

## **Instituciones de apoyo a la creación de empresas en argentina: una propuesta metodológica para su estudio <sup>ξ</sup>**

*Carlos Aggio* \*

*Gustavo Baruj* \*\*

*Andrés Cappa* \*\*\*

*Juan Pavlicevic* \*\*\*\*

### **Resumen**

La relación entre las nuevas empresas y el desarrollo de una región o país ha atraído el interés de académicos y políticos en los últimos años. En vista de la importancia que estas empresas tienen en la generación de innovaciones, en la canalización del talento y conocimiento existente, en la aparición de nuevos sectores y actividades y en la complejización de los patrones de especialización de las economías, buena parte de los países procedieron a la creación de instituciones y programas, públicos y privados, de apoyo al nacimiento de empresas, especialmente aquellas basadas en el conocimiento y la innovación. Argentina ha mostrado un elevado dinamismo institucional a lo largo de los últimos 15 años. Como resultado de ello, el actual entramado de instituciones de apoyo a la creación de empresas está compuesto por cerca de medio centenar de organizaciones, que en su mayoría proveen servicios de incubación. En general se trata de instituciones jóvenes, que funcionan tanto dentro de universidades como de otras organizaciones, cuyo alcance es todavía limitado, en parte por la reducida escala de sus programas pero también por la existencia de casilleros vacíos en cuanto a segmentos de potenciales emprendedores que no están siendo atendidos. A pesar de la cantidad creciente de instituciones, en la Argentina no se cuenta aún con suficiente evidencia acerca de los modelos organizacionales y el funcionamiento de las mismas. En función de esto, el presente estudio desarrolla una propuesta metodológica para el análisis de instituciones de apoyo a la creación de nuevas empresas (en particular, incubadoras de empresas). El objetivo último de este es poder ampliar y sistematizar el conocimiento existente acerca de sus características principales, así como identificar las dimensiones centrales a estudiar, como condición necesaria para generar evidencia empírica que sirva de orientación tanto para gerentes de esas instituciones como para aquellos decisores de política pública con responsabilidades de asignar financiamiento.

**Palabras clave:** Emprendedorismo, política pública, incubadora de empresas

### **Abstract**

The relationship between new firms and economic development has attracted academic and policy makers attention for at least the last two decades. Based on the evidence of new firms

---

<sup>ξ</sup> - Recibido 25 de Septiembre de 2013 / Aceptado 1 de Agosto de 2014.

\* Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Correo Electrónico: [carlosaggio@hotmail.com](mailto:carlosaggio@hotmail.com)

\*\* Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Correo Electrónico: [gbaruj@sion.com](mailto:gbaruj@sion.com)

\*\*\* Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Correo Electrónico: [cappa.andres@gmail.com](mailto:cappa.andres@gmail.com)

\*\*\*\* Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Correo Electrónico: [jpavlicevic@ciudad.com.ar](mailto:jpavlicevic@ciudad.com.ar)

capacity to generate innovation, new jobs, completely new sectors and to convert knowledge and talent in product and services, many countries have created institutions both public and private, to support firm birth in general and knowledge based firms in particular. In Argentine, since the mid nineties, many institutions have been created. As a result of that dynamic process, at the moment there are more than 50 organizations operating which majority provides incubation services. These institutions are relatively young and most of them belong to other organizations such as universities and local governments. Their scope remains limited; in part because of the reduced dimension of the programs but also because they leave unattended a portion of potential entrepreneurs.

Despite the growing number of institutions, the evidence about how these organizations are performing and what are the organizational models that work in the Argentinean context is missing. This study develops a methodological proposal to analyze institutions oriented to support firm creation, particularly incubators. The ultimate objective is to expand and generate systematic knowledge about its main characteristics and key dimensions to be studied. This methodological contribution should guide future in depth research to generate useful empirical evidence about what works (and do not works) for institutions managers and policymakers.

**Keywords:** Entrepreneurship, public policy, Firms incubators.

**Códigos JEL:** L26 Emprendedores, L53 Ayuda pública a las empresas

## Introducción

La relación entre las nuevas empresas y el desarrollo de una región o país ha atraído el interés de académicos y políticos en los últimos años. En vista de la importancia que estas empresas tienen en la generación de innovaciones, en la canalización del talento y conocimiento existente, en la aparición de nuevos sectores y actividades y en la complejización de los patrones de especialización de las economías, buena parte de los países procedieron a la creación de instituciones y programas, públicos y privados, de apoyo al nacimiento de empresas, especialmente aquellas basadas en el conocimiento y la innovación. Así, hacia finales de la década pasada, a nivel internacional, comenzaron a surgir con fuerza incubadoras de empresas de base tecnológica (IEBT), fondos de riesgo, programas de *spin-offs*, entre otros.

En Argentina, la problemática del desarrollo emprendedor todavía no ha logrado consolidarse como un tópico de trascendencia dentro de las agendas de las políticas nacionales, provinciales y/o locales. A nivel nacional, sólo se registraron iniciativas aisladas, parciales y con muy poca continuidad institucional, tanto en el ámbito del actual Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. Contrastando con esta imagen a nivel de las políticas nacionales, desde finales de la década pasada el entramado institucional de apoyo a la creación de nuevas empresas ha registrado un importante dinamismo.

En los últimos 15 años pueden identificarse dos grandes “oleadas” en la creación de instituciones de apoyo a empresas. La primera comenzó a mediados de los noventa con la creación de la primera incubadora del país y se extendió hasta inicios del año 2000<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fardelli y Ciancio (2005) y Hooser y Versino (2006) coinciden en que la idea de crear incubadoras de empresas en la Argentina fue introducida a principios de la década de los noventa por el Programa Columbus (auspiciado por Consejo de Rectores de Universidades Europeas).

La segunda se verificó con posterioridad a 2004, en donde el perfil de las instituciones se diversifica y se observa una mayor presencia de otros actores de la sociedad civil. En efecto, en este período, el crecimiento del número de instituciones ha acompañado la recuperación en el nivel de actividad económica del país. Ambas oleadas tuvieron como característica común, la presencia del Estado como elemento disparador y facilitador para el surgimiento de estas instituciones.

Como resultado de estos procesos, el actual entramado de instituciones de apoyo a la creación de empresas está compuesto por poco menos de 50 organizaciones, que en su mayoría proveen servicios de incubación, que funcionan tanto dentro de universidades como de otras organizaciones. En general se trata de instituciones jóvenes cuya cobertura poblacional es todavía limitada, en parte por la baja escala de sus programas y en parte por la existencia de casilleros vacíos en cuanto a segmentos de potenciales emprendedores que no están siendo atendidos.

A pesar del dinamismo institucional descrito, es posible argumentar que es necesario intensificar los esfuerzos de investigación sobre la temática. En particular, se carece de una metodología que pueda ser utilizada para relevar distintos casos y, sobre la base de un conjunto de dimensiones analíticas, admita la realización de comparaciones que permitan identificar buenas prácticas, aplicables posteriormente al diseño de nuevas instituciones o la reformulación de las existentes.

Entre los trabajos vinculados a esta temática desarrollados en nuestro país, se destacan el realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento (PRODEM, 2004), que llevó a cabo un primer mapeo de las instituciones de apoyo a la creación de empresas en Argentina a mediados de la década pasada y los relevamientos más recientes realizados por la Asociación de Incubadoras, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina (AIPyT). De acuerdo a este organismo, en 2009 se encontraban activas unas 28 incubadoras de empresas (IE) en el país. Asimismo, con la excepción de algunos trabajos sobre incubadoras (Ciancio y Fardelli, 2005; Galante y Cassin, 2003; Versino, 2000) o de los mencionados relevamientos de la AIPyPT, en general se sabe poco acerca de la configuración y forma de gestión de estas instituciones. Esto ha derivado en que el conocimiento sobre el entramado institucional se ha dado de una manera fragmentada y con enfoques metodológicos disímiles, lo que hace difícil la comparación entre instituciones.

En este contexto, se inserta el presente estudio que tiene por objetivo central desarrollar una propuesta metodológica para el análisis de instituciones de apoyo a la creación de nuevas empresas (en particular, incubadoras de empresas). Esto permitirá ampliar y sistematizar el conocimiento existente acerca de las características principales de estas instituciones así como identificar las dimensiones centrales a estudiar como condición necesaria para generar evidencia empírica que sirva de orientación tanto para responsables / gerentes de estas instituciones como para aquellos decisores de política pública con responsabilidades de asignar financiamiento.

En el marco de este estudio, la creación de empresas está entendida como un proceso que incluye las etapas de gestación del proyecto, el lanzamiento de la empresa y su desarrollo inicial (Kantis y otros, 2004). De este modo, el desarrollo metodológico está focalizado en organizaciones que brindan apoyo en algunas de las siguientes tres etapas: La primera comienza con la motivación para emprender e incluye, además, la formación de las competencias empresariales, la identificación de la idea de negocio y la

elaboración del proyecto. La segunda consiste en el lanzamiento del negocio donde el eje central de actividades se concentra en el acceso a los recursos y su organización. La tercera se extiende a los primeros años de vida que son críticos para la supervivencia de la empresa, pues en esa etapa de ingreso al mercado el emprendedor y sus colaboradores deben confrontar el proyecto con la realidad y buena parte de los emprendimientos no consiguen superar esta fase. (Storey, 1994 citado por Kantis y otros, 2004).

