

Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina. Tendencias y desafíos^ξ

Hugo Kantis *

Juan Federico **

Cecilia Menéndez ***

Resumen

El presente artículo realiza una revisión de las principales políticas de apoyo a la creación de nuevas empresas, con foco en aquellas orientadas hacia el emprendimiento dinámico, es decir, aquellos emprendimientos con potencial de convertirse en pymes competitivas con potencial de seguir creciendo. En total se analizaron y clasificaron más de 40 políticas en 10 países de América Latina. Los principales resultados muestran que en general las políticas de emprendimiento dinámico son de reciente aparición en la región y tienden a concentrarse en las etapas del start-up y no tanto en las etapas previas y posteriores al arranque. El tipo de asistencia característico son subsidios de capital semilla junto con el acompañamiento (asistencia técnica) al equipo emprendedor y su proyecto. Entre los principales desafíos están consolidar este espacio de políticas, incluir el fortalecimiento de la plataforma institucional de apoyo (el ecosistema) dentro de los objetivos de políticas y ampliar el alcance de las mismas, incorporando tanto las etapas previas al arranque (aquellas donde se da la motivación y adquisición de competencias emprendedoras) y las posteriores al inicio de la empresa y que tienen que ver con su expansión.

Palabras Clave: emprendimiento dinámico; políticas de emprendimiento; América Latina

Abstract

This paper reviews the main entrepreneurship policies in Latin America, emphasizing those aimed at dynamic new ventures (i.e. those firms that would become competitive SMEs and with potential to further growth). This review includes more than 40 policies and programs in 10 different Latin American countries. The main results show that in general dynamic entrepreneurship policies are still in their infancy in our region and tend to be concentrated around the start-up phase. The typical benefit offered by these policies is a combination of some sort of seed capital with technical assistance for the entrepreneurs and its project. On the other hand, the main challenges are to consolidate this policy field, to strengthen the institutional platform (i.e. the Ecosystem) and to enlarging the scope of such policies by including those phases before the startup, when the motivation and skills acquisition took place, and those corresponding to the scale-up stage.

Key Words: dynamic entrepreneurship; entrepreneurship policies; Latin America

Clasificación JEL: L26 Entrepreneurship

^ξ - Recibido 25 de Septiembre de 2013 / Aceptado 1 de Agosto de 2014.

* Prodem (Programa de Desarrollo Emprendedor), UNGS. Correo Electrónico: hkantis@ungs.edu.ar.

** Prodem (Programa de Desarrollo Emprendedor), UNGS. Correo Electrónico: jfederic@ungs.edu.ar.

*** Prodem (Programa de Desarrollo Emprendedor), UNGS. Correo Electrónico: cmenende@ungs.edu.ar.

Introducción

Distintos estudios indican que la contribución de las nuevas empresas al empleo, la innovación y el crecimiento económico depende principalmente de la cantidad de nuevas empresas que logran sobrevivir y, en especial, crecer de manera significativa (Acs y Mueller, 2008; Nyström, 2008; Van Praag y Versloot, 2007). En los estudios internacionales estas nuevas empresas han recibido el nombre de gacelas o empresas de alto crecimiento y, en América Latina, es más común referirse a las nuevas empresas dinámicas (Autio et al., 2000; Brüderl y Preisendörfer, 2000; Davidsson y Henrekson, 2002; Kantis y otros, 2002 y 2004). En una revisión sobre la evidencia empírica existente en la materia, Henrekson y Johansson (2009) concluyen que, independientemente de la unidad de medida utilizada, al menos el 50% de los puestos de trabajo generados por las empresas creadas cada año se concentran al cabo de un tiempo de vida en una limitada proporción de las mismas (alrededor del 4%), que exhiben patrones de crecimiento superiores al resto de las empresas de su misma cohorte¹.

Este trabajo se focaliza en las políticas de fomento al emprendimiento dinámico, es decir de las nuevas empresas que, además de sobrevivir, logran crecer de manera significativa. Por lo tanto, es muy importante definir el concepto de emprendimiento dinámico que se utilizará en este documento a los efectos de identificar las políticas públicas a ser estudiadas. En tal sentido, debe tenerse presente que aún no se ha avanzado tanto a nivel científico como para generar un cuerpo de conocimientos que eche suficiente luz acerca de los procesos de crecimiento empresarial (Wiklund et al., 2009, Dobbs y Hamilton, 2007).

Además, a nivel operacional es frecuente encontrar distintos criterios y no pocos desafíos. Por ejemplo el concepto de emprendimiento dinámico es con frecuencia utilizado como sinónimo del de empresa gacela, término referido a aquellas nuevas empresas que crecen a ritmos sostenidos muy elevados (entre 20 y 30% anual) (Storey, 1994; Mason y Brown, 2010; Kantis et al., 2011; OCDE-Eurostat, 2007). Inclusive, en muchos casos, se definen pisos de empleo o de ventas (OCDE-Eurostat, 2007, FOMIN 2009)².

¹ En Argentina, un estudio desarrollado por este equipo permitió concluir que aproximadamente un 6% de las empresas creadas a la salida de la Convertibilidad son responsables de más del 50% del empleo generado por las empresas nacidas en ese período (Kantis et al., 2011).

² OCDE ha definido como empresa gacela a aquellas que tienen entre 4 y 6 años de vida, al menos 10 ocupados y una tasa de crecimiento promedio anual mayor o igual al 20% durante los últimos 3 años (OCDE-Eurostat, 2007). FOMIN, por su parte, en su Guía de Aprendizaje sobre Emprendimiento Dinámico asume similares tasas de crecimiento anual y lo define como "aquel nuevo o reciente proyecto empresarial que tiene un potencial realizable de crecimiento gracias a una ventaja competitiva - tecnológica o no - como para al menos convertirse en una mediana empresa, es decir, que opera bajo una lógica de acumulación generando ingresos muy por encima de los niveles de subsistencia del propietario que son reinvertidos en el desarrollo del emprendimiento y que crece muy por encima de la media de su sector." Pero también le coloca el requisito de un piso de ventas de cien mil dólares en su primer año de vida.

Sin embargo, en investigaciones que han sido pioneras en la utilización del concepto de *emprendimiento dinámico*, se ha hecho alusión al conjunto de start-ups y de nuevas empresas cuyo crecimiento les permite abandonar en pocos años el mundo de la microempresa para transformarse en PyMEs competitivas con potencial y proyección de seguir creciendo (Kantis et al. 2004). Esta definición es más amplia ciertamente que las que definen pisos iniciales y tasas de crecimiento lineales. Incluye a las empresas gacela pero también a aquellas otras que, sin obedecer al patrón de crecimiento de estas últimas, contribuyen al ensanchamiento del tejido de PyMEs competitivas de la región. Este tipo de definición resulta de especial validez en el contexto regional latinoamericano, en el cual es muy importante expandir la base de empresas PyMEs competitivas.

A su vez, esta conceptualización más amplia, permite relajar requisitos de crecimiento lineal, más fáciles de encontrar en la literatura que en el mundo real de las nuevas empresas dinámicas. La realidad de estas últimas abarca situaciones diversas y heterogéneas. Por ejemplo, son bastante frecuentes los casos en los cuales la fase de start-up está dominada por la experimentación, y en donde el salto fuerte de escala llega años después, o el de aquellos otros en los cuales el crecimiento es sostenido pero a tasas más moderadas o, inclusive, el de las nuevas empresas cuyo ciclo de expansión se ve temporariamente limitado por la irrupción de restricciones organizacionales o (Kantis y Drucaroff, 2011).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la definición de emprendimiento dinámico encierra no pocos desafíos, por ejemplo a la hora de fijar criterios de selección de beneficiarios, dado que el dinamismo es una dimensión que se evidencia ex-post y la mayoría de las políticas de emprendimiento buscan promover proyectos y empresas de corto recorrido, es decir, en los cuales aún se carece de tales evidencias de dinamismo. En consecuencia, se requiere evaluar ex-ante aspectos tales como la potencialidad de la propuesta de valor, el perfil de recursos y capacidades del equipo emprendedor y la congruencia entre equipo y proyecto.

Teniendo en cuenta este conjunto de limitaciones, es muy importante establecer una imagen objetivo del tipo de nueva empresa cuyo nacimiento y desarrollo se desea fomentar a modo de guía para las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la imagen objetivo de nueva empresa dinámica utilizada en este trabajo incluye a todas aquellas que, luego de los primeros cinco años de vida-en los que se registra la mayor mortalidad empresarial-, logran sobrevivir y crecer para convertirse, a la salida de dicha fase, en una PyME competitiva³. Por lo tanto, en una evaluación ex ante, deberían incluirse a los proyectos y nuevas empresas con potencial de convertirse en nueva empresa dinámica, definida en base a dicha imagen objetivo.

