar este rol.

Gráfico 6: Las "4 C" del desarrollo emprendedor



Fuente: elaboración propia

Un capítulo específico en el desarrollo de una oferta de apoyo a emprendedores es el que tiene ver con la sostenibilidad de las iniciativas que conforman la plataforma institucional de servicios. Tampoco en este caso existen recetas sino sólo algunas orientaciones que incluyen, por ejemplo, la necesidad de contar con un fuerte compromiso del sector privado, de desarrollar estrategias

para lograr algún nivel de cofinanciación inicial por parte de los mismos emprendedores combinado con retribuciones posteriores asociadas a resultados concretos, de contar con capacidades para desarrollar nuevos productos ajustados a las necesidades de los emprendedores dinámicos con empresas jóvenes (y que por lo tanto disponen de una mayor capacidad de pago). Ello permite establecer subsidios cruzados entre distintos perfiles de emprendedores, por ejemplo según el grado de avance en la actividad empresarial. Otras modalidades observadas en algunas experiencias incluyen la toma de una porción minoritaria del paquete accionario con la expectativa de realización futura por parte de la institución de apoyo.

Sin embargo, la experiencia también permite señalar que la cofinanciación desde la política pública es muy relevante para el desarrollo de estas instituciones durante largos años, hasta que logran ser autosustentables. Se trata en consecuencia de disponer mecanismos de cofinanciación para las mismas que incluyan incentivos correctamente alineados con el desarrollo de servicios de calidad, brindando apoyo parcial contra la presentación y ejecución de proyectos con metas y estrategias pero también contra resultados concretos. Es fundamental en tal sentido incluir un adecuado sistema de premios y castigos y redes de aprendizaje institucional que promuevan el intercambio y la mejora continua.

#### **4. Hacia una etapa superadora**

A continuación se presentan las bases para avanzar hacia una etapa superadora en la promoción del desarrollo emprendedor en la región. Sobre la base del análisis contenido a lo largo de este documento se proponen en forma esquemática su justificación, objetivos, componentes principales e institucionalidad de ejecución.

##### **4.1 Justificación y objetivos**

Las debilidades que exhibe el sistema de desarrollo emprendedor en los países de la región justifican la necesidad de promover Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor que estén basados en una concepción integral y sistémica y en diagnósticos de partida que permitan establecer prioridades en el tiempo. El desafío actual es avanzar hacia una etapa de mayor alcance, ampliando el número de países comprometidos con el desarrollo emprendedor e implementando programas nacionales. Ello permitiría ganar escala y visión estratégica integral, potenciando las iniciativas de la sociedad civil e impactando más decididamente sobre el nacimiento y desarrollo dinámico de emprendedores y emprendimientos con potencial de crecimiento e innovación.

Sus objetivos podrían formularse de la siguiente manera:

- **Objetivo general:** promover el desarrollo emprendedor y el avance hacia sociedades basadas en el conocimiento y la creatividad de la población a través del diseño e implementación de políticas públicas y privadas integradas.
- **Objetivo específico:** alcanzar mejoras concretas y sostenidas en el funcionamiento de los factores que configuran el sistema de desarrollo emprendedor y en su output: la cantidad y calidad de emprendedores y emprendimientos que nacen anualmente (más dinámicos, más innovadores).

##### **4.2 Componentes típicos**

A continuación se presentan, a título orientativo, los componentes típicos de un Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor Integral (PRONADEI), los que deberán tener muy en cuenta las

condiciones específicas de cada país. También se incluyen ejemplos ilustrativos de iniciativas para cada componente.<sup>7</sup>

### ***Componentes Típicos de un Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor Integral***

- *Diagnóstico del contexto emprendedor en el país*
- *Aliento del espíritu y la cultura emprendedora*
- *Desarrollo de las capacidades emprendedoras*
- *Desarrollo de una plataforma institucional de servicios de apoyo para emprendedores*
- *Diseño e implementación de una oferta de instrumentos financieros para emprendedores*
- *Mejora del entorno regulatorio*
- *Información, evaluación y aprendizaje*