El documento está organizado en tres secciones. La primera, presenta el marco conceptual que destaca y explica la importancia de la creación de nuevas empresas en el desarrollo económico regional y la respuesta que esto generó en el diseño e implementación de políticas públicas. En la segunda sección, se presenta la propuesta metodológica para el análisis de estas instituciones. Esta incluye la manera de abordar su estudio, la definición y justificación de las principales dimensiones a tener en cuenta en el análisis y un instrumento de relevamiento de la información (“Pauta guía”). La tercera y última sección incluye las principales conclusiones del estudio.

### **1. Marco teórico: La creación de nuevas empresas y el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a su fomento**

Las últimas dos décadas han sido testigos de numerosos cambios en el contexto en el que se desenvuelven los negocios y las fuentes de crecimiento (OCDE, 2001). Según algunos autores actualmente se está atravesando la transición desde la *managed economy*, aquella que dominó la escena económica mundial desde la posguerra, cuyas notas características eran la concentración económica, la consolidación de los “grandes jugadores transnacionales” y las teorías de la convergencia, hacia la *entrepreneurial economy* (Audretsch y Thurik, 2000).

En este nuevo escenario, la generación, difusión y comercialización de las innovaciones y el conocimiento juegan un rol clave en el crecimiento y desarrollo económico de un país o región. En este sentido, las nuevas empresas aparecen como protagonistas principales por su capacidad de generar innovaciones y por la ventaja que tienen sobre las firmas existentes para adaptarse a los continuos cambios que este nuevo contexto presenta. Numerosos estudios en distintos países muestran que las nuevas empresas, especialmente las más dinámicas, son una importante fuente de crecimiento del empleo, de introducción de innovaciones, de revitalización del tejido productivo, de relanzamiento de los espacios regionales y de canalización de las energías creativas de la sociedad (Acs y Szerb, 2006; Acs y Mueller, 2006; Audretsch y Thurik, 2001; Carree y otros, 2002; Nyström, 2008; OCDE, 2001; Thurik y Wennekers, 2001; Van Praag y Versloot, 2007).

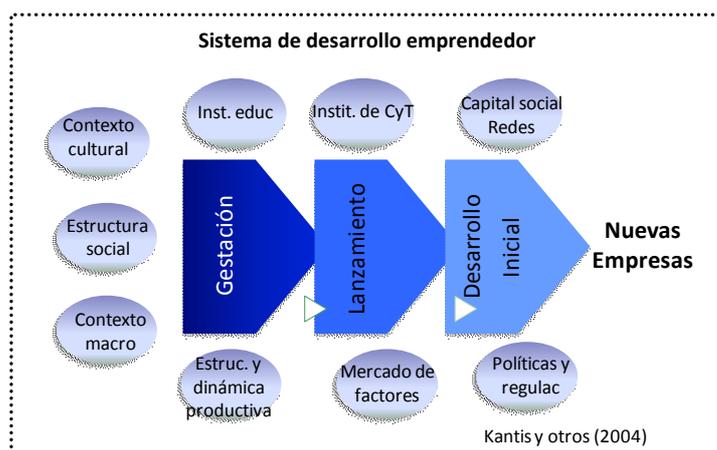
El fuerte impacto positivo de estas empresas sobre el tejido productivo, y al mismo tiempo, su limitada presencia dentro del total de firmas, han hecho de estas empresas un objetivo particularmente atractivo dentro de las políticas orientadas al desarrollo productivo en general, y al nacimiento y desarrollo de nuevas empresas, en particular.

Bajo este contexto, el desarrollo de las MiPyMEs argentinas en general y de las nuevas empresas en particular, es clave para competir en el mercado mundial, fortalecer el tejido productivo local y mejorar la competitividad internacional a través del desarrollo tecnológico y la innovación.

De este modo, según Kantis y otros (2004), “la generación de nuevos emprendimientos y el impulso del espíritu empresarial se han convertido en uno de los objetivos de política más generalizados entre los concernientes al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. A pesar de que la pregunta acerca de si los emprendedores nacen o se hacen no tiene una respuesta simple, la mayoría de las entidades que se preocupan del diseño de políticas de desarrollo empresarial buscan los medios para identificar cuáles son los perfiles que mejor pueden contribuir a otras políticas específicas, como la creación de empleo, el desarrollo local o la innovación tecnológica, por citar algunas, y a generar las condiciones que faciliten el surgimiento de nuevas empresas”.

Lundström and Stevenson (2007), asimismo, brindan una completa definición acerca de lo que se entiende por política para la creación de empresas (“Políticas de *entrepreneurship*): “Políticas dirigidas a las etapas de pre-*startup*, puesta en marcha y desarrollo inicial (fases del proceso empresarial) diseñadas y orientadas a estimular la motivación, la identificación y aprovechamiento de las oportunidad y habilidades, con el objetivo principal de alentar a más personas de la población a tener en cuenta la alternativa emprendedora como una opción, facilitar el ingreso a las etapas iniciales de un negocio y la gestión de los primeros años de la empresa.

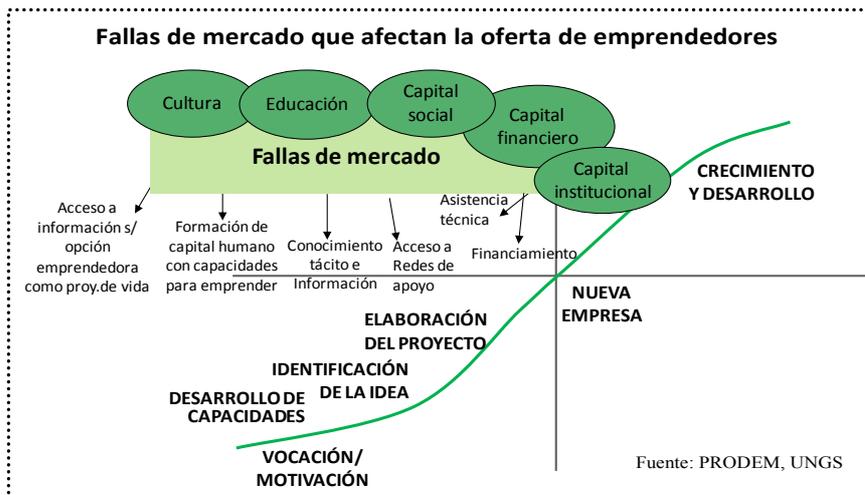
Numerosos estudios realizados a nivel internacional coinciden en que la creación y el desarrollo de nuevas empresas es el resultado de la interacción de un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales que configuran un ambiente emprendedor o un sistema de desarrollo emprendedor. La creación de empresas es un proceso que abarca desde el surgimiento de vocaciones y capacidades para emprender hasta la concreción y desarrollo de la empresa. Así, el proceso emprendedor registra un número de etapas (no lineales ni secuenciales) y es un fenómeno sistémico que depende de un conjunto de factores que no se agotan en el correcto funcionamiento de los mercados, en la existencia de una macroeconomía saludable o en un ambiente de negocios amigable (Kantis y otros 2004).



Crear y desarrollar un ambiente favorable a la formación de empresas es una tarea que puede llevar años de trabajo coordinado entre diversas áreas que alimentan este proceso. Este enfoque plantea que las personas que emprenden no nacen con un conjunto de capacidades y atributos psicológicos que los distinguen de quienes no

emprenden, sino que son las condiciones del contexto en el que se desarrollan las personas las que permiten adquirir y desarrollar habilidades, capacidades, motivaciones y aprendizajes que habiliten la alternativa emprendedora como una elección de vida. En definitiva, la evidencia muestra que los emprendedores pueden formarse, estimularse y apuntalarse en distintas etapas del proceso de formación de una empresa y a través de diversos canales (ver figura adjunta).

En función de esto ha surgido a lo largo del tiempo una amplia variedad de instrumentos y políticas de desarrollo emprendedor, que persiguen distintos objetivos y que están orientadas a distintos públicos. El objeto de este tipo de políticas incluye tanto a individuos con ganas de



emprender pero sin ideas, personas con ideas de negocios y que quieren llevarlas adelante, personas con proyectos de negocios ya avanzados y finalmente empresarios con empresas de reciente creación (Kantis y otros, 2004). Así, los destinatarios de estas políticas pueden ser jóvenes en edad escolar, estudiantes y graduados de nivel terciario y universitario, desempleados que buscan reinsertarse, mujeres, ex empleados en relación de dependencia, empresarios jóvenes, entre otros. Del mismo modo, existe una variedad de perfiles de empresas que se pueden apoyar, desde políticas que pretendan apoyar al surgimiento de empresas de rápido crecimiento o empresas intensivas en tecnologías, o estrategias que busquen apoyar la creación de cualquier tipo de empresa.