³ La definición de PyME varía según el país. Por otra parte, el ritmo de crecimiento para convertirse en una PyME dependerá del tamaño inicial, por lo cual no es factible definir un ritmo ex ante. En forma tentativa podría definirse, a nivel conceptual, como un ritmo de crecimiento superior al promedio de la actividad en la cual se inserta la nueva empresa. Otra complejidad en la definición operativa de empresa dinámica basada en tasas de crecimiento tiene que ver con la reducida base inicial. Por ejemplo, una empresa que nace con 1 empleado y al cabo de 3 años tiene 2 empleados podría ser considerada una empresa dinámica. Alternativamente, podría emplearse la definición de gacelas de OECD que considera como tal a toda empresa joven que crece a un ritmo de al menos el 20% anual a partir de 10 ocupados, piso que parece muy elevado para la realidad latinoamericana, al menos cuando se consideran las empresas de muy poca trayectoria.

Por otra parte, existen consideraciones referidas al plano sectorial. Si bien existen evidencias acerca de la distribución de estas nuevas empresas dinámicas a lo largo del amplio espectro de actividades de la economía, también existen elementos acerca de la importante presencia de las mismas en nuevos sectores o de base tecnológica (Barringer y otros, 2005)⁴. Por este motivo y también por la existencia de experiencias exitosas de ecosistemas de emprendimientos innovadores como las de Silicon Valley en Estados Unidos o de Israel, numerosos países se embarcaron en la creación de instituciones y programas de fomento para apoyar a las nuevas empresas basadas en la tecnología (NEBT), especialmente desde finales de los '90s (Audretsch y otros, 2002 y 2007; Lundström y Stevenson, 2005).⁵

Sin embargo, sin desconocer la importante contribución de este tipo de empresas al desarrollo y la necesidad de fomentarlas, cabe dejar consignado que las NEBTs son apenas una porción minoritaria del total de las empresas de rápido crecimiento (Mason y Brown, 2011). La diferenciación y la innovación de modelos de negocio son los espacios más comunes en los cuales se verifica el surgimiento de nuevas empresas dinámicas. Si esto es cierto a nivel internacional, tanto más lo es en economías como las de América Latina, en las cuales los sistemas de innovación son débiles y la innovatividad de las empresas es baja.

Teniendo en cuenta los comentarios realizados en los párrafos anteriores, este trabajo se focalizará en aquellas políticas que buscan explícitamente promover la gestación, nacimiento y expansión de empresas con potencial de crecimiento y/o innovación. El emprendimiento es un proceso de largo plazo, que incluye distintas etapas en las cuales inciden diferentes factores. Por lo tanto, el enfoque conceptual adoptado es sistémico y holístico. Este enfoque permite identificar las brechas que están afectando el surgimiento y desarrollo de emprendimientos y de emprendedores.

Desde esta perspectiva, se toman en cuenta aquellas políticas que buscan (a) remover factores que constituyen barreras inhibitorias del emprendimiento (trámites y registros de empresas, acceso al financiamiento, reducción del peso de impuestos y regulaciones, provisión de infraestructura para la innovación, redes de contactos, entre otras) y (b) incidir sobre distintas etapas del proceso emprendedor (gestación, puesta en marcha, desarrollo temprano y/o expansión). En adición a ello, las políticas se analizan en base al tipo de instrumentos utilizados y al modelo institucional implementado, teniendo en cuenta el rol de los distintos actores de la sociedad civil.

En este marco se presenta en primer lugar el enfoque conceptual que permite justificar por qué la actividad emprendedora requiere del apoyo de políticas públicas, así como también algunos conceptos que ayudarán luego a analizar las principales tendencias observadas en la región. Asimismo, se identificarán algunos aspectos que las distinguen respecto de las políticas más tradicionales que buscan beneficiar a las pymes.

La segunda sección describe y analiza las tendencias generales observadas en las políticas nacionales implementadas en la región que surgen de un relevamiento de 42

⁴ Para algunos autores, inclusive, la generación y difusión de innovaciones es el puente que explica el vínculo entre nuevas empresas y desarrollo económico (Audretsch y Keilbach, 2007; Braunerhjelm y otros, 2010).

⁵ Incubadoras de empresas, programas de spin-offs académicos y fondos de capital de riesgo, son ejemplos de los instrumentos utilizados a nivel internacional (Comisión Europea, 2004; Zavatta, 2008).

iniciativas para promover el emprendimiento dinámico y la innovación en 10 países de la región. Por último, la tercera sección, avanza sobre los principales desafíos encontrados y presenta las conclusiones y reflexiones finales de esta investigación.

1. Marco conceptual

1.1. El proceso emprendedor como objeto de políticas

El enfoque sistémico del emprendimiento dinámico (Kantis y otros 2004) pone de relieve el hecho de que el proceso emprendedor como objeto de política constituye un fenómeno complejo donde intervienen distintas variables que se verifican tanto a nivel individual (competencias, motivaciones y habilidades, etc.) como a nivel del sistema (condiciones sociales y económicas, mercados de factores, regulaciones, etc.). A su vez, se trata de un fenómeno que combina algunas variables cuya influencia se da en el corto plazo y otras que son de más largo aliento. Entre las primeras se pueden mencionar aquellas vinculadas principalmente con la transición entre proyectos empresariales a empresas dinámicas, mientras que entre las de más largo plazo se ubican aquellas que tienen que ver con el incremento de la base de emprendedores, es decir, la decisión de emprender como alternativa ocupacional⁶.

En este contexto, uno de los primeros fundamentos para la intervención de las políticas sobre el proceso emprendedor refiere a la existencia de fallas sistémicas, es decir, limitaciones en el desarrollo de alguno de los factores que influyen sobre el proceso emprendedor. La presencia de estas fallas podría verificarse, por ejemplo, a través de la comparación de las condiciones para el emprendimiento existentes en distintos países.

Tomando como base este enfoque sistémico, Prodem ha elaborado un Índice (**ICSEd-Prodem**) que, a partir de información secundaria sobre los diferentes factores que lo conforman y que fueron comentados en la sección anterior, permite caracterizar y ordenar a los países según el grado de desarrollo de sus condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico (Kantis y otros, 2014)⁷.

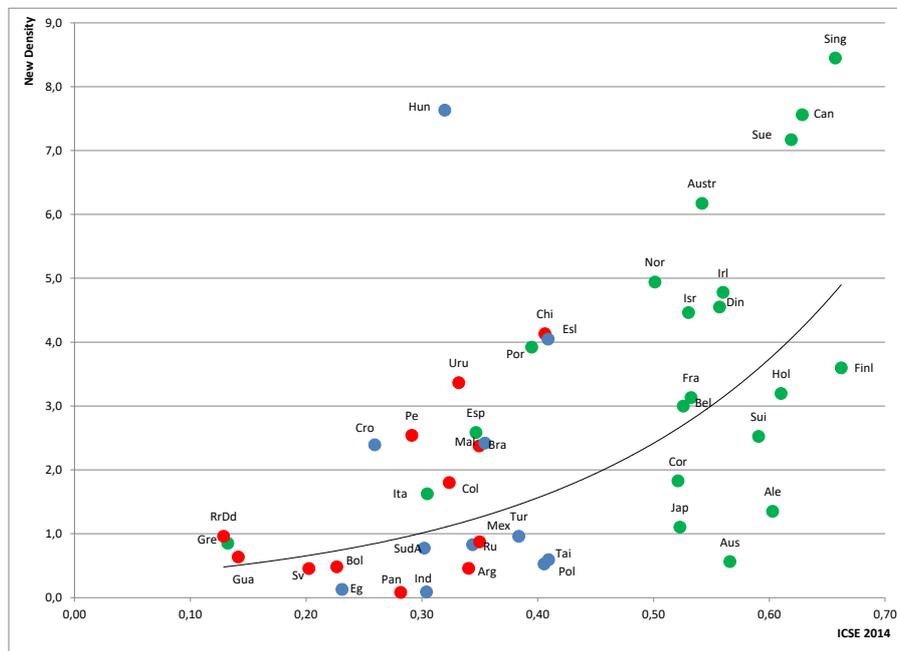
A partir de este indicador, se pudieron identificar fuertes contrastes entre las condiciones sistémicas existentes en los países de la región y en los países desarrollados, constatándose que estas condiciones sistémicas más desfavorables para

⁶ Desde el punto de vista de la formulación de políticas resultaría importante poder discriminar entre estas diferentes etapas y poder determinar cuál de las transiciones son más críticas a la hora de explicar la limitada presencia de empresas dinámicas. Es decir, determinar si se trata de un problema de generación de stock de emprendedores dinámicos, de una baja tasa de conversión de proyectos en empresas o bien de una baja capacidad de los emprendimientos que nacen para crecer de manera importante. Lamentablemente, no existen en la región bases de datos longitudinales o evidencias empíricas que puedan dar pistas acerca de esta cuestión tan importante.