#### ▪ **Diagnóstico del contexto emprendedor en el país**

Tiene como propósito identificar y priorizar los factores más relevantes a considerar en el diseño e implementación del programa colocando especial énfasis en la comprensión de las limitaciones al nacimiento de emprendedores y de empresas con potencial de diferenciación, innovación y crecimiento. Las buenas prácticas en el diseño de políticas de desarrollo emprendedor se destacan por basarse en un adecuado reconocimiento del contexto. Un ejemplo es el de Scottish Enterprise, institución que basó el diseño de la Business Birth Rate Strategy en un diagnóstico comprehensivo sobre el problema de la baja natalidad empresarial escocesa. Ello permitió además lograr un involucramiento temprano de actores clave de la sociedad civil desde la misma etapa de diseño, consiguiendo condiciones favorables para su implementación.

#### ▪ **Aliento del espíritu y la cultura emprendedora**

Busca mejorar la valoración social del emprendedor y difundir la opción emprendedora entre la población joven con el propósito de generar un contexto más estimulante para emprender y de aumentar la cantidad de personas interesadas en emprender. Para llevar adelante acciones en este campo, las experiencias internacionales enseñan la importancia de establecer alianzas adecuadas con los medios de comunicación así como también de elaborar materiales y eventos de sensibilización. Pero además de estas acciones más generalizadas es importante permear en determinados ámbitos estratégicos tales como las instituciones del aparato científico y tecnológico, las universidades y las mismas empresas, dado que desde allí pueden surgir nuevas empresas innovadoras y dinámicas.

Algunos ejemplos de ello son los programas televisivos basados en historias de emprendedores o los eventos de sensibilización y difusión de modelos de rol. Además de las experiencias internacionales mencionadas anteriormente, en América Latina pueden mencionarse ejemplos como los de SEBRAE, que ha desarrollado una telenovela de este tipo, las conferencias que llevan adelante instituciones como Endeavor y diversas asociaciones de jóvenes empresarios o las secciones sobre emprendedores o revistas especializadas, como por ejemplo la Revista PyMEs del Grupo Clarín en Argentina que difunden sistemáticamente experiencias de emprendedores.

#### ▪ **Desarrollo de las capacidades emprendedoras desde el sistema educativo**

Este componente busca ensanchar la base de futuros empresarios e incluye iniciativas para fomentar el surgimiento de vocaciones y capacidades emprendedoras entre los jóvenes trabajando desde el nivel educativo primario hasta los graduados universitarios. Las instituciones de

enseñanza primaria, secundaria, educación técnica y universitaria de grado y postgrado están llamadas a jugar un papel protagónico en este campo.

Algunos ejemplos son la inclusión de actividades para el desarrollo de capacidades emprendedoras en los planes de estudio, la formación de formadores entre los docentes, el desarrollo de materiales pedagógicos, la cofinanciación de centros y cátedras de emprendimiento en las instituciones universitarias, el desarrollo de experiencias prácticas con empresas y el apoyo a la constitución de una red nacional de aprendizaje. Algunas referencias a nivel internacional son las de Australia, Canadá, Holanda, Escocia y Finlandia, países que desde los noventa implementaron programas sistemáticos para lograr una educación emprendedora.

En Estados Unidos la Kaufman Foundation promueve en forma activa estas iniciativas. Por ejemplo a nivel universitario tiene el Programa Campus Initiative, que fomenta la implementación de proyectos emprendedores en las instituciones de educación superior. En América Latina también existen algunos ejemplos, como el de la Fundación Gente Nueva en la Patagonia argentina, que formó cerca de mil profesores para implementar sus cursos en los cuartos y quintos años de la enseñanza media, las experiencias de Fernando Dolabella en Brasil o de algunos programas del FOMIN en las instituciones universitarias (por ej.: Jóvenes con Empresa en Colombia y Dinámica SE en Argentina).