En efecto, de acuerdo al perfil de la población objetivo y de las empresas que se pretende apoyar, las políticas de desarrollo emprendedor se pueden dividir en dos grandes categorías (Lundström y Stevenson, 2007): i) Políticas genéricas: dirigidas a apoyar la creación de nuevas empresas en general a través de acciones que busquen promover el desarrollo de las vocaciones y competencias emprendedoras de la población, que faciliten el acceso a recursos, que promuevan el desarrollo y fortalecimiento de redes, o que reduzcan las trabas administrativas y regulatorias para la creación de una empresa, entre otras; ii) Políticas de nicho: dirigidas a segmentos específicos de la población o de las empresas que se encuentran sub-representados y que en virtud de los objetivos buscados se busca promover. A su vez estas políticas de nicho se clasifican en: a) de inclusión social (pretenden disminuir el desempleo o promover la inclusión de ciertos segmentos poblacionales marginales) y b) de innovación: cuyo objetivo es promover la creación de nuevas empresas con alto potencial de crecimiento y/o contenido innovativo (proponen acciones focalizadas en personas que cuentan con gran potencial para iniciar este tipo de empresas como graduados universitarios, investigadores, inventores, etc.).

Las instituciones que son objeto de estudio de esta investigación son fundamentalmente IE cuyas iniciativas se inscriben dentro del último tipo de políticas descritas en el párrafo precedente, focalizando en segmentos específicos de la población con el objeto de promover la creación de nuevas empresas innovadoras.

Según Bergek y Norrman (2008), de modo genérico una incubadora puede ser vista como un ambiente propicio para *start ups* y empresas incipientes. En la literatura coexisten un gran número de definiciones muy detalladas<sup>2</sup>. Sobre esto hay cuatro componentes que han recibido particular atención: i) Espacio de oficinas compartido que es alquilado bajo reglas más favorables y flexibles que las que dominan en el mercado, ii) Un conjunto de servicios de apoyo compartido que reduce los costos fijos (teléfono, secretaria, internet, etc.), iii) Apoyo profesional en negocios y asesoría (*coaching*), y iv) Provisión de redes de contactos internas y externas.

La importancia que recibe cada componente ha variado a lo largo de los años. Inicialmente, lo más importante era la provisión de espacio físico y servicios administrativos pero más recientemente comenzó a tener más importancia el apoyo profesional, el cual es destacado por Bergek y Norrman (2008) como el componente más importante, porque de lo contrario la denominación de ‘hotel’ sería lo que más se ajustaría los servicios prestados.

A pesar de las aparentes similitudes entre definiciones, el concepto de incubadora en la práctica ha sido poco claro. Primero, existe desacuerdo sobre si la incubadora es una organización o, de modo más general, un ambiente promotor del emprendedorismo. Segundo, no resulta claro qué parte del desarrollo de la empresa está considerado. Algunos investigadores parecen tratar a las IE y a los parques científicos / tecnológicos como sinónimos y hacen una distinción de diferentes tipos de IE basadas en la etapa de desarrollo de sus incubados: *starts-up*, desarrollo del negocio, madurez. No obstante, la mayoría de los investigadores parecen estar de acuerdo que la incubación está relacionada a las etapas tempranas de las empresas, donde las ideas no están aún maduras y requieren todavía de un trabajo de elaboración y definición mayor.

En este estudio se optó por la conceptualización de incubadora de la National Business Incubation Association (NBIA), que la define como una organización que se especializa en proveer servicios, asesoramiento y apoyo orientado a asistir empresas nuevas y en crecimiento para convertirse en empresas establecidas y rentables. Las IE deben entenderse como instituciones que combinan, de manera única y flexible, infraestructura y recursos humanos para promover el desarrollo de nuevas y pequeñas empresas a través del apoyo en sus etapas tempranas de desarrollo (SFEDI, 2003).

A partir de esta conceptualización acerca de la creación de empresas y las políticas que incentivan ese proceso, se desarrolla la propuesta metodológica para analizar las organizaciones de apoyo a la creación de empresas en algunas de las tres etapas mencionadas.

## **2. Propuesta metodológica para el estudio de incubadoras de empresa en la Argentina**

Esta propuesta se organiza en dos apartados. En el primero, se plantea el enfoque metodológico a adoptar; en el segundo se describen las dimensiones que deberían incorporarse al análisis y se indican las pautas para llevar adelante un estudio de caso.

---

<sup>2</sup> Para una revisión exhaustiva del concepto ver Hackett and Dilts (2004b)

## **2.1. Abordaje metodológico**

A partir de una revisión de la literatura, es posible afirmar que una buena proporción de los estudios adoptan una perspectiva metodológica cualitativa centrada en la descripción de “mejores prácticas” o casos de éxito, en los cuales se narra de manera estilizada la evolución de las experiencias seleccionadas (OCDE, 2001 y 2004; CEPAL, 2001). Asimismo, el enfoque metodológico seguido por el Programa LEED de la OCDE (fundamentalmente enfocado al análisis del desarrollo local), también se basa en la narración de la experiencia de una institución, aunque incorpora un matiz que consiste en un análisis similar por parte de un panel de expertos internacionales en la temática quienes visitan la experiencia bajo estudio durante un período corto y comparten sus impresiones (LEED, 2006). Este agregado le proporciona al análisis una mirada más crítica de la experiencia en cuestión a partir de una mayor distancia o perspectiva. Asimismo, la presencia de un experto en la materia brinda la posibilidad de poder situar la experiencia concreta en un marco más general de reflexión. La contribución del enfoque del LEED consiste en romper, de alguna manera, con la lógica de otros estudios cualitativos donde se ofrecía sólo una mirada sobre la experiencia, la del consultor escogido para la descripción del caso.

Siguiendo las experiencias señaladas, para estudiar a las distintas Instituciones de apoyo a la creación de empresas, se propone adoptar un enfoque cualitativo basado en el estudio de casos. Esta metodología en particular se aconseja para aquellas situaciones en las que el interés de la investigación se refiere al cómo y al por qué de los fenómenos bajo estudio. Otros argumentos a favor de la adopción de la metodología de casos es que permite estudiar el proceso en el marco de su contexto real, siendo los límites entre el fenómeno bajo estudio y su contexto difíciles de separar (Yin, 1994). Finalmente, el estudio de casos permite abordar el fenómeno desde una mirada más holística sin presuponer la existencia de relaciones lineales entre un número limitado de variables.

En particular, se propone utilizar la técnica de análisis de casos múltiples, incluyéndose un conjunto limitado de experiencias. La ventaja frente al estudio de caso simple es que permite concentrar la atención, en una primera etapa, sobre los procesos que se dan a nivel de cada una de las instituciones incluidas en el estudio, para luego extraer comparaciones entre ellas, enriqueciendo así el análisis del fenómeno a partir de tener una mayor comprensión del mismo bajo distintas realidades (Yin, 1994).

Asimismo, se plantea avanzar sobre algunos aspectos que se extraen de la metodología propuesta por el Programa LEED, adoptándose un enfoque más participativo donde intervengan distintas miradas sobre la misma institución. De este modo, se podría alcanzar un nivel de análisis más profundo y crítico. En términos operativos, esta mirada participativa no sólo involucraría la presencia de más de un consultor sino también que el caso se elabore a partir de entrevistas con más de una de las partes interesadas. Idealmente, es recomendable acceder a los testimonios de quienes gestionan la IE bajo estudio, aquellos que se encuentran indirectamente vinculados (sea a través de su participación en órganos de gobierno o su involucramiento como prestadores de servicios empresariales) y aquellos destinatarios o usuarios directos de las actividades de la IE en cuestión.

En la misma línea, se sugiere adoptar una perspectiva de análisis sistémica, centrada en la evolución histórica de los casos. Así, se podrá comprender de una manera más integral el fenómeno bajo estudio, prestando particular atención a la evolución de la

institución así como de su entorno y las posibles interacciones que puedan existir. De manera particular, se propone focalizar el análisis en los procesos de aprendizaje organizacional verificados. De este modo, a partir del análisis de un grupo de casos, se lograría una comprensión en profundidad de la realidad de las IE en el contexto argentino y/o latinoamericano. En otras palabras, se estaría realizando una fotografía de las principales características de las IE en esta región y los distintos modelos que existen.

Complementariamente, y con el objetivo de extraer lecciones adicionales sobre las mejores prácticas en materia de diseño y gestión de las IE se propone que, obtenidos los resultados del análisis del o los caso/s, se los compare con otras experiencias a nivel internacional. El *benchmark*, definido como el estudio comparativo de experiencias reconocidas como representantes de las mejores prácticas, es una metodología ampliamente utilizada al momento de plantear lecciones o proponer mejoras sobre organizaciones existentes.