⁷ El ICSEd-Prodem construye una medida resumen de las condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico existentes en cada país y se basa en el promedio geométrico de los distintos factores intervinientes según el enfoque del Sistema Nacional de Emprendimiento. A su turno, cada uno de estos factores se basan en variables cuyas fuentes de información son para cada caso las siguientes: (i) condiciones sociales (Banco Mundial), (ii) capacidades emprendedoras (Global Entrepreneurship Monitor: GEM), (iii) condiciones culturales (GEM y Hofstede), (iv) educación (PNUD-IDH, UNESCO, Banco Mundial), (v) condiciones económicas (Banco Mundial), (vi) condiciones para la innovación (Global Competitiveness Index: GCI y Banco Mundial), (vii) estructura y dinámica productiva (GCI y Banco Mundial), (viii) capital social y redes (World survey values, PNUD-IDH, Hofstede), (ix) acceso a financiamiento (GCI) y (x) regulaciones (Doing Business- Banco Mundial).

emprender tienden a estar asociadas con un menor output en materia de fertilidad empresarial.⁸

Gráfico 1. Relación entre fertilidad empresarial y condiciones sistémicas



Nota: en color rojo aparecen los países de América Latina, en azul el resto de países en desarrollo y en verde los países desarrollados - **Fuente:** ICSEd Prodem 2014.

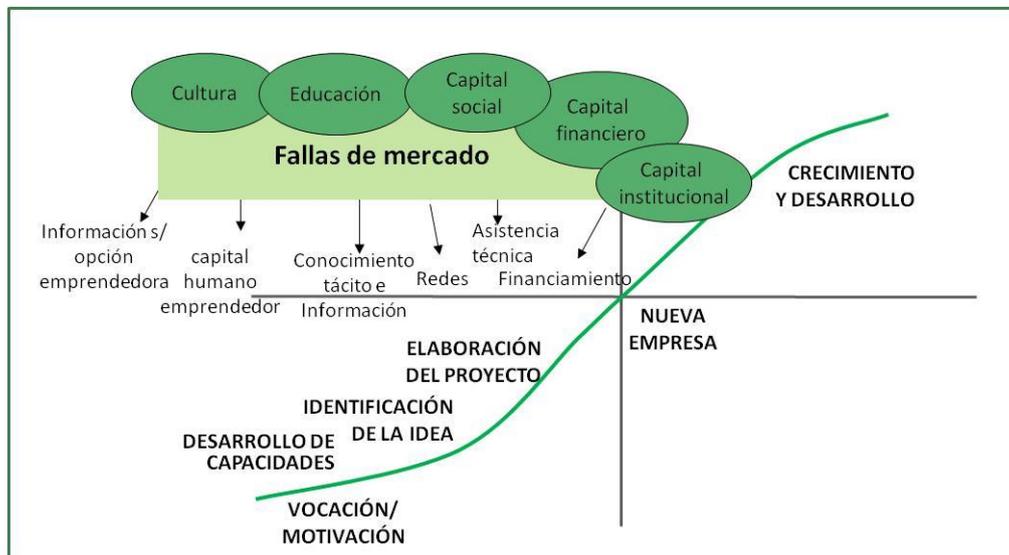
Esto significa que en los países latinoamericanos las condiciones sistémicas para el emprendimiento son más desfavorables que en los países desarrollados. Por lo tanto, fomentar el emprendimiento dinámico como una de las estrategias para promover el desarrollo de los países de la región requiere mejorar las condiciones sistémicas que hacen al desarrollo del capital humano emprendedor, al surgimiento de oportunidades (i.e. la plataforma de ciencia y tecnología para la innovación y la estructura empresarial) y a la materialización de estos proyectos en emprendimientos dinámicos, como por ejemplo el acceso a financiamiento o las políticas y regulaciones (Kantis y otros, 2014).

Otro conjunto de argumentos que se han mencionado para justificar la intervención de las políticas sobre el desarrollo emprendedor tiene que ver con la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados de los distintos factores que inciden sobre el proceso emprendedor (financiamiento, recursos humanos, información, servicios profesionales, etc.) en sus distintas etapas (gestación, puesta en marcha y desarrollo temprano). La presencia de bienes públicos (como la educación emprendedora o la cultura emprendedora de una región), por otra parte, hace que el funcionamiento efectivo de los factores que influyen sobre el proceso emprendedor no pueda ser alcanzado sólo a través del mercado. Asimismo, como consecuencia del débil capital social existente en una sociedad o de su fuerte concentración en determinados segmentos de la misma, es muy posible que existan barreras y problemas de acceso a las redes de contactos relevantes para el emprendimiento. La figura siguiente ilustra las principales

⁸ El coeficiente de correlación de Spearman entre ambas series es 0.70, estadísticamente significativo al 1%.

limitaciones a la oferta de emprendedores a lo largo del proceso emprendedor, fundamentalmente en sus primeras etapas.

Gráfico 2. Fallas de mercado que afectan la oferta de emprendimientos



Fuente: Kantis (2010).

El enfoque de Costos de Transacción aporta más argumentos para la intervención al indicar que los costos de “usar los mecanismos de mercado” (contacto, contrato y control de las transacciones), dependen del tamaño y de la edad de las empresas, en desmedro de las más jóvenes y pequeñas (Noteboom 1998)⁹. Por ejemplo, la existencia de costos fijos de transacción hace que su carga sea mayor –por unidad de transacción– cuanto menores sean las escalas de operación de una empresa. Por otra parte, estos costos tienden a disminuir a medida que la empresa desarrolla una trayectoria de aprendizaje y gana reputación, lo cual hace que los riesgos asociados a conductas oportunistas sean menores.

La falta de experiencia de las nuevas empresas también está por detrás del concepto de liability of newness (desventaja de lo nuevo). Desde esta perspectiva se argumenta acerca de la falta de legitimidad que deben enfrentar los nuevos productos innovadores y las nuevas empresas frente a sus pares pre-existentes a la hora de ingresar al mercado (Brüderl y Schüssler, 1990). La desventaja de las empresas recién creadas puede ser explicada por la presencia de alguna de las siguientes cuatro razones: (i) ellas dependen de tareas y roles que aún deben ser aprendidos, lo que implica ciertos costos; (ii) los nuevos roles deben ser creados, lo que puede implicar restricciones de capital o de creatividad; (iii) aún puede faltar una normativa organizacional clara que rija las interacciones sociales que se dan entre sus miembros y (iv) todavía no ha establecido relaciones estables con clientes o proveedores. Estas situaciones, destacan Aldrich y

⁹ Según Coase (1994) la utilización del mecanismo de mercado trae aparejado la existencia de ciertos costos. A estos costos los denominó costos de transacción e incluyen aspectos tales como la identificación de los precios y las características de los bienes y/o servicios objeto de la transacción, la correcta identificación de las partes con quienes contratar, el proceso de negociación y realización de contratos entre las partes y finalmente el monitoreo del cumplimiento de esos acuerdos.

Fiol (1994), son especialmente críticas en las nuevas empresas de sectores emergentes o basados en el conocimiento.

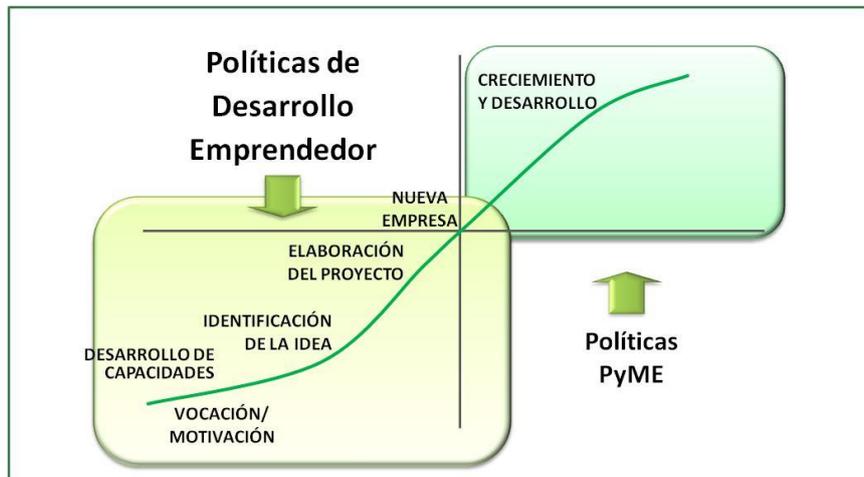
Finalmente, desde una perspectiva más centrada en la innovación puede verse que el surgimiento y desarrollo de los emprendimientos dinámicos e innovadores se encuentra afectado por el conjunto de factores antes enunciados, inclusive en forma más pronunciada que en el caso de los emprendimientos más tradicionales. Por ejemplo, ello sucede en el acceso al financiamiento, a recursos humanos calificados y de nivel gerencial y a redes especializadas. Sus requerimientos de recursos se ven potenciados tanto por la mayor sofisticación del perfil de negocios como de su ritmo de crecimiento, a los que se contraponen la menor oferta de recursos apropiados (por ejemplo, por la mayor percepción de riesgo asociada a la innovación o al menor conocimiento disponible sobre este tipo de negocios). Adicionalmente, las deficiencias en las condiciones existentes para la innovación (intensidad de la inversión en I+D, perfil tecnológico de las empresas, etc.) inciden sobre este tipo de emprendimiento en forma más directa.

1.2 Ámbitos y especificidades de las políticas de emprendimiento

Hasta aquí se han presentado distintos argumentos que justifican la necesidad de políticas para fomentar el emprendimiento dinámico e innovador. El resto de esta sección se dedica a delimitar el espacio para este tipo de políticas y algunas especificidades. Al respecto, cabe señalar que existe cierto consenso en torno a que las mismas pueden incluir el apoyo a distintas fases del proceso emprendedor: la formación temprana de capital humano emprendedor, la identificación de oportunidades de negocios innovadores, el desarrollo del proyecto, el lanzamiento de una nueva empresa y los primeros años en el mercado, que son los de mayor mortalidad empresarial (Robson et al. 2009).