- **Desarrollo de una plataforma institucional de servicios de apoyo para emprendedores**

Su propósito es generar una oferta de capacitación, asistencia técnica y financiamiento de calidad, ajustada a las necesidades de los emprendedores. Para ello, es necesario establecer incentivos a la constitución y acreditación de una red de instituciones que trabajen en forma descentralizada orientando, acompañando y vinculando a los emprendedores con otros proveedores de servicios de desarrollo empresarial y con las fuentes de financiamiento. A la vez debería incluir acciones de fortalecimiento institucional especialmente orientadas al desarrollo de capacidades profesionales y de gestión tendientes a garantizar procesos de mejora continua. Es necesario contar con adecuados sistemas de aprendizaje y de premios y castigos según esfuerzos y desempeños institucionales.

El modelo más difundido en este campo es el de las incubadoras, aunque en los últimos años se han abierto nuevas modalidades. Diversos países europeos y asiáticos han venido promoviendo la constitución de incubadoras, un camino que en la región ha logrado su mayor expansión en Brasil. Las incubadoras buscan proveer un paquete de servicios de asistencia técnica, vinculación y housing a costo subsidiado, aunque también están las incubadoras virtuales, que no cuentan con espacios físicos. Además existen instituciones que, más allá de sus variantes, concentran sus esfuerzos en el apoyo a la conceptualización del negocio y el desarrollo de redes de contacto que puedan facilitar la puesta en marcha y el crecimiento de las nuevas empresas. Endeavor en diferentes países, Octantis en Chile y Dinámica SE en Argentina son ejemplos de este tipo de instituciones.

- **Diseño e implementación de una oferta de instrumentos financieros para emprendedores**

Contempla el desarrollo de una batería diversificada de instrumentos que resulten apropiados para las distintas fases de desarrollo de los emprendimientos y que sean capaces de apalancar recursos públicos y privados. Algunos ejemplos de acciones en este campo son el establecimiento de un fondo de capital semilla, el otorgamiento de incentivos para el desarrollo de una oferta de capital de riesgo, la implementación de préstamos simplificados y en condiciones preferenciales,

entre otros. También es relevante sacar lecciones para multiplicar los esfuerzos que vienen realizando algunas instituciones en la constitución de redes de ángeles de negocios.<sup>6</sup>

A nivel internacional existen múltiples experiencias en el desarrollo de iniciativas en este campo. Uno de ellos es Escocia con sus fondos de coinversión que incentivan la inversión privada o con su apoyo a la formación de redes de inversores ángeles y a los servicios de intermediación entre oferta y demanda, así como también los sistemas de garantías y préstamos simplificados al estilo de los que tiene la Small Business Administration en EEUU. Canadá e Israel son países que han logrado desarrollar una oferta de capital de riesgo con una alta participación inicial del sector público, pero cuyo protagonismo fue pasando al sector privado. En América Latina el desarrollo de una oferta financiera adecuada para los emprendedores se encuentra en fases aún muy primarias siendo Brasil y Chile los países que registran los mayores esfuerzos públicos.

#### ▪ **Mejora del entorno regulatorio**

Incluye la revisión y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la creación y desarrollo de empresas (ej.: marco impositivo, régimen de compras públicas, leyes de marcas y patentes, condiciones exigidas para el funcionamiento de una empresa, régimen laboral de científicos y técnicos en instituciones del conocimiento). El campo de acción en este caso es muy amplio dada la diversidad de normas existentes.

Algunos ejemplos de iniciativas son los de Gran Bretaña y Canadá, países que han intentado aliviar las cargas administrativas del IVA para las empresas nuevas y que han elevado el piso a partir del cual se paga el tributo. Holanda, por su parte, ha reducido el impuesto a las ganancias de capital para los niveles inferiores de la escala. Otros ejemplos son los de Gran Bretaña, Holanda y Finlandia, que vienen realizando esfuerzos para reducir las barreras administrativas que enfrenta una empresa naciente (por ej.: del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo, entre otros) o las experiencias que buscan avanzar hacia sistemas de ventanilla única o de simplificación registral. Un ejemplo en América Latina es el del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que ha establecido una tasa del 0% en el régimen del impuesto a los ingresos brutos para el primer año de vida de una empresa y hasta cierto nivel de facturación.