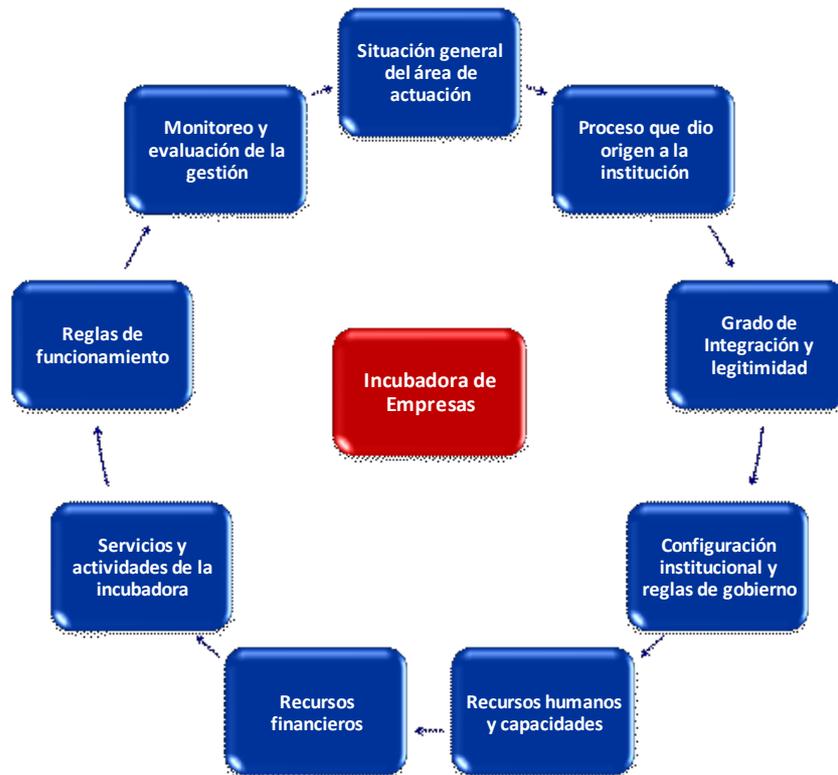
En síntesis, se propone que al momento de abordar un estudio sobre instituciones de apoyo a la creación de empresas, se lo realice preferentemente considerando dos instancias. La primera centrada en el análisis de la o las instituciones del ámbito local, observando su situación actual, los modelos de intervención existentes y sus características principales. La segunda, con el objeto de comparar los resultados obtenidos con experiencias extra-regionales en busca de extraer de ellas buenas prácticas y lecciones que sirvan para el re-diseño y mejora en la gestión institucional.

## **2.2. Descripción y justificación de las dimensiones a considerar en el análisis**

En este apartado se brinda una descripción y justificación de las principales dimensiones se sugiere analizar (ver Figura). Para cada una de ellas se indican los aspectos centrales que a ser considerados en el análisis, bajo la forma de una “pauta guía”. Las dimensiones incluidas se relacionan principalmente con la caracterización del ámbito de actuación de la incubadora, el origen de la institución, su integración al medio ambiente que la rodea y finalmente algunos aspectos relacionados con particularidades propias de la institución, como por ejemplo, su estructura organizacional, gestión, monitoreo y evaluación .

La selección de dimensiones surge como resultado de una revisión bibliográfica de experiencias exitosas en distintas regiones con especial foco en IE. De estos estudios se tomaron aquellos aspectos de mayor relevancia y frecuencia.

Figura I. Dimensiones propuestas para el análisis de las IE



Fuente: Elaboración propia en base a las dimensiones seleccionadas.

### 2.2.1. Dimensión y situación general del área de actuación

A la hora de analizar una institución de apoyo al desarrollo empresarial, numerosos autores coinciden en la importancia de comprender el ámbito de cada territorio sobre los que influyen o influirán las acciones de la misma (Vázquez Barquero, 2001; Llorens y otros, 2002; Albuquerque, 2004). La dimensión del área de actuación, su especificidad, las necesidades de cada región, ciudad o municipio y los problemas que presenta cada tipo de territorio, son aspectos fundamentales a considerar a la hora de definir o moldear una estrategia, el tipo y alcance de las actividades desarrolladas por estas instituciones y también su tamaño.

En particular, el enfoque de Meyer-Stamer (2007) resulta particularmente atractivo ya que introduce una tipología que por su generalidad es capaz de incorporar situaciones muy diferentes. La clasificación propuesta por este autor parte de dos conceptos: la situación del contexto económico regional (estancado/declinante o en crecimiento) y el grado de solidez de la estructura organizacional (débil o fuerte). Combinando estos conceptos se definen cuatro tipos de regiones: i) áreas o regiones prósperas (desarrolladas); ii) áreas emergentes; iii) áreas marginales y iv) áreas en declive.

Las primeras se caracterizan por una economía en crecimiento, con una fuerte estructura y larga tradición de éxito en su desarrollo económico. Las áreas emergentes, por su parte, conjugan crecimiento de la economía con estructuras relativamente más

débiles, por lo que aún son regiones que se encuentran en la fase temprana de su proceso de crecimiento.

Por el contrario, las áreas en declive se definen como aquellas que presentan estancamiento o declinación de su economía con una fuerte estructura, donde habría una densa oferta de entidades proveedoras de bienes públicos, aunque la demanda de los mismos está en descenso. Finalmente, las áreas marginales se caracterizan por presentar cierto estancamiento económico junto con estructuras institucionales débiles, fenómeno que suele encontrarse en las regiones rurales y periféricas donde hay una limitada producción local y generalmente las principales fuentes de ingresos son las remesas y transferencias del gobierno.

Un último aspecto a evaluar en esta dimensión es el marco jurídico y regulatorio vigente. En términos más generales, puede señalarse que, en ocasiones, el desarrollo de las instituciones de apoyo se ve limitado por la inadecuación de los marcos jurídicos nacionales y sub-nacionales que impiden la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas y su posterior operación. Por tal motivo, resultaría importante poder conocer si es que existen este tipo de limitaciones originadas por normas o disposiciones externas a la institución, cómo estas afectaron la creación y/o funcionamiento de las mismas y de qué manera se sobrellevaron.

De este modo, el estudio de la primera dimensión que se propone considerar debería considerar al menos:

- i) El tamaño de la población del ámbito de actuación, así como el número de empresas.
  - *Señalar el porcentaje de microempresas, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y de los potenciales “yacimientos de emprendedores”<sup>3</sup> existentes en la región de influencia.*
- ii) La situación económica y social del ámbito de actuación, de modo que sea posible identificar el tipo de área.
  - *Exponer sucintamente los principales rasgos de la estructura económica, social e institucional del territorio, así como su evolución reciente.*
  - *Señalar cuál es la especialización productiva del territorio y sus actividades más relevantes.*
  - *Observar el grado de solidez de la estructura productiva e institucional local.*
- iii) El marco jurídico y regulatorio vinculado a la promoción del emprendedorismo.
  - *Indagar si el mismo ayuda a promover o no las actividades de las IE y la cooperación público-privada de los actores locales.*

---

<sup>3</sup> Yacimiento de emprendedores refiere a instituciones/organizaciones/núcleos que aglutinan segmentos de con potencial emprendedor (ej.: graduados y estudiantes de los últimos años de instituciones universitarias y terciarias, hijos de empresarios, etc.) cualesquiera sea el estadio de avance de sus proyectos (idea, puesta en marcha o desarrollo inicial).

### 2.2.2. El proceso que dio origen a la institución

Esta dimensión está referida al camino recorrido hasta que la IE se constituye formalmente y comienza sus actividades en un territorio determinado. Numerosos estudios entienden que la efectividad de una institución se verá favorecida por diferentes alianzas y pasos realizados en ese período. Así es que se vuelve relevante indagar también sobre cómo, por qué y en qué contexto se han creado las instituciones. Los antecedentes indican que si bien el origen de las experiencias no responde a una sola causa, generalmente son consecuencia de alguna motivación que termina por aglutinar los esfuerzos de los distintos agentes implicados en la misma (Llorens y otros, 2002 y Albuquerque, 2004). De este modo, pueden encontrarse múltiples orígenes, aunque estilizadamente se podrían agrupar en dos caminos alternativos. Por un lado, aquellas iniciativas originadas en la movilización de energías locales que llegan a materializarse en la constitución de una institución (“desde abajo”) y por otro, casos donde la creación ha surgido en respuesta a impulsos operados desde niveles superiores: nacionales, provinciales y/o municipales (“desde arriba”).

Indagar sobre estos factores que dieron forma a la constitución de las instituciones y comprender su principal motivación, permitiría conocer algunos aspectos relevantes de la *governance* y gestión de la misma en sus inicios (Albuquerque, 2004).

En función de ello, se sugiere indagar acerca de la existencia de un factor aglutinante o si se dio un proceso gradual que con el tiempo llevó a la constitución de una institucionalidad de este tipo. En el mismo sentido, sería importante conocer qué rol jugaron los distintos actores locales en la creación de la misma, qué institución o persona llevó el liderazgo de ese proceso y en especial, indagar acerca de cuál ha sido el rol que jugó el sector público y si en ese proceso hubo períodos de mayor (o menor) injerencia.

En función de las experiencias revisadas, también parece relevante analizar si la creación de la institución surge como resultado de algún ejercicio de diagnóstico y planificación estratégica del desarrollo económico del territorio, donde se consensuan un conjunto de ejes estratégicos de actuación entre los cuales se identifica la necesidad de fomentar la creación de nuevas empresas.

Complementariamente, Sipos y Szabó (2006) afirman que las IEs de cualquier tipo se benefician si definen objetivos, metas y una misión, que pueden ser plasmadas en un plan de negocios. En este sentido, Amos (2010) argumenta que el plan de negocios es relevante tanto para la etapa inicial como para los años subsiguientes porque permiten darle un rumbo claro a la institución. Hay varias razones que se esgrimen para fundamentar la conveniencia de elaborar un plan de este tipo. En primer lugar, los donantes o financistas solo se acercarán y apoyarán a una IE en tanto y en cuanto reconozcan que sus propios programas o acciones están alineados con los objetivos de la misma. En segundo lugar, el plan de negocios puede servir de orientación para el proceso de selección del personal, que como se verá más adelante, resulta clave en el funcionamiento institucional. En tercer lugar, también puede ser una herramienta útil para asegurar la evaluación del desempeño de la incubadora, sirviendo de base para determinar si se han logrado cumplir con los objetivos propuestos.