En este sentido, se podría definir a las políticas de apoyo al emprendimiento como aquellas que apuntan a las etapas de gestación, start-up y desarrollo inicial del proceso emprendedor y cuyos propósitos principales son promover la opción emprendedora como una alternativa de carrera y por otro lado facilitar la transición de proyectos empresariales a nuevas empresas (Stevenson y Lundström, 2007). Por otra parte, a nivel internacional se aprecia un creciente interés por fomentar el surgimiento de nuevas empresas dinámicas, de modo tal que también deberían incluirse las iniciativas que buscan potenciar a las nuevas empresas para que logren crecer. En este sentido, existe un área de intersección entre las políticas de emprendimiento y las políticas para pymes, en la medida en que las primeras son las “nuevas PyMEs”.

Gráfico 3. Intersección de los espacios de políticas

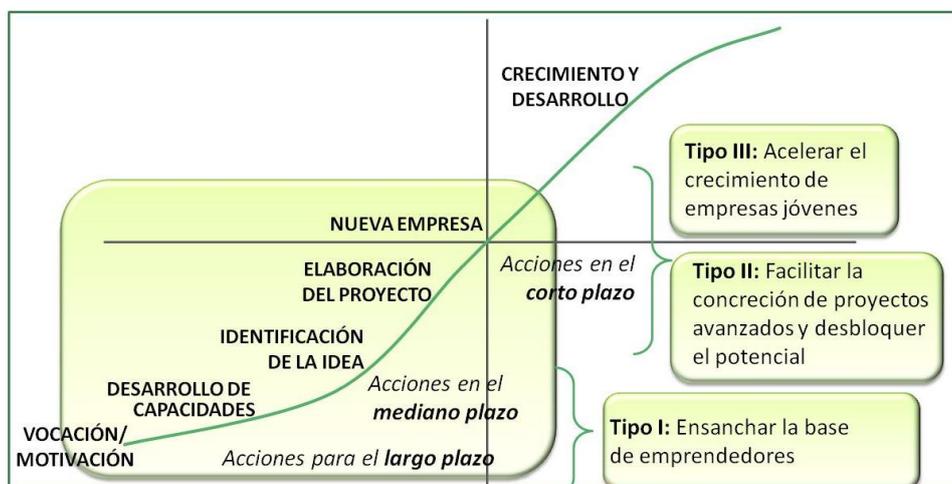


Fuente: Kantis (2010).

Sin embargo, existen algunas diferencias entre unas y otras que deben ser destacadas. Por ejemplo, una muy importante – al menos teóricamente- es el fuerte énfasis que debe asignarse a las personas que emprenden y no sólo a las empresas (Stevenson y Lundström, 2007). Generar capital humano emprendedor es un factor clave para el desarrollo de los emprendimientos y ello comprende no sólo las acciones destinadas a fortalecer las capacidades de los emprendedores ya existentes sino también el desarrollo de actitudes y habilidades emprendedoras entre los jóvenes para generar una nueva generación de empresarios en el futuro. De lo anterior se desprenden otros aspectos distintivos de las políticas de emprendimiento. Por ejemplo, la importancia que adquiere el rol del sistema educativo.

A su vez, la dimensión temporal del proceso emprendedor permite identificar distintos tipos de políticas de emprendimiento según el segmento del proceso que se trate y el horizonte de las políticas en función de sus objetivos, tal como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Políticas de Emprendimiento según etapas del proceso emprendedor y horizonte de tiempo



Fuente: Kantis (2010).

Las políticas de *Tipo I* buscan ampliar la plataforma de futuros proyectos emprendedores. Las mismas se concentran en áreas que prometen generar impactos positivos en el largo plazo tales como la promoción de la cultura emprendedora, la educación y el desarrollo de instrumentos para despertar y alentar vocaciones y capacidades emprendedoras. Por el contrario, las políticas de *Tipo II* buscan facilitar la concreción y desarrollo inicial del “flujo existente” de proyectos avanzados, es decir, elevar la tasa de conversión de los proyectos emprendedores en empresas en marcha, y por consiguiente, reducir la mortalidad prematura. En el caso de las políticas de *Tipo III*, intentan acelerar el crecimiento de las empresas jóvenes. En este sentido, las áreas de actuación de las políticas de Tipo II y III podrían focalizarse conjuntamente en la provisión de asistencia técnica y financiera y en la facilitación de espacios para el desarrollo de redes de contacto con el propósito de aportar lo necesario para generar una inflexión positiva en la curva de desarrollo de la nueva empresa.

Otro aspecto distintivo de las políticas de emprendimiento tiene que ver con los desafíos vinculados al proceso de selección de los beneficiarios. A diferencia de las políticas de PyMEs, en donde existen empresas con trayectoria, en el caso de los emprendimientos es necesario poder evaluar e identificar en los proyectos que están en etapa de pre start-up, start up o que tiene una corta vida en el mercado, la presencia de aquellos “ingredientes” que, al menos ex ante, permiten considerarlos como promisorios en términos de su potencialidad y posibilidad de convertirse en una nueva empresa dinámica. Conceptualmente, diversos estudios consignan que las características del equipo emprendedor, la plataforma de recursos y el tipo de proyecto son los principales determinantes del crecimiento inicial de las empresas (Baum et al. 2001; Davidsson et al. 2006; Storey, 1994). La evidencia empírica corrobora estas hipótesis al señalar que los proyectos con mayor capacidad de crecimiento son aquellos formados por equipos emprendedores cuya propuesta comercial se basa en la innovación o diferenciación y aquellos con orientación a la exportación. En cuanto a las características del equipo emprendedor, la evidencia tiende a coincidir en que aquellos jóvenes, con mayor nivel educativo, con alguna experiencia emprendedora y laboral previa y con redes más extendidas y específicas al negocio son también los que más chances tienen de crear empresas que luego crecen (Eisenhardt y Schoonhoven, 1990; Cooper et al. 1994). La ambición por el crecimiento y la autoregulación (self-efficacy) son otros factores motivacionales que los distinguen (Davidsson et al. 2006)¹⁰. Estos factores también tienden a verificarse en el contexto latinoamericano (Kantis et al. 2004; Capelleras y Kantis 2009; Rabetino, 2008; Rabetino, 2007; Federico et al. 2012). En suma, si bien el dinamismo de las empresas es un fenómeno sólo observable ex post, tanto las evidencias como los modelos conceptuales tienden a coincidir en un conjunto de atributos de los emprendedores y sus proyectos que debidamente incorporados en la selección del target de las políticas aportan orientaciones relevantes.

Una última característica de las políticas de emprendimiento dinámico es su configuración institucional. Dada la multiplicidad de factores que inciden sobre el proceso emprendedor, es esperable que existan también diferentes actores de la sociedad civil y no sólo el sector público dentro del **Ecosistema Emprendedor** (Isenberg, 2011; Cohen, 2005; Neck et al., 2004; Roberts y Eesley, 2009).

¹⁰ Gilbert et al. (2006) y Davidsson et al. (2005) ofrecen una vasta revisión de la literatura empírica sobre este tema.

Gráfico 5. El Ecosistema Emprendedor



Fuente: elaboración propia.

En base a lo observado a nivel internacional, en este Ecosistema es posible encontrar, por ejemplo, a distintos actores tales como: a) las universidades, tanto en su rol formativo a través de cátedras y/o diversos cursos de emprendimiento, así como también, al igual que ocurre con algunos gobiernos municipales, fundaciones y entidades empresariales,- a veces en conjunto con las universidades- en el campo de la asistencia y vinculación de potenciales emprendedores (por ejemplo: incubadoras, aceleradoras, centros de emprendedores); b) las instituciones de I+D, generando y transfiriendo conocimientos innovadores; c) los medios de comunicación, difundiendo historias de éxito y modelos de rol; d) las entidades empresariales fomentando el desarrollo de las redes con el mundo de los negocios y del mentoring empresarial; e) los bancos comprometidos con la creación de fondos de inversión en emprendimientos o patrocinando centros de emprendedores; f) los inversores privados aportando capital, consejos y contactos a los emprendedores; g) los prestadores de servicios de consultorías especializadas en diversos temas (p.ej.: legales, comerciales, tecnológicos); h) las empresas que conforman el tejido productivo, las cuales pueden favorecer el surgimiento de emprendedores a través de spin offs y brindando apoyo corporativo e i) los gobiernos, buscando facilitar y promover el desarrollo del ecosistema de emprendimiento.

Por lo tanto, las políticas de emprendimiento deben partir de reconocer el estado de estas iniciativas y de evaluar las posibilidades de potenciar el desarrollo del ecosistema. A la vez hacen necesario contar con un esfuerzo muy importante a la hora de comprometer esfuerzos distribuidos en distintos ámbitos de la sociedad. Asimismo, la diversidad de perfiles institucionales y roles a desempeñar en el ecosistema hace muy

necesaria la participación y articulación entre los sectores público y privado. En algunos campos como por ejemplo el de la mentoría, la promoción de redes y la inversión en emprendimientos, inclusive, el papel del empresariado se vuelve imprescindible.