#### ▪ **Información, evaluación y aprendizaje**

Es fundamental establecer una línea que permita la realización de estudios de base, acciones de monitoreo, aprendizaje continuo, evaluación de impacto y ajuste del programa. Para ello es muy importante evaluar en cada país cuales son las vías más efectivas y eficientes para generar información e indicadores sobre creación y desarrollo de empresas. Entre las instituciones que realizan esfuerzos por evaluar sus programas pueden mencionarse a la Corfo, en Chile y al Fondo PyME en México. Por otra parte, en Argentina, el Observatorio de Empleo y Empresas del Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional han suscripto un acuerdo para complementar sus bases de información sobre nacimiento y cierre de empresas, en el primer caso, con la información resultante del Mapa PyMEs, una encuesta a cerca de 10 mil empresas que trimestralmente lleva adelante SSEPYMEyDR. Este esfuerzo aportará información muy valiosa para realizar evaluaciones de políticas.

### 4.3 Institucionalidad de ejecución

---

<sup>6</sup> Por ejemplo la red Southern Angels en Chile, el Club de Ángeles de Negocios del IAE en Argentina o el Fondo Empezar en Uruguay.

Un Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor Integral requiere aunar y articular esfuerzos entre distintas áreas de gobierno, otorgando un fuerte protagonismo al sector privado y al tercer sector, que son los que están más cerca de los emprendedores y de las empresas. También debería incluir como aliados para el cambio cultural a los medios de comunicación. El rol del gobierno nacional debería ser eminentemente estratégico, ocupándose de la generación y revisión de marcos normativos, del diseño de políticas, instrumentos e incentivos para que las acciones se desarrollen en niveles descentralizados, próximos y afines al mundo emprendedor. El establecimiento de un sistema de premios y castigos que incentive el desarrollo de prácticas sistemáticas de evaluación, aprendizaje y mejora continua es asimismo un campo de responsabilidad del gobierno.

A nivel gubernamental existen diferentes organismos que podrían contribuir al desarrollo de un programa integral, por ejemplo aquellos que tienen jurisdicción sobre los distintos niveles del sistema educativo, el fortalecimiento de la competitividad y de las PyMEs, la ciencia, tecnología e innovación, las cuestiones laborales o el sistema tributario. Por otra parte, distintas instancias de gobierno podrían querer asumir una actuación acorde con su misión y objetivos y con el perfil de la población que procuran beneficiar.

Un esquema como el señalado permite pensar, de manera preliminar y sujeto a la realidad de cada país, en al menos tres tipos de escenarios en lo que respecta a la coordinación institucional del programa. En algunos puede existir algún organismo público que tenga antecedentes, capacidades y reconocimiento suficiente como para asumir un rol protagónico principal, convocando y liderando los esfuerzos de coordinación del conjunto de organismos e instituciones comprometidos en torno al programa.

Un segundo escenario estaría dado por la constitución de un Gabinete ProEmprendimiento con participación de las distintas instancias de gobierno que tienen capacidad de incidir sobre el sistema de desarrollo emprendedor. Un tercer escenario estaría dado por la conformación de una Fundación Prodesarrollo Emprendedor de naturaleza mixta, es decir, que incluya como socios a distintas instancias clave de gobierno y del sector privado y que asuma el liderazgo y coordinación del Programa.

Por último, es fundamental promover la constitución de un foro latinoamericano sobre desarrollo emprendedor que reúna a los distintos actores interesados e involucrados en el tema (decisores de política, funcionarios, académicos, empresarios, instituciones), de manera de favorecer el intercambio de experiencias, la generación de alianzas y la construcción de un contexto más favorable para la implementación de políticas de fomento a la empresarialidad en la región.

## 5. Referencias bibliográficas

Acs Z. (2006) How is Entrepreneurship Good for Economic Growth?. Innovations.

Aldaz M. and Wilson S. (2005). A Pragmatic Approach to Angel Investing in Latin America and the Caribbean, en O'Halloran, E., Rodriguez P. and Vergara F. (Eds.) An Executive Briefing on Angel Investing in Latin America. The Daarden School Batten Institute. University of Virginia.

Angelelli, P. (2006) Análisis de la cartera de proyectos del BID para fomentar la actividad emprendedora, mimeo.

Audretsch, D. y Thurik R. (2001). Linking Entrepreneurship to Growth. Paper prepared for the OECD Directorate for Science, Technology and Industry.