La ausencia de un plan no implica necesariamente el fracaso de una iniciativa. Sin embargo, existe evidencia que aquellas incubadoras que comenzaron a funcionar sin haber elaborado previamente un plan (o lo realizaron varios meses después de la

creación) tuvo un efecto en la insuficiente claridad sobre los propósitos y el tipo de incubadora que se deseaba e incluso retrasó la definición de muchos aspectos operativos (Sipos y Szabó, 2006).

De este modo, al analizar el proceso que dio origen a la institución, deberá examinarse:

- i) Si se trata de iniciativas que han sido impulsadas “desde arriba”:
  - *Señalar si han sido impulsadas por el gobierno central, los gobiernos sub-nacionales (provinciales, estatales, regionales, municipales), o si son resultado de iniciativas de organismos internacionales.*
- ii) Si se trata de iniciativas que han sido impulsadas “desde abajo”:
  - *Señalar los motivos principales de dicha movilización territorial: a) Si se trata de una demanda mayor de participación local, o como respuesta a oportunidades existentes, b) Si se trata de enfrentar situaciones de crisis o desafíos en el territorio, c) Otras explicaciones.*
- iii) Si existió algún diagnóstico y planificación estratégica participativa al inicio del proceso de constitución, y si existe algún documento formal que lo acredite.
  - *Observar si la agenda estratégica de desarrollo para la región (o ámbito de actuación) surgida de este proceso contempla explícitamente el fomento a la creación de nuevas empresas y erigir una IE*
  - *Analizar si la IE se guía por dicha estrategia de desarrollo territorial consensuada por los actores locales.*
  - *Detectar la existencia de obstáculos en el proceso de creación y despliegue de actuaciones de la IE.*
- iv) Si existe un plan de negocios que rijan y orienten las operaciones de la IE.
- v) El grado de autonomía de la IE respecto de las instancias gubernamentales y señalar el nivel de independencia para formular e implementar programas propios.
- vi) La alineación de la agenda de actividades de la IE con su planificación previa.

### **2.2.3. Grado de integración y legitimidad**

Como se deduce del análisis de la dimensión precedente, resulta importante que el diseño de estas instituciones forme parte de una estrategia regional/territorial más amplia. Una lección clave es que las IEs no deben ser entidades aisladas, por el contrario deben trabajar de manera colaborativa con otras organizaciones como parte de una estrategia de desarrollo más general (CSES, 2002). Rice y Matthews (1995) señalan la necesidad de embeber el programa de incubación en la comunidad y para ello, resaltan la necesidad de contar con una gestión que busque y fomente el involucramiento de un amplio espectro de *stakeholders*.

Se considera ventajoso que las IEs sean promovidas por alianzas inclusivas de actores públicos y privados, abarcando un amplio rango de organizaciones como autoridades locales, universidades, empresas, instituciones financieras, entre otras. En esta combinación de instituciones, las autoridades públicas muchas veces pueden jugar

un rol catalizador y de liderazgo que resultan cruciales en las primeras etapas, fundamentalmente (pero no exclusivamente) para conseguir financiamiento.

En este contexto, la acción de estas instituciones debe analizarse cada vez más como parte de un sistema orientado al desarrollo productivo del territorio. Por tal motivo, resulta importante conocer el grado de integración de la IE bajo estudio dentro del entramado institucional y empresarial de su ámbito.

Especialmente, resulta relevante contar con información acerca de, por un lado, el grado de vinculación/articulación de la IE con el resto de las instituciones y, por el otro, el grado de reconocimiento de la institución por parte de los distintos actores involucrados en el desarrollo de la región de influencia. Asimismo, interesa conocer detalles acerca del nivel de su legitimidad (representatividad) entre sus principales beneficiarios, esto es, los emprendedores (o potenciales emprendedores) y firmas jóvenes del ámbito de actuación.

Finalmente, el tercer aspecto a considerar se refiere al grado de reconocimiento que posee la institución como líder del proceso de desarrollo emprendedor (al menos en lo que a incubación de empresas se refiere). Por liderazgo se entenderá aquel del tipo positivo, esto es, si la institución es percibida como un actor promotor e impulsor de nuevas iniciativas para el desarrollo emprendedor. Asimismo, una parte importante del liderazgo refiere también al grado de influencia sobre las definiciones de política a nivel local, regional, provincial y/o nacional.

De este modo, en el análisis de esta dimensión es necesario contar con información acerca de:

- i) El grado de vinculación de la IE con el resto de las instituciones locales y extra-locales.
  - *Indicar en una escala que vaya desde muy bajo hasta muy alto el grado de vinculación de la IE con las instituciones de apoyo al desarrollo en el ámbito de actuación.*
  - *Enumerar las principales instituciones con las que se relaciona la Agencia.*
- ii) El grado de legitimidad (representatividad) que tiene la institución en relación a sus beneficiarios y potenciales beneficiarios.
- iii) El grado de reconocimiento acerca de su liderazgo en relación al desarrollo emprendedor, por parte de los distintos actores involucrados, observando:
  - *Si el resto de las instituciones locales ven en la IE un interlocutor válido de sus intereses ante otras instituciones (autoridades) locales y extra-locales.*
  - *Si la IE tiene una influencia significativa sobre la determinación de las políticas locales de apoyo a la creación de empresas.*
  - *Si, por su trayectoria y su actuación, sería un buen modelo para el diseño de instituciones de este tipo en otras regiones.*

#### **2.2.4. Configuración institucional y reglas de gobierno**

El fenómeno del desarrollo no ocurre en el vacío, al contrario, se encuentra impregnado en un determinado contexto social, económico e institucional. Las

características de los diferentes actores involucrados en la creación de una IE y los distintos roles que éstos jugaron (y juegan) al interior de la misma, así como los rasgos salientes de las actividades que desarrolla, moldean las opciones que sobre este tema se han tomado en cada institución. No obstante ello, existe un consenso generalizado que sugiere que las configuraciones institucionales pública-privadas constituyen las mejores prácticas para el desarrollo de una institución de apoyo al desarrollo empresarial (OCDE, 2001).

Si bien existe aceptación en torno a la relevancia que posee tanto la presencia del sector privado como del tercer sector en la gestión y ejecución de actividades, algunos autores plantean la necesidad que la presencia del sector público no se vea minimizada. En efecto, según Meyer-Stamer (2007) la participación del sector público es necesaria, no sólo por cuestiones de apalancamiento financiero, sino también por la relación que debería existir entre el accionar de las instituciones y el resto de las políticas de desarrollo productivo.

De la revisión de algunas experiencias de desarrollo local en América Latina se destaca que la participación del sector privado y de otros actores no gubernamentales ha sido muy heterogénea. En función de ello, y para captar esta heterogeneidad, resulta importante indagar acerca del grado de participación de esos actores. Dicho esto, dentro del conjunto de posibles alternativas al momento de constituir una IE, resulta especialmente relevante indagar la estructura, forma de organización y reglas de gobierno existentes en la institución.

Otro aspecto que interesa analizar refiere a la gestión. En este sentido, es relevante describir el proceso de toma de decisiones ordinarias y las instancias que participan del mismo. Sipos y Szabó (2006) señalan la conveniencia de hacer una selección en base a una competencia abierta (por antecedentes) a cualquier postulante interesado. Asimismo, habría que prestar especial atención al grado de autonomía con que cuenta la IE para tomar decisiones y su relación con instancias superiores.

En resumen, al momento de analizar esta dimensión, debería al menos describirse de manera estilizada los siguientes aspectos:

- i) La estructura y forma de organización.
  - *Describir el organigrama de la IE y la división de sus funciones operativas.*
  - *Señalar la existencia de una Gerencia Ejecutiva (o Dirección) seleccionada mediante concurso de antecedentes.*
- ii) Las reglas de gobernanza, indagando aspectos vinculados al grado de involucramiento de los actores público y privado en la institución.
  - *En el caso del sector público, señalar la presencia del gobierno central, provincial o regional, estadual y/o municipal.*
  - *En el caso del sector privado, señalar la presencia del sector privado empresarial, el sector del conocimiento (entidades de capacitación de recursos humanos, universidades y sector científico o de asistencia técnica) y organizaciones de la sociedad civil.*
  - *Observar la existencia de instituciones o personas que ejercen el liderazgo del proceso de desarrollo institucional.*

- *Señalar la presencia específica y el grado de involucramiento del sector privado y el tercer sector en la toma de decisiones estratégicas, gestión, y ejecución de las actividades de la IE.*
- *Indagar bajo qué modalidad se verifica esa participación (a título personal o a título institucional; honorífico o remunerado).*

### **2.2.5. Recursos humanos y capacidades**

Una de las dimensiones más observadas en cuanto a las características propias de las instituciones se refiere al conjunto de recursos bajo su control, tanto humanos como financieros. El supuesto subyacente es que mayores recursos repercutirán en un mayor alcance (resultados) de las actividades de la institución. Sin embargo, desde una perspectiva evolutiva, lo verdaderamente relevante es focalizar no tanto en la cantidad de recursos, sino en su adecuación a la misión (y las actividades) que la institución se propone en cada momento del tiempo. Así, los recursos deberían ser considerados en su carácter de plataforma para el desarrollo de capacidades al interior de la institución. Esta mirada sobre los recursos y capacidades implica una extensión al plano de las instituciones de conceptos y contribuciones desarrolladas en el marco de las teorías de la organización, como la visión de la empresa como generadora de conocimientos (Nonaka y Takeuchi, 1995), el pensamiento económico evolucionista (Nelson y Winter, 1982; Nelson, 1991) y enfoques más modernos de la dirección estratégica como la perspectiva de las capacidades dinámicas (Teece, Pisano y Shuen, 1997).

En particular, resulta relevante analizar o evaluar las capacidades de los recursos humanos vinculados directamente con la conducción, sin circunscribir la evaluación sólo a una persona sino también al “núcleo” de colaboradores involucrados en la conducción institucional.

Existe un elevado consenso acerca de que el gerenciamiento de una IE es una de las claves del éxito de la iniciativa (Lewis, 2001). El gerente debe ser en parte emprendedor, en parte consultor y en parte lobista (Amos, 2010) y tanto él como su equipo de trabajo deben adoptar un enfoque de negocios para administrar la incubadora y monitorear a los emprendedores (CSES, 2002) así como determinar y liderar los propósitos de la incubadora (Sipos y Szabó, 2006). En definitiva, el perfil del gerente y su liderazgo al frente de la institución es central.

La evidencia indica que se considera positivo que el gerente tenga probada experiencia laboral en el sector privado. Al analizar el amplio número de capacidades relacionadas con el núcleo directivo de la institución, surge como relevante focalizar en un conjunto acotado a tres categorías: a) las capacidades de dirección (para planificar, administrar recursos, tomar decisiones, motivar, delegar actividades y autoridad, solución de problemas y trabajar en equipo, entre otras); b) las capacidades de adaptación y prospección estratégica (para pensar estratégicamente, de adaptarse/anticiparse a los cambios, innovar y ser creativo, actuar con flexibilidad, aprender de la experiencia e identificar los problemas de la región y en cómo resolverlos, entre otras); y c) las capacidades de generación de consensos estratégicos (para buscar posiciones de interés común, identificar problemas del contexto y proponer soluciones creativas y relacionarse con otras instituciones).

En cuanto al equipo de trabajo, el foco de atención está puesto tanto en las personas que trabajan directamente en la institución, como sobre aquellos que se encuentran indirectamente vinculadas a la misma (por ejemplo, en la ejecución de los programas). Sin embargo, no se identificaron análisis detallados sobre el número de personas que trabajan en incubadoras.

Así, se estima central para examinar esta dimensión evaluar al menos los siguientes aspectos:

- i) El número de personas ocupadas en la institución y el perfil profesional de los mismos.
- ii) La modalidad contractual que gobierna las distintas instancias y su horizonte temporal (contrato por tiempo determinado, indefinidos, por concurso de antecedentes, etc.).
- iii) El sistema de remuneración para las diferentes instancias de la organización y su vinculación con los resultados de la institución
- iv) Los criterios que se utilizan para la selección de los RR.HH.
- v) Las actividades de formación/capacitación (temas, frecuencia, quién los imparte, etc.).
- vi) Las capacidades de dirección y de planificación estratégica por parte del núcleo de personas involucradas en la conducción de la institución.

#### **2.2.6. Recursos financieros**

Como ya fue mencionado en el ítem anterior, los recursos (humanos y financieros) con que cuentan estas instituciones es una de las dimensiones más observadas, ya que subyace el supuesto que mayores recursos se traducirán en un mayor alcance de sus actividades. Un primer aspecto a observar es el presupuesto anual de la institución y su evolución en el tiempo. En términos más generales y especialmente en contextos de alta volatilidad y crisis presupuestarias recurrentes del sector público, surge la necesidad de considerar la diversificación de fuentes financieras (ej.: de la cooperación internacional, aportes del sector privado, apoyo de algunas empresas de gran tamaño y medianas, etc.). En este sentido, la evidencia suele mostrar que los presupuestos del tipo mixtos (con una elevada diversificación de fuentes) son preferibles frente al resto de las opciones (principalmente público o principalmente privado).

Asimismo tal como se argumenta en Angelelli, Moudry y Llisterri (2006), no sólo es relevante observar el monto del presupuesto que posee una institución, sino también la eficiencia en el gasto de ese presupuesto, procurando minimizar los costos operativos.

En resumen, dentro de esta dimensión, interesa tener una comprensión acerca del modo en que se financia la institución y la gestión del mismo. Así debería indagarse sobre:

- i) El presupuesto anual de la institución (monto) y su evolución en el tiempo.
  - *Desglosar el presupuesto de gastos de la IE y mostrar su evolución. ¿Es suficiente el presupuesto de la Agencia para su funcionamiento?*

- ii) La fuente principal de financiamiento. Esto es, si la institución posee presupuesto:
- a) principalmente público, b) principalmente privado, o c) mixto.
- *En el primer caso ello incluye las aportaciones de organismos o instituciones públicas de nivel central y sub-nacional, así como los fondos provenientes de contratos de préstamo o donaciones de organismos multilaterales de crédito y otras instituciones de cooperación internacional al desarrollo.*
  - *En el segundo caso se considera no sólo a los aportes y donaciones de empresas y entidades del tercer sector (principalmente Fundaciones) sino también a los pagos realizados por los beneficiarios /emprendedores en contraprestación por los servicios recibidos. Asimismo se incluyen aquellos préstamos o subsidios al sector privado o tercer sector por parte de organismos multilaterales, Bancos Nacionales o instituciones de cooperación internacional.*
- iii) Los esfuerzos por disminuir y controlar los costos operativos.
- *Analizar si existen metas establecidas o indicadores anuales de optimización.*
  - *Observar el porcentaje del presupuesto de la IE destinado al funcionamiento de la estructura administrativa y al conjunto de programas y servicios empresariales prestados.*

### **2.2.7. Servicios y actividades de la incubadora**

El tipo y número de actividades y servicios a considerar en una IE estarán en buena medida vinculados al tipo de empresas incubadas. En general, la literatura señala que la provisión de servicios debe ser sobre una base altamente flexible, con foco en las necesidades particulares de los incubados. Dicha flexibilidad no sólo refiere al tamaño de los espacios, sino también a la facilidad para su contratación. Asimismo, debe considerarse y hacer uso extensivo de aquellos servicios que la comunidad ya provee en forma eficiente, evitando superposiciones. De este modo, las IEs pueden potenciar el ámbito en el que operan o influyen dotándolo de nuevos servicios de capacitación, entrenamiento, soporte financiero, marketing, intermediación, entre otros, fortaleciendo el contacto de los incubados con las empresas de la localidad (OECD, 1999).

Una manera de analizar la oferta de actividades/servicios, es realizar una distinción entre aquellas que ofrecen acceso a infraestructura para la incubación, de aquellas otras que privilegian una incubación del tipo “virtual”. A partir de esta distinción, aquellas que cuentan con espacio físico, ofrecen tanto una serie de servicios básicos, relativamente poco sofisticados, orientados al mantenimiento y buen funcionamiento de las instalaciones, como un conjunto de servicios más avanzados, en cuya naturaleza y calidad descansa el valor agregado de las incubadoras (CSES, 2002). Por su parte, aquellas instituciones que operan bajo una modalidad virtual, concentran su asistencia sólo en este último grupo de servicios.

- *En relación a la infraestructura e instalaciones:*

Se debe tener en cuenta que la necesidad de espacio físico es diferente según el tipo de negocios y aunque la economía digital ahora permite que el proceso de incubación dependa cada vez menos de la infraestructura física (Sipos y Szabó, 2006), existen varios argumentos que resaltan su importancia para la incubación de negocios. Dicho

esto, las instalaciones (o servicios ‘duros’) deben entenderse como complemento de otras prestaciones más ‘blandas’ como asesoría, mentoría, capacitación, entre otras.

La provisión de instalaciones cumple al menos tres propósitos. En primer lugar, le permite a los emprendedores contar con servicios básicos y espacio a precios por debajo de los vigentes en el mercado, lo que reduce sustantivamente los costos operativos en las etapas iniciales de sus emprendimientos. En segundo lugar, el espacio compartido permite potenciar al grupo de emprendedores que se apoyan y aprenden entre sí. En tercer lugar, muy vinculado al anterior, se provee un espacio para el *networking* con otros empresarios (potenciales clientes y proveedores), instituciones de ciencia y técnica (universidades y centros de investigación) y cámaras empresarias.

A pesar de las ventajas mencionadas, la importancia de la provisión de espacio físico y servicios administrativos (generales) se fue reduciendo a lo largo del tiempo. Bergek y Norrman (2008), señalan que inicialmente estos servicios eran centrales para las incubadoras pero que más recientemente perdieron relevancia a manos de la provisión de servicios de apoyo profesional de diferentes características.

- *En relación a los servicios de asistencia:*

Conocer las actividades desarrolladas por las IEs brinda una idea aproximada del conjunto de capacidades existentes en cada una de ellas. De esta manera, no sólo debe considerarse el número o amplitud de servicios que ofrece sino también el grado de complejidad y especialización de los mismos. Así, resulta necesario poder diferenciar entre aquellas menos exigentes en materia de recursos (tanto humanos como financieros), de aquellas más demandantes (que requieren de capacidades técnicas para la selección, evaluación y acompañamiento de los beneficiarios).

De la revisión bibliográfica, también surge el set posible de servicios a ser prestados. Entre ellos, se destaca la provisión de servicios de capacitación, asistencia técnica (que involucra entre otros, apoyo para elaborar planes de negocios, identificar oportunidades de negocios, obtener financiamiento, entre otros), de vinculación (redes) y de financiamiento.

Asimismo, el éxito de los incubados depende no sólo de la naturaleza de los servicios sino también de la forma en que estos son provistos. En este sentido el enfoque de asistencia puede diferir en términos de intensidad horaria e integralidad (grado en que se incluye asistencia estratégica y operativa tanto como la relativa a la administración). SFEDI (2003) entiende que se debe poner en práctica un sistema de aprendizaje, asesoría y capacitación hecho a medida de los clientes para que estos aprendan a sortear las barreras que se puedan poner en el camino de su desarrollo y crecimiento. Para ello es importante identificar los modos de aprendizaje y capacitación formal e informal más relevantes para la necesidad de los diferentes clientes (ej. aprendizaje en línea, *mentoring* cursos formales/informales) y apoyar a cada emprendedor con sus estilos de aprendizaje preferidos. En la misma línea Wolfe y otros (2000) señalan la conveniencia de evaluar de modo sistemático las necesidades de los emprendedores y modificar en base a éste los servicios ofrecidos.

Por el perfil que muchas veces tienen los emprendedores, se vuelve importante poder acompañarlos en su formación y aprendizaje a través de profesionales experimentados que hablen su ‘mismo lenguaje’. Es por esto que muchas incubadoras buscan mentores para sus incubados, que pueden ser tanto personal de la institución como externos, y

deben asistir a los emprendedores en su planificación de negocios y a mejorar sus productos / servicios. Para ello la institución debe evaluar bajo qué circunstancias se ofrecen estos servicios, poner en marcha un proceso de reclutamiento, inducción y desarrollo de mentores e implementar un sistema para monitorearlos.

Las IEs pueden también involucrarse en la red, por ejemplo, intentando encontrar a otros actores útiles al propósito de compensar alguna carencia que tienen sus incubados. Lichtenstein (1992) provee evidencia empírica de la mejora en el desempeño de las empresas clientes (mayores ventas, menores costos, capacidades fortalecidas) a partir de la red de contactos que pone a disposición la IE.

En resumen, en relación a esta dimensión, los aspectos más relevantes a indagar son:

- i) El tipo de instalaciones provistas por la IE, en el caso de las que ofrecen espacio físico para la incubación.
  - *Describir el tipo de instalaciones ofrecidas: a) Infraestructura física (espacios físicos flexibles como oficinas, de producción, laboratorios, salas de reuniones, etc., provistos de servicios básicos de gas, electricidad, agua comunicación, internet, teléfono, fax, etc.), b) Infraestructura de tipo virtual (como sitio web especializado), y c) Servicios de tipo general (como área de recepción, secretaría, mensajería, mantenimiento, aseo, vigilancia, etc.)*
- ii) El tipo de servicios de asistencia ofrecidos. Analizando el grado de complejidad, especialización e integralidad de los mismos.
  - *Analizar la oferta de actividades y servicios (y su grado de complejidad).*
  - *Observar el perfil de los emprendedores beneficiarios de estos servicios.*
  - *Señalar el grado de integralidad y articulación de la oferta de servicios (esto es, que sea contemplativa de las diferentes etapas por las que transcurre el proceso emprendedor y se articule con otros instrumentos locales, provinciales y/o nacionales).*

### 2.2.8. Reglas de funcionamiento

En relación a los procedimientos operativos, la literatura señala que es esencial que se defina de manera clara el público objetivo, y los criterios de admisión y salida. De manera estilizada se sugiere abordar el estudio de los procesos de apoyo a la creación de empresas de acuerdo a tres etapas básicas: La pre incubación o ingreso, la incubación propiamente dicha y la graduación o salida.

#### - ***Procedimientos y políticas de ingreso (pre incubación)***

Los investigadores parecen estar de acuerdo en que la selección es una tarea clave de la institución dado que es la base para una efectiva asignación de recursos. Science Alliance (2007) entiende que la incubadora debe hacer actividades de *scouting* para encontrar ideas adecuadas y suficientes para llevar adelante una selección estricta de los proyectos con mayor potencial (*screening*) en donde trabajar de manera colaborativa y en red con otras instituciones es central.

La tarea de selección requiere identificar aquellas firmas que son débiles pero que prometen, y evitar aquellas que no pueden ser ayudadas a través de la incubación. Esto es un desafío que requiere una comprensión sofisticada del mercado y del proceso de

formación de nuevas empresas. SFEDI (2003) recomienda que al evaluar las propuestas se seleccionen aquellos proyectos que más se beneficien del ambiente de incubación y que al mismo tiempo alcancen los objetivos de la incubadora y de sus partes interesadas.

Las opiniones sobre criterios de selección son diferentes. La literatura las agrupa en dos enfoques: i) selección focalizada en la idea y ii) selección del emprendedor o equipo emprendedor. Dependiendo del enfoque elegido, las habilidades necesarias del gerente y su equipo son diferentes. Mientras que en el primero deben estar en condiciones de evaluar ideas y mercados, en el segundo, deben ser capaces de seleccionar perfiles y personalidades.

- *Incubación propiamente dicha*

Esta etapa es la central del proceso dado que es cuando el emprendedor recibe por parte de la incubadora un menú de servicios que lo ayudan a formar su empresa. SFEDI (2003) sostiene que a fin de que se lleve adelante una incubación que tenga en cuenta las necesidades de los clientes y los objetivos de la IE, la estrategia de incubación debería:

- Identificar medidas que logren que la IE actúe como catalizador del desarrollo económico local/regional y diseñar una evaluación del impacto en la economía local
- Definir los objetivos y metas de la incubadora, hacerlos públicos y asegurar que se plasmen en la provisión de servicios
- Identificar un portfolio de servicios de apoyo y las facilidades e infraestructura necesaria para asegurar que los emprendedores logren su potencial de crecimiento.
- Identificar métodos para asegurar la calidad de los servicios prestados y evaluar la calidad de los servicios externos
- Definir una metodología para reducir de manera gradual la dependencia de los emprendedores a la incubadora.

Uno de los temas más discutidos en la literatura es la cantidad de tiempo máximo que pueden permanecer los incubados bajo la supervisión de la incubadora. La mayoría de los países ponen como límite máximo los 5 años argumentando que solo incubadoras especializadas en temas tecnológicos (bio y nano) ofrecen un período de incubación que llega a los 7 años (CSES, 2002). Sin embargo, diferentes estudios afirman que en la práctica, 3 años es el período considerado óptimo para la incubación de negocios.

- *Políticas de graduación o egreso*

El principal objetivo es lograr que sus beneficiarios logren independizarse de manera completa de la IE. Para acotar los tiempos de permanencia, se recomienda que al firmarse el contrato la institución y el emprendedor consensuen una serie de objetivos de negocio específicos. Estos objetivos sirven no sólo para desarrollar un programa de asistencia a medida sino también para determinar con más precisión el momento en que la empresa debe graduarse. A su vez, se recomienda contar con una política de salida por escrito y pública.

Finalmente, una vez graduadas, se vuelve relevante considerar si la institución provee servicios de post graduación y *networking*.

En resumen, tres cuestiones son especialmente relevantes a considerar en el análisis de esta dimensión:

- i) Los procedimientos y políticas de ingreso a la incubadora. Donde se debe observar:
  - *La existencia o no de actividades de scouting sobre emprendedores y/o potenciales emprendedores.*
  - *Si existe una política de ingreso clara, escrita y pública.*
- ii) El proceso de incubación propiamente dicho. Donde debe analizarse:
  - *Si existe una estrategia explícita de incubación (comprobable).*
  - *Si esta estrategia tiene en cuenta las necesidades de sus beneficiarios y los objetivos de la incubadora.*
- iii) Las políticas de graduación o egreso. Donde debe examinarse:
  - *Si existe una política de egreso explícita y pública.*
  - *Si existen consensos explícitos entre la institución y el emprendedor sobre los objetivos que guíen el programa de asistencia a medida del emprendedor.*
  - *Si existe cierto grado de precisión sobre el momento en que la empresa debe graduarse (tiempos de estadía máximos; Aranceles crecientes en el tiempo de modo gradual; Incentivos a la salida; Remoción de subsidios y o apoyos; Acuerdos de metas y objetivos de desarrollo y crecimiento consensuada).*
  - *Si una vez graduadas las empresas, la institución provee servicios de post graduación y networking.*

### **2.2.9. Monitoreo y evaluación de la gestión**

Un último aspecto a incluir dentro de las dimensiones propuestas para analizar se refiere a la auditabilidad (*accountability*) y evaluación de la gestión.

Tanto el grado de transparencia de la gestión así como la posibilidad de un mayor acceso a la información por parte de las distintas partes interesadas en su desarrollo, se han convertido en variables clave a la hora de evaluar esa gestión. A su vez, en un contexto dinámico como en el que tanto empresas como instituciones se encuentran inmersos, la evaluación y el aprendizaje se han vuelto herramientas indispensables para poder adaptarse de mejor manera a los cambios en el entorno. En ese sentido, contar con evaluaciones de impacto de las actividades realizadas, de la satisfacción de los beneficiarios, así como sistemas de monitoreo de sus actividades son insumos estratégicos para el aprendizaje institucional. Siguiendo las recomendaciones propuestas por el Programa LEED, se sugiere contemplar una dimensión que dé cuenta de la presencia de estos procesos y su frecuencia.

Un insumo crítico en este proceso de aprendizaje organizacional son las actividades de monitoreo y evaluación. Experiencias de buenas prácticas internacionales remarcan que, a pesar de las dificultades metodológicas que puedan existir para llevar a cabo la evaluación de los resultados, aquellas experiencias donde estos procesos tuvieron más

relevancia fueron precisamente las más exitosas (Albuquerque, 2004; Niklasson, 2004; OCDE, 2004).

Según Niklasson (2004) las actividades de monitoreo son aquellas de carácter descriptivo que implican la recolección y difusión de los resultados de la intervención, mientras que las actividades de evaluación incluye aquellas de carácter analítico donde sobre los resultados de la ejecución se proponen líneas de mejora y se buscan explicaciones a lo que sucedió. Asimismo, dentro de esta descripción de las actividades de evaluación sería interesante contemplar el alcance de las mismas (si refieren a un número acotado de programas o si, por el contrario, abarcan la actuación de toda la institución, aún cuando algunos programas pertenezcan a otras instancias).

Al evaluar el desempeño institucional, numerosos autores recomiendan una amplia gama de indicadores cuantitativos y cualitativos. Entre aquellos que más se repiten en la literatura pueden mencionarse: i) la cantidad de emprendedores asistidos; ii) la tasas de ocupación del espacio disponible; iii) la tasas de supervivencia de emprendedores; iv) el grado de satisfacción de los emprendedores acerca de las asistencia recibida; v) la sostenibilidad financiera de la incubadora; vi) la cantidad de empleos creados; vii) el número de empresas creadas (que dejan la incubadora); viii) el período de estadía en la incubadora antes de egresar; ix) la tasas de supervivencia de las empresas graduadas y; x) el crecimiento de las ventas y de los beneficios, entre otros.

Otro punto a analizar se refiere al grado de formalización de las actividades de monitoreo y evaluación entendido no sólo como la existencia de procedimientos sistemáticos y frecuentes, sino también como la existencia de documentación escrita acerca de los resultados de estas actividades. En particular, interesa conocer si quedan documentados de alguna forma, y fundamentalmente cuál es el uso efectivo que se les da en la institución. Wolfe y otros (2000) resaltan la importancia de asegurar que el proceso de evaluación sea manejable y consistente y que los resultados sean usados para mejorar el desempeño de la institución.

En resumen, los principales aspectos a analizar en esta dimensión serían:

- i) Si la institución posee un sistema formal de monitoreo y evaluación de su gestión y las personas intervinientes en el mismo. Adicionalmente, la naturaleza de las actividades que se realizan (si es sólo monitoreo, evaluación, o ambos tipos).
- ii) La frecuencia con la que se realizan las actividades de monitoreo y evaluación.
- iii) La importancia asignada a los resultados de dichas evaluaciones.

### **3. Reflexiones finales**

Uno de los principales resultados de los procesos de transformación políticos y económicos operados a nivel internacional en los últimos 20 años ha sido la rejerarquización de los espacios locales como ámbitos de construcción de ventajas competitivas dinámicas. En este contexto, un nuevo paradigma del desarrollo fue tomando forma. Dentro de este nuevo paradigma, el territorio deja de ser visto como el depósito de los recursos productivos para pasar a ser un actor clave de la competitividad.

En particular, en el marco de este nuevo paradigma, especial atención han recibido las “nuevas políticas” de desarrollo local. Este menú de nuevas políticas tiene como ingredientes esenciales la promoción de la creación de nuevas empresas, la mejora de la competitividad internacional de las existentes, el fomento y promoción de *clusters* productivos regionales, entre otros. Si bien el debate en torno a estas nuevas políticas ha sido extensamente documentado, la institucionalidad de estas nuevas políticas recibió menor atención.

En lo que respecta a las instituciones de apoyo a la creación de nuevas empresas, en muchos casos el análisis ha tratado a las mismas como una caja negra. Así es que se vuelve necesario abrir la misma para llevar adelante análisis más rigurosos respecto de su funcionamiento. De este modo, se observa que tanto académicos como políticos han girado su mirada desde las preguntas que refieren a qué cosas hacer para promover el desarrollo y la creación de empresas en determinadas áreas, hacia cuestiones que se relacionan con el cómo hacer esas cosas.

En este contexto, el presente documento pretende contribuir al estudio de las instituciones de apoyo a la creación de empresas (incubadoras en particular) en América Latina, desarrollando una propuesta metodológica para abordar su análisis.

Esta iniciativa puede ser el punto de partida para, en un futuro, trabajar sobre la definición de algunos estándares nacionales que las incubadoras puedan tener como referencia para trabajar y asegurar altos niveles de calidad y consistencia del servicio. Dicho esto, los objetivos más específicos de la definición de estándares podrían ser: proveer una referencia de indicadores de buenas prácticas sobre los cuales las incubadoras se puedan evaluar o medir, asegurar que las IE provean servicios flexibles y de alta calidad, suministrar a las IE una idea clara de los estilos de aprendizaje preferidos de los *start ups* y de los negocios jóvenes, darle herramientas a las IE para re evaluar sus actividades y desempeño de manera regular y trabajar en pos de una mejora continua.

Sobre la base de la literatura revisada, las dimensiones finalmente seleccionadas para estudiar a las IE son: a) Dimensión y situación general del área de actuación, b) El proceso que dio origen a la institución, c) Grado de Integración y legitimidad, d) Configuración institucional y reglas de gobierno, e) Recursos humanos y capacidades, f) Recursos financieros, g) Servicios y actividades de la incubadora, h) Reglas de funcionamiento, i) Monitoreo y evaluación de la gestión.

Lo relevante del análisis es que todas las dimensiones señaladas en este estudio han probado ser una herramienta adecuada para poder diferenciar las distintas configuraciones que el fenómeno de las incubadoras puede asumir en el ámbito latinoamericano. Estas dimensiones son un primer paso que podrá perfeccionarse, dotándolas de mayor precisión y validez en términos de su representatividad.

En suma, el esfuerzo realizado hasta aquí en la elaboración de este documento debe ser considerado como un punto de partida para avanzar en la realización de un estudio sobre el fenómeno de las instituciones de apoyo a la creación de empresas en Argentina. Se trata de un conjunto de sugerencias y proposiciones realizadas sobre la base de una extensa revisión de literatura y de la lectura de casos concretos. Seguramente, el debate que pueda surgir a partir de la consideración de estas páginas enriquecerá su contenido y permitirá desarrollar de mejor manera futuros estudios.

A partir de esto, el desafío que resta por delante es aplicar esta metodología de naturaleza cualitativa a un número limitado de casos, adoptando una perspectiva evolutiva centrada en los procesos de aprendizaje y las lecciones que de cada experiencia pudieran ser extraídas. Complementariamente se podrán realizar análisis comparativos con otras experiencias extra-regionales a fin de poder extraer más lecciones para el diseño y gestión de instituciones de apoyo a la creación de empresas.

## BIBLIOGRAFÍA

Acs, Z y Szerb, L. (2006). Entrepreneurship, Economic Growth and Public Policy. *Small Business Economics*, 28(2/3), pp.109-122.

Acs, Z. y Mueller, P. (2006). Employment effects of business dynamics: Mice, Gazelles and Elephants. Discussion. *Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy* No. 2306. Disponible en Internet en <ftp://papers.econ.mpg.de/egp/discussionpapers/2006-23.pdf> (última visita: 19-02-2010).

Albuquerque, F. (2004). Desarrollo local y descentralización en América Latina, *Revista de la CEPAL*, vol 82, pp.155-169.

Amos, D. (2010). *Technology incubator business plan*, Economic Development Alliance of Southeast Alberta, Calgary.

Angelelli, P., Moudri, R. y Llisterri, Juan J. (2006). Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe. *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington D.C.: BID

Audretsch, D. y Thurik, R. (2000). What's new about the new economy? Sources of growth in the managed and entrepreneurial economy. *ERIM Report Series Research in Management* ERS-2000-45-STR.

Audretsch, D. y Thurik, R. (2001). Linking entrepreneurship to growth, *OECD Directorate for Science, Technology and Industry Working Paper* 2001/2.

Bergek, A. y Norrman, C. (2008). Incubator best