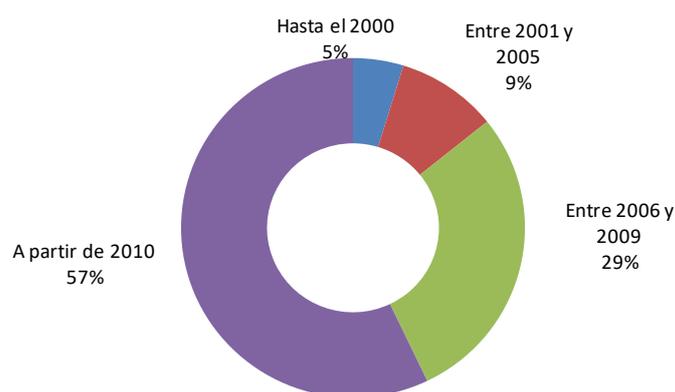
Otro aspecto que distingue a las políticas de emprendimiento es la diversidad de áreas de gobierno que podrían estar involucradas en una política de emprendimiento (p.ej.: desde un ministerio de educación, un ministerio o área de desarrollo productivo o innovación hasta aquellas ligadas a la tributación), lo cual plantea importantes desafíos desde el punto de vista de la coordinación del diseño y la ejecución.

2. Tendencias generales identificadas

Esta sección pretende brindar una visión general de las políticas de emprendimiento que buscan fomentar el surgimiento de nuevas empresas con potencial y proyección de crecimiento en la región. El análisis se basa en la clasificación de cuarenta y dos iniciativas en base a las dimensiones de interés identificadas en las secciones anteriores de este trabajo. Esta información ha sido sistematizada y resumida en la Tabla que se muestra en la página siguiente.

Un primer aspecto de gran interés a tener en cuenta, es que la mayor parte de los programas se han generado a partir de 2010. Entonces, es posible definir como primer rasgo de estas políticas su jovialidad y, como contracara, destacar el aumento en el número de países que han comenzado a implementarlas. Este mismo ejercicio, realizado hace apenas 5 años atrás, nos hubiera mostrado un mapa regional de experiencias muchísimo más acotado. En este marco, Brasil y Chile son los países que mayor trayectoria acreditan en el campo de las políticas de emprendimiento e innovación y es por ese motivo que se considerarán más adelante con mayor detalle.

Gráfico 6. Distribución de las políticas según año de creación



Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de las etapas del proceso emprendedor que buscan fortalecer, la mayor parte de las iniciativas se concentran en apoyar el stock de proyectos ya existentes y a los primeros años de vida de las nuevas empresas (tipo II). Se trata de políticas destinadas a aumentar la tasa de conversión de proyectos en empresas o bien a favorecer el desarrollo de los mismos en sus primeros pasos en el mercado. Es muy

poco frecuente, por el contrario, observar la existencia de políticas orientadas a transformar condiciones sistémicas más profundas, que acaban incidiendo en el largo plazo la escala del deal flow, tales como el sistema educativo o el sistema de incentivos subyacentes en el sistema tributario (tipo I).

Algunas excepciones son Brasil y Chile en lo que respecta a la introducción de cambios normativos y regulatorios para favorecer el desarrollo de la industria de capital emprendedor, tal como se verá al presentar estos casos, o de Colombia, en el plano de la inclusión del emprendimiento en el sistema de educación, aunque en el último caso no es posible, lamentablemente, reportar avances significativos en su implementación. Tampoco es muy frecuente la existencia de programas centrados en impulsar el crecimiento de empresas jóvenes (tipo III), y estos esfuerzos suelen concentrarse casi exclusivamente en el desarrollo de la oferta de fondos de capital emprendedor, sin prever, por ejemplo, programas de asistencia y preparación de emprendedores.

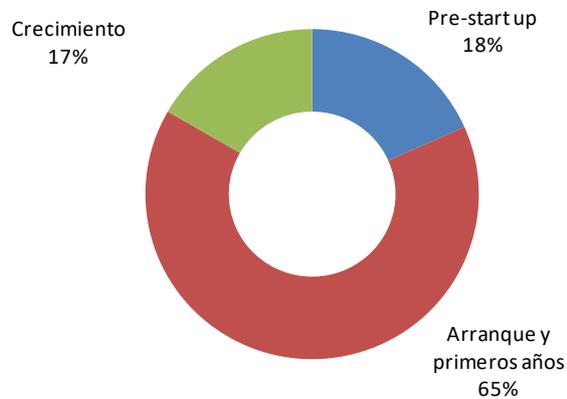
Tabla 1. Mapa de las políticas de apoyo al emprendimiento dinámico

País	Base Proyecto			Poblacion Objetivo / Foco			Área de actuación								Rol de Gobierno		Año de creación				
	Pre-start up	Arranque y primeros años	Crecim/ expansión	Sin segmentación	Dinámico			Apoyo a emprendedores						1er Piso	2do Piso	Hasta el 2000	Entre 2001 y 2005	Entre 2006 y 2009	A partir de 2010		
					General	Innovador	EBT	Capac.	Asistencia Técnica	Redes	Financ.									Plataf. Instit.	Entorno y Regulac.
											Presta	Subs	Otros								
Argentina	2	5		1	1		3		4		1		1			3	3		1	3	1
Brasil	1	4	2			1	3		2	1		1	2	2		1	2	1		2	1
Chile	3	9	2			8	1	2	4	2	1	5		4	1	2	7	1	2	3	4
Mexico	1	5	2	2	1	4	1	1	4	3		3	4	4	1	4	5		1		4
Uruguay	1	3				3			3			2		1			3				3
Colombia	2	6	3		2	3	2	3	4			3	1	5	1	1	4			4	4
Panamá		2			1	1						2				2					2
Peru	1	3	1			3	2	2	2			2		1		1	2				3
Costa Rica		1				1			1		1	1					1				1
Centroamerica		1			1				1			1					1				1

Nota: Los números en las celdas representan la cantidad de programas por país. Cada programa puede ser clasificado en más de una celda, por lo tanto los totales no son iguales en todas las dimensiones
El detalle de los programas incluidos en la Tabla puede verse en el Anexo al final del documento

Fuente: elaboración propia.

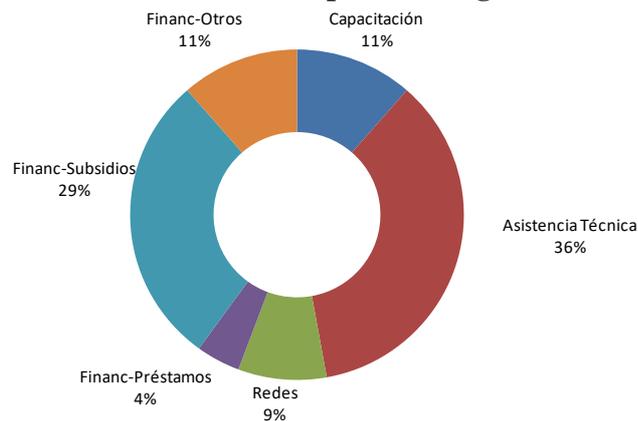
Gráfico 7. Distribución de las políticas según etapa en la cual intervienen



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los principales instrumentos vigentes, los más típicos son el de capital semilla - por lo general en forma de subsidio aplicable a la contratación de consultorías, estudios de mercado, gastos de arranque y, a veces, capital operativo; combinado con algún tipo de asistencia técnica de incubadoras y centros de emprendimiento. El fomento al desarrollo del capital social de los emprendedores suele estar limitado a las redes con instituciones tales como las incubadoras. La inclusión de acciones orientadas a redes más amplias con clientes y proveedores potenciales, algo que suele ser muy importante para el dinamismo de los emprendimientos, suele depender principalmente de la estrategia y capacidades de las instituciones (Kantis y Drucaroff 2011; Connell y Probert, 2010; Mason y Brown 2011).

Gráfico 8. Distribución de las políticas según instrumentos



Fuente: elaboración propia.

Una tendencia creciente, aunque aún no generalizada en la región, es la implementación de programas para desarrollar la industria de capital emprendedor (venture capital). A las experiencias de Brasil y Chile, se están sumando México y Colombia y, más recientemente Uruguay. De todas formas, el desarrollo de esta industria aún enfrenta desafíos muy importantes, especialmente para lograr un adecuado

nivel de deal flow y registrar avances significativos en el financiamiento de las etapas tempranas de los emprendimientos. Después de invertir importantes recursos en este campo, ambos países han debido destinar nuevas energías para lograr que dichas inversiones alcancen a dicha fase temprana.

En lo que respecta al modelo institucional bajo el cual se organiza el *delivery* del apoyo a los emprendedores, la tendencia dominante es ubicar al gobierno en un segundo piso (67% de los casos), concentrándose en el establecimiento de los incentivos y reglas de juego y en el seguimiento de la marcha del programa. Cuando se trata de capital semilla y asistencia técnica, por lo general, el gobierno suele participar activamente en el proceso de selección final de los beneficiarios, lo cual no significa que se trate de una buena práctica, aunque se registra cierta tendencia a descentralizar también esta actividad, reconociendo las limitaciones que suele tener el gobierno nacional en este campo y la mayor pericia de quienes están más especializados para evaluar adecuadamente los emprendimientos.

El trabajo de asistencia técnica a los emprendedores, por su parte, suele ser realizado directamente por instituciones de la sociedad civil que deben ser acreditadas ante el gobierno y que son remuneradas a cambio de sus esfuerzos. También en el caso del capital emprendedor, quienes se entienden directamente con los emprendedores son los fondos, limitándose el gobierno a participar a través de representantes, en calidad de *stakeholder*, en los comités de inversión.

Esta tendencia a la descentralización del trabajo con los emprendedores parece ser racional en la medida en que tiende a dotar de mayor flexibilidad a la ejecución y aprovechar las ventajas derivadas de la proximidad con los beneficiarios. Aun así, como se verá más adelante, la construcción de una plataforma institucional efectiva aún suscita importantes debates y no son pocos los desafíos a transitar para alcanzar resultados.

En tal sentido, un aspecto muy relevante tiene que ver con el perfil de los actores que suelen participar, en mayor o menor medida, de los programas de política, ya sea en forma directa en la operación o bien, indirectamente, por ser parte del ecosistema. Cabe considerar que las políticas de emprendimiento tienen un rol clave en la potenciación y articulación de numerosas iniciativas de la sociedad civil para apoyar a los emprendedores. Son estos actores, en definitiva, los que le dan mayor o menor grado de dinamismo al ecosistema y efectividad a las políticas, en función de sus fortalezas y debilidades, tanto a nivel individual como en su capacidad de articularse en torno a una cadena de valor institucional.

Un mapa estilizado del ecosistema observado en numerosos países de América Latina permite apreciar que, cada vez son más las universidades que se proponen jugar un papel en la sensibilización y desarrollo de capacidades emprendedoras entre los estudiantes o bien en el apoyo a los estudiantes y/o graduados que desean emprender o, inclusive, a segmentos más amplios de la comunidad; también ocupan su lugar las incubadoras, que muchas veces pertenecen a universidades y/o a gobiernos locales; las fundaciones que suelen ocuparse de la sensibilización, capacitación y/o vinculación de emprendedores, los oferentes de servicios especializados (p.ej.: propiedad intelectual, comercio exterior, etc.) y, en menor medida, los inversores.

En los últimos años, ha tendido a crecer la cantidad de universidades que incluyen algún curso o cátedra sobre emprendimiento para sus estudiantes, aunque todavía el

grado de cobertura de la población universitaria es limitado y la orientación hacia los graduados es reducida¹¹. Por otra parte, muchas universidades tienden a carecer de docentes suficientemente capacitados y de pedagogías apropiadas para el fomento del emprendimiento, prevaleciendo por el contrario métodos de enseñanza tradicionales y el uso de casos provenientes de contextos muy diferentes a los de los países de la región.

Por otra parte, salvo excepciones, estos docentes suelen insertarse en ámbitos organizacionales en los cuales el tema del emprendimiento es marginal o está poco generalizado y en los que la cultura predominante no acompaña su esfuerzo individual. Adicionalmente, es mucho lo que resta por avanzar en la vinculación universidad-empresa y en el establecimiento de un marco normativo que estimule la canalización de conocimientos a través del emprendimiento. Por lo tanto, estas iniciativas se distancian del concepto más moderno de universidad emprendedora, que plantea la necesidad de contar con un proyecto institucional articulado y coherente para promover el emprendimiento (Gibb, 2005).

Del otro lado, las incubadoras suelen enfrentar desafíos importantes, que no siempre logran enfrentar con efectividad y eficiencia. La sostenibilidad técnica, institucional y financiera es una de estas cuestiones. Otro tanto puede decirse con respecto a los procesos de captación y a las dificultades para generar un flujo de emprendedores con potencial de dinamismo, o a la atracción y retención de recursos humanos suficientemente preparados para liderar y trabajar en este tipo de instituciones. Además, cabe señalar que la participación de empresarios en las distintas instituciones de apoyo al emprendimiento, salvo excepciones, suele ser baja y ello ocurre, en mayor o menor medida, en los diversos espacios posibles en los que éstos podrían jugar un papel relevante: gobierno corporativo, asesoramiento estratégico-institucional y desarrollo de redes, mentoring de emprendedores, inversores.

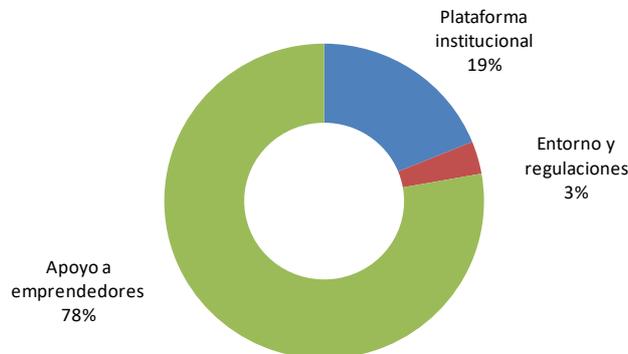
Del otro lado, también se observan tareas por encarar en el desarrollo de la oferta de capital emprendedor. La cantidad de individuos con actitudes y aptitudes apropiadas para cumplir con este rol dentro del ecosistema es muy limitada, a pesar de que se observa una tendencia positiva -aún muy incipiente- por la cual ex emprendedores comienzan a dedicarse a la actividad inversora. Aún en este caso, la articulación entre el eslabón del financiamiento y los demás actores (por ejemplo incubadoras) es muy limitada, principalmente por la falta de alineación de criterios de trabajo entre unos y otros y por las debilidades propias de unos y otros. Asimismo, suele aún existir mucho terreno por avanzar en materia de revisión y cambios en los marcos regulatorios y tributarios que inciden sobre la inversión en capital emprendedor.

Tal como se aprecia en el siguiente gráfico las experiencias registradas en este campo son muy pocas. Otro tanto ocurre con las políticas específicamente destinadas a transformar el entorno y a fortalecer el ecosistema y, aún en los casos en que éstas existen, son limitadas en su alcance. Tanto Brasil como Chile y mucho más recientemente Colombia, registran experiencias en este tipo de políticas. Por otra parte, los cambios en materia de normas y regulaciones suelen focalizarse -cuando existen- en el ámbito del fomento al desarrollo del capital emprendedor y no suelen contemplar a

¹¹Un estudio realizado en la población de estudiantes avanzados de ingeniería en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, muestra que aún cuando se ha avanzado mucho en la materia, todavía una parte importante (entre 49% en Chile y 77% en Uruguay) de la población señaló que han tenido muy pocos o ningún espacio donde se hablara o trabajara el tema (Kantis y Federico, 2012).

los emprendedores. Todo lo anterior implica que la efectividad de los esfuerzos que se llevan a cabo para fomentar el emprendimiento se vea limitada por la ausencia de una orientación más sistémica y de largo plazo.

Gráfico 9. Distribución de las políticas según áreas de actuación



Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe señalar como una asignatura pendiente el establecimiento de sistemas de aprendizaje institucional que estén articulados con procesos de formulación de políticas basados en diagnósticos más sistemáticos, con definición de metas claras y líneas de base y que incluyan la realización de esfuerzos de monitoreo y evaluación de las políticas. Son excepcionales los países que cuentan con evaluaciones de sus diferentes iniciativas y, cuando existen, ellas suelen ser esfuerzos esporádicos antes que parte de un sistema¹².

3. Comentarios finales

El estudio permitió obtener una caracterización general del estado de las políticas de emprendimiento dinámico en la región. Los principales rasgos indican que, salvo excepciones, se trata de un fenómeno relativamente reciente y aún embrionario, que ha tendido a expandirse en la región en los últimos años.

Un aspecto fundamental de toda política es la claridad de sus objetivos y de sus criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios. En este sentido, el grado de explicitación del perfil de dinamismo e innovación buscados es disímil. En algunos casos está explicitada y fundada no sólo al nivel de los objetivos sino también de los criterios de elegibilidad incluidos en las bases de los programas. En otros, por el contrario, se limitan solamente a su enunciación general al nivel de los objetivos.

Por otra parte, si bien el fenómeno emprendedor es de naturaleza sistémica e inciden sobre el mismo diversos factores, la mayor parte de las políticas tiende a concentrarse en apenas algunas dimensiones que, si bien son muy relevantes como es el caso del financiamiento y la asistencia técnica, carecen de un enfoque más sistémico y holístico. En especial, suele apreciarse la ausencia de acciones para generar el flujo de

¹² Por lo general, se encuentran casos de carencia total de este tipo de prácticas o bien aquellos otros en los que cierta presencia de alguna de las mismas se explica por la existencia de financiamiento de organismos internacionales que lo establecen como requisito, antes que por la propia conducta organizacional de las instituciones de gobierno.

emprendedores del mañana, concentrándose los esfuerzos en apoyar a los proyectos ya existentes para que logren arrancar y/o consolidarse en sus primeros pasos.

Del otro lado, factores que podrían incidir sobre la creación de “semilleros de emprendedores” para el largo plazo, como por ejemplo el sistema educativo en sus niveles inicial y/o de la enseñanza media, no suelen estar incluidos en el menú de iniciativas. Por el contrario, éstas suelen dirigirse a quienes están en edades de emprender y cuentan con proyectos o nuevas empresas recién nacidas. Y en los casos en los que existen ello ocurre a nivel de lineamientos, como en Colombia, pero aún son limitados los avances en la implementación de acciones concretas sobre el sistema educativo.

Tampoco se observan, salvo en los casos de Brasil y Chile, reformas en el marco normativo como para generar un ambiente más favorable para el desarrollo de una oferta de capital emprendedor ni para el surgimiento de emprendimientos en general. Por otra parte, aún en el caso de los países que más han avanzado en este campo, el financiamiento de las etapas tempranas de los emprendimientos aún constituye un desafío por resolver. A través de fondos de inversión específicamente diseñados a tal fin, Brasil y Chile han reconocido el problema, y han buscado diferentes formas de resolverlo tal como muestra por ejemplo el caso chileno. Sin embargo a nivel de la región todavía es temprano para hablar de un modelo definido que haya resuelto estas cuestiones, en especial garantizar que las inversiones de estos fondos se dirijan a las etapas más tempranas del ciclo de vida de las empresas.

En rigor, la mayor parte de las iniciativas se concentran en generar una oferta de asistencia técnica, organizada en forma descentralizada, a través de distintas instituciones de la sociedad civil, mientras que el gobierno se mantiene en un rol de segundo piso. Esta asistencia técnica suele estar combinada con algún tipo de financiamiento, generalmente subsidios de capital semilla. Los casos relevados como parte de este estudio ponen de relieve la importancia de la articulación público-privada y cómo ésta ha sido clave para la implementación de los servicios a los emprendedores acercando la oferta a las necesidades y tiempos requeridos por éstos¹³.

Sin embargo, la existencia de esta estructura descentralizada en la ejecución de los programas introduce una cuestión relevante que se refiere al sistema de premios y castigos previstos para las instituciones que trabajan con los emprendedores, dada su incidencia sobre el comportamiento organizacional y la efectividad de las acciones. Una de las dimensiones a tener en cuenta es el sistema de retribución del trabajo con los emprendedores. En este plano, suele predominar el reconocimiento monetario de la tarea realizada o bien, cuando es contra resultados, el pago es por proyecto preseleccionado por la institución que acaba siendo aprobado por algún comité de evaluación del gobierno en el cual la presencia y rol del sector empresarial es dispar. El desempeño de los emprendimientos seleccionados y apoyados no es un criterio contemplado, salvo casos excepcionales y muy recientes como el de Chile, aún en proceso de implementación y, por lo tanto, con final abierto.

¹³ Esto se da principalmente en el caso uruguayo y en las iniciativas de la CORFO, pero también en el diseño del Buenos Aires Emprende, reconfigurado en 2013, y en el funcionamiento del Programa INNOVAR y el PRIME en Brasil, éste último no vigente actualmente. Distinto es el caso de Medellín, en donde el gobierno local depositó esta responsabilidad en forma directa en una institución en el marco de una estrategia más amplia de promoción del emprendimiento de la Alcaldía. Sin embargo, más recientemente, a través de Ruta E se busca fortalecer su articulación con las iniciativas del sector privado.

Por otra parte, la tendencia general es la ausencia o debilidad de componentes o programas que apunten al fortalecimiento de las capacidades de la plataforma institucional de apoyo, salvo lo comentado en el caso de Chile y en menor medida en Brasil. Este aspecto debe destacarse como una deficiencia relevante para el logro de los niveles de calidad necesarios.

Otro aspecto que incide en los niveles de calidad y efectividad adecuados es el modelo de operación de los programas e instituciones de manera de asegurarse que se cuenta con el grado de flexibilidad que requieren los emprendedores. Si bien se ha señalado que la existencia de mecanismos de evaluación sistemáticos no es la tendencia predominante en las distintas experiencias, algunas evidencias colectadas permiten indicar que, en muchos casos, los emprendedores suelen indicar la existencia de rigideces y mecanismos burocráticos, especialmente cuando se trata de instrumentos de capital semilla que prevén la asignación de fondos cuyos tiempos entre solicitud del beneficio y el desembolso que limitan el atractivo de los programas. Otro tanto ocurre con el tiempo que suele tomar el proceso de inversión de capital emprendedor, contrastando con el comportamiento más ágil y flexible existente en otros países más avanzados como Estados Unidos e Israel.

A modo de balance, es posible indicar que las políticas han tendido a jugar un papel catalizador en ecosistemas débiles y embrionarios, apalancando o inclusive creando infraestructura institucional y los actores que les dan vida (p.ej.: gerentes, profesionales, inversores). Si bien se carece de estadísticas al respecto, el número de profesionales involucrados en procesos de fomento del emprendimiento desde distintos eslabones del ecosistema, constituye un avance relevante. Por otra parte, se han dado pasos importantes en la comprensión del fenómeno emprendedor, del diferente perfil de emprendimientos existentes y de la contribución de los emprendedores dinámicos. Asimismo, la política de emprendimiento ha ayudado a legitimar socialmente el papel de los emprendedores.

Del otro lado, no son pocos los desafíos y tareas de cara al futuro con el propósito de elevar la efectividad de los esfuerzos. Si bien se carece de evaluaciones suficientes que permitan dimensionar las brechas existentes entre los resultados alcanzados y los esperables como efecto de las políticas, las impresiones obtenidas en la interacción con distintos actores del ecosistema es que la efectividad es aún limitada, tanto si se la evalúa en términos de la cantidad de empresas dinámicas que se generan como en su desempeño posterior. A nivel del Ecosistema todavía existen actores inexistentes y vínculos que no están presentes, en especial en lo que refiere al financiamiento de etapas tempranas. En este sentido, algunas áreas a las cuales debería prestarse especial atención en una agenda de políticas son las siguientes: la generación de capital humano emprendedor para alimentar el deal flow de proyectos promisorios y de equipos potentes que los lideren; los niveles de especialización y calidad de gestión de las instituciones; los sistemas de incentivos que guían su comportamiento; el desarrollo de algunos eslabones clave como el de la inversión ángel y del capital emprendedor para etapas tempranas; la articulación entre los distintos actores de la cadena de valor en el ecosistema y el régimen normativo necesario para estimular el desarrollo del capital emprendedor y del proceso de acumulación de los emprendimientos.

La lista anterior se trata, sin embargo, de tendencias generales. No existen agendas ni recetas únicas que se adapten a todos los países. Tal como se señaló anteriormente, las políticas deberían estar basadas diagnósticos claros que rescaten las especificidades de

cada sistema nacional de emprendimiento a la vez que es muy relevante establecer sistemas de aprendizaje institucional basados en el establecimiento de objetivos y metas claras y en procesos de monitoreo periódico y evaluación sistemática de resultados. Estas evaluaciones deberían combinar métodos cuantitativos basados en indicadores y modelos econométricos para medir el impacto con metodologías cualitativas que permitan dar cuenta de los aspectos más ligados a la calidad de los procesos involucrados en su ejecución así como también de los efectos sobre la construcción del ecosistema de emprendimiento. Esta cuestión es de gran relevancia y excede el alcance de este trabajo. Merece, sin lugar a dudas, invertir nuevos esfuerzos en el diseño de metodologías apropiadas de evaluación por parte de gobiernos y organismos internacionales.

Anexo: Detalle de las iniciativas latinoamericanas incluidas en el Mapa de Políticas de Emprendimiento

Argentina

- Programa de Acceso al Crédito y Competitividad para Emprendedores (PACC-Emprendedores)
- Empretecno
- Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Start-Up (PICT Start-Up)
- Programa de Fomento de la Inversión Emprendedora en Tecnología (PROFIET)
- Capital Semilla

Brasil

- Programa INNOVAR (Foros y Fondo de Fondos)
- Programa CRIATEC
- Start Up Brasil
- Programa Nacional de apoyo a las incubadoras de empresas y parques tecnológicos

Chile

- Capital Semilla
- Red de Inversores Ángeles
- Capital de Riesgo Corfo para Empresas Innovadoras
- Apoyo al Entorno
- Empaquetamiento Tecnológico
- Operación de Incubadoras
- Subsidio Semilla de Asignación Flexible (SSAF)
- Ley – Crea tu empresa en un día
- Aceleración Internacional de Emprendimientos Tecnológicos (Global Connection)
- Start Up Chile

Colombia

- Capital Semilla (Capital en etapa temprana)
- iNNpulsa EDI – Alistamiento Financiero para empresas y entidades
- EDI Cultural y creativo
- EDI 17 - fortalecer capacidades de incubadoras y aceleradoras

- Ley de emprendimiento
- FINBATEC
- Programa de Incubadoras de empresas
- Bancoldex Capital

México

- Programa AVANCE
- Programa de Desarrollo Empresarial
- Programa de Emprendedores y Financiamiento
- Fondo Co-Inversión de Capital Semilla – Start Up
- Fondo de Fondos de Capital Emprendedor

Uruguay

- Apoyo a Jóvenes Emprendedores Innovadores - Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE)
- Apoyo a las Jóvenes Empresas - Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE)
- Fortalecimiento Red de Apoyo a Futuros Empresarios (RAFE)

Panamá

- Fomento a nuevos emprendimientos
- Proyectos de Innovación Empresarial

Perú

- Emprendedores innovadores – Start Up Perú
- Emprendimiento dinámico y de alto impacto – Start Up Perú
- Fortalecimiento de Incubadoras de Negocios

Costa Rica

- Capital Semilla

Centroamérica

- Programa Centroamérica y República Dominicana EMPRENDEN

Referencias Bibliográficas

- Acs, Z y Armington, C. (2004). Employment growth and entrepreneurial activity in cities. *Regional Studies*, vol 38(8): 911-927.
- Acs, Z. y Mueller, P. (2008). Employment effects of business dynamics: Mice, Gazelles and Elephants. *Small Business Economics*, vol. 30(1): 85-100.
- Aldrich, H. y Fiol, M. (1994). Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, vol. 19(4): 645-670.
- Audretsch, D y Keilbach, M. (2007). The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship and Economic Growth. *Journal of Management Studies*, vol. 44(7): 1242-1254.
- Audretsch, D., Grilo, I. y Thurik, R. (2007). *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Edward Elgar.
- Audretsch, D., Thurik, R., Verheul, I. y Wennekers, S. (2002). *Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European-US Comparison*. Londres: Kluwer.
- Autio E., Arenius P., y Wallenius H. (2000). *Economic impact of gazelle firms in Finland*. Institute of Strategy and International Business Helsinki University of Technology Working Paper.
- Barringer, B., Jones, F. y Neubaum, D. (2005). A quantitative content analysis of the characteristics of rapid-growth firms and their founders. *Journal of Business Venturing*, 20(5), 663–687.
- Baum, J.; Locke, E. y Smith, K. (2001). A multidimensional model of venture growth. *Academy of Management Journal*, 44(2), 292-303.
- Braunerhjelm, P., Acs, Z., Audretsch, D. y Carlsson, B. (2010). The missing link: knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth. *Small Business Economics*, vol. 34(2): 105-125.
- Brüderl J. y Preisendörfer P. (2000). Fast growing businesses: Empirical evidence from a German study. *International Journal of Sociology*, vol, 30: 45-70.
- Brüderl, J. y Schüssler, R. (1990). Organizational Mortality: The Liabilities of Newness and Adolescence. *Administrative Science Quarterly*, N° 35, Septiembre.
- Capelleras, J-L. and Rabetino, R. (2008). Individual, organizational and environmental determinants of new firm employment growth: evidence from Latin America. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(1), 79-99.
- Coase, R. (1994). *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cohen, B. (2006). Sustainable Valley Entrepreneurial Ecosystems. *Business Strategy and the Environment*, vol 15(1): 1-14.
- Comisión Europea. (2004). Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2004 Scoreboard. *Commission Staff Working paper SEC(2004) 1427*, Bruselas.
- Connell, D. y Probert J. (2010). “Exploding the myths of UK innovation policy: How ‘soft companies’ and R&D contracts for customers drive the growth of the high-tech economy”. Cambridge: Centre for Business Research, University of Cambridge. http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/MYTHS_Report.pdf (last accessed: 01/26/2012)

- Cooper, A., Gimeno-Gascon, F. y Woo, C. (1994). Initial human and financial capital as a predictors of new venture performance. *Journal of Business Venturing*, 9 (5), pp. 371-396.
- Davidsson, P. y Henrekson, M. (2002). Determinants of the prevalence of start-ups and high-growth firms. *Small Business Economics*, vol. 19(2): 81-104.
- Davidsson, P., Achtenhagen, L. y Naldi, L. (2005). *Research on small firm growth: A review*. Paper presented at the 35th EISB Conference, Barcelona, Spain.
- Davidsson, P., Delmar, F and Wiklund, J. (2006). *Entrepreneurship and the Growth of Firms*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dobbs, M. y Hamilton, R. (2007). Small business growth: recent evidence and new directions. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, vol. 13(5): 296-322.
- Eisenhardt, K. y Schoonhoven, C. (1990). Organizational Growth: Linking Founding Team, Strategy, Environment, and Growth among U.S. Semiconductor Ventures, 1978-1988. *Administrative Science Quarterly*, 35, pp. 504-529.
- Federico, J., Rabetino, R. y Kantis, H. (2012). Comparing young SMEs' growth determinants from contrasting regions. *Journal of Small Business and Enterprise Development* (forthcoming).
- Florida, R. (2003). Cities and the creative class. *City & Community*, vol. 2(1): 3-19.
- Gibb, A. (2005). *Towards the Entrepreneurial University: Entrepreneurship Education as a lever for change*. National Council for Graduate Entrepreneurship. Disponible on line en www.ncee.org.uk (último acceso: 6 de Junio de 2012).
- Gilbert, B., McDougall, P. y Audretsch, D. (2006). New venture growth: A review and extension. *Journal of Management*, 32(6), 926-950.
- Henrekson, M. y Johansson, D. (2009). Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, DOI: 10.1007/s11187-009-9172-z.
- Isenberg, D. (2011). *The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship*. Presentación ante el Instituto de Asuntos Internacionales u Europeos, Mayo 12, 2011, Dublin Ireland. Available on line at <http://entrepreneurial-revolution.com/> (last accessed: 01/27/2012).
- Kantis, H. (2010). *Aportes para el diseño de Políticas Integrales de Desarrollo Emprendedor en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H. Ibarra García, S. y Federico, J. (2014). *Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico. Una herramienta para la acción en América Latina*. 1era edición – Rafaela. Asociación Civil Red Pymes Mercosur.
- Kantis, H. Ishida, M. y Komori, M. (2002). *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H. y Drucaroff, S. (2011). *Corriendo Fronteras para crear y potenciar empresas. Con las experiencias de innovadores dinámicos latinoamericanos*. Ed. Granica: Argentina.

- Kantis, H. y Federico, J. (2012). *Estudio de Base Programa Regional de Emprendedorismo e Innovación en Ingeniería (PRECITYE)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H., Federico, J., Rotondo, S. Rojo Brizuela, S. y Ducaroff, S. (2011). Radiografía de las nuevas empresas de rápido crecimiento en la Argentina. *Boletín Informativo Techint*, número 335.
- Capelleras Joan Lluís y Kantis Hugo (2009), "Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento", Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Nacional de General Sarmiento y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Barcelona, España.
- Kantis, H. (Ed.) con la colaboración de Moori-Koenig, V. y Angelelli, P. (2004). *Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lundström, A. y Stevenson, L. (2005). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. Nueva York: Springer.
- Mason C. y Brown, R. (2011). Creating good public policy to support high-growth firms. *Small Business Economics*. Available on line at <http://dx.doi.org/10.1007/s11187-011-9369-9> (last accessed: 01/27/2012)
- Mason, C., y Brown, R. (2010). High growth firms in Scotland, final report for Scottish enterprise. Glasgow.
- Neck, H.M., Meyer, G.D., Cohen, B. y Corbett, A.C. (2004). An entrepreneurial system view of new venture creation. *Journal of Small Business Management*, vol 42 (2): 190-208.
- Noteboom, B. (1998). Efectos del tamaño de la empresa en los costos de transacción. En Kantis, H. (Ed), *Desarrollo y Gestión de PyMEs. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires: UNGS.
- Nyström, K. (2008). Is Entrepreneurship the Salvation for Enhanced Economic Growth? *CESIS Electronic Working Paper Series No. 143*.
- OCDE-EUROSTAT. (2007). *Manual on Business Demography Statistics*
- Roberts, R. y Eesley, E. (2009). *Entrepreneurial Impact: The role of MIT*. MIT Press.
- Robson, J., Wijbenga, F. y Parker, S. (2009). Entrepreneurship and Policy: Challenges and Directions for Future Research. Introduction. *International Small Business Journal Special Issue*, 27 (5), 531-535.
- Stevenson, L. y Lundström, A. (2007). The fabric of entrepreneurship policy. En Audretsch, D. Grilo, I. y Thurik, R. (Eds.) *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Storey D. (1994). *Understanding the Small Business Sector*, London: Routledge.
- Van Praag, M. y Versloot, P. (2007). What is the Value of Entrepreneurship? A Review of Recent Research. *Small Business Economics*, vol. 29(4): 351-382.

Verheul, I., Wennekers, S., Audretsch, D. and Thurik, R. (2001). An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture. *Tinbergen Institute Discussion Paper* TI2001-030/3.

Wiklund, J., Patzelt, H., y Shepherd, D. (2009). Building an integrative model of small business growth. *Small Business Economics*, 32(4), 351-374.

Yin, R. (1984). *Case study research*. Newbury Park; Sage.

Zavatta, R. (2008). Financing Technology Entrepreneurs and SMEs in Developing Countries. Washington, DC: *infoDev* / World Bank. Disponible en <http://www.infodev.org/publications>