Audrestch D., Keilbach M. and Lehmann E. (2006) Entrepreneurship and Economic Growth. New York: Oxford University Press, 2006.

Chisari O. (2004), Entrepreneurship y Economía, en Entrepreneurship, Cardozo A. y Chisari O. (Eds). TEMAS-UADE.

Dejardin M. (2000). Entrepreneurship and Economic Growth. An obvious conjunction?. An introductive Survey to specific topics. Discussion paper 8. Insitute for Development Strategies. Indiana University, Bloomington.

Doing Business Report (2007). World Bank.

EIM (2006) Entrepreneurship in the Netherlands. High growth enterprises; Runnnig Fast but still Keeping control.

Forfas (2007). Towards Developing and Entrepreneurship Policy for Ireland.

Global Entrepreneurship Monitor (2007). London Business School, Babson College.

Henrekson M. and Johansson D. (2008). Gazzelles ad Job Creators- A Survey and interpretation of the evidence.. IFN Working Paper N° 733. Research Institute of Industrial Economics. Stockholm.

Kantis H. Ishida M. y Komori M. (2002). Empresarialidad en Economías Emergentes. La Creación y Desarrollo de Nuevas Empresas en América Latina y el Este de Asia. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de Desarrollo de Japón.

Kantis H. (Ed), Angelelli P. y Moori Koenig V. (2004). Desarrollo Emprendedor. América Latina y la Experiencia Internacional. Banco Interamericano de Desarrollo y Fundes Internacional

Kantis H. (2005). A Profile of Latin American Angels and Entrepreneurs, en O'Halloran, E., Rodriguez P. and Vergara F. (Eds.) An Executive Briefing on Angel Investing in Latin America. The Daarden School Batten Institute. University of Virginia.

Kantis H. (2007) Propuesta de Programa de Emprendimiento Juvenil para Chile, Mimeo. Naudé W. (2008). Entrepreneurship in Economic Development. United Nations University,

Kantis H. (2007) Propuesta de Programa de Emprendimiento Juvenil para Chile. Consejo Nacional de Equidad y Trabajo de Chile.

Llisterri J., Kantis H., Angelelli P. y Tejerina L. (2006). Is Youth Entrepreneurship a Necessity or an Opportunity? A First Exploration of Household and New Enterprise Surveys in Latin America. Sustainable Development Department Technical Papers Series Interamerican Development Bank. Micro, Small and Medium Enterprise Division.

Lundstrom A. and Stevenson L. (2007). Entrepreneurship Policy. Theory and Practice. Springer.

Ministerie van Economische Zaken The Entrepreneurial Society (2000). English Version.

Otsuka N. (2008). Promoviendo la empresarialidad. FOMIN. Presentación de Power point, 19/11/08 en ocasión de la Global Entrepreneurship Week. BID, Washington.

Naudé W. (2008). Entrepreneurship in Economic Development. Research paper N° 20. United Nations University.

Nooteboom, B. (1993) «Efectos del tamaño de la empresa en los costos de transacción», en Kantis, H. (ed.) (1998). Desarrollo y Gestión de PyMEs. UNGS.

Schumpeter H. (1934), The Theory of Economic development, New York.

Stam E., Kashifa S. and Van Stel A. (2007 a). High Growth Entrepreneurs, Public Policies and Economic Growth. Jena Economic Research Paper.

Stam E., Suddle K. Hessels J. and van Stel A. (2007b), High Growth Entrepreneurs, Public Policies and Economic Growth. Jena Economic Papers, 019. Friedrich Schiller University-Jena and Max Planck- Institute of Economics.

Verheul, I., S. Wenneker, D. Audretsch, and R. Thurik.(2001). An Eclectic Theory of Entrepreneurship: policies, institutions and culture. EIM Research Report 0012.

[www.dinamica.org.ar](http://www.dinamica.org.ar)

[www.emprender.org.uy](http://www.emprender.org.uy)

[www.fomin.iadb.org](http://www.fomin.iadb.org)

[www.parquetec.org.cr](http://www.parquetec.org.cr)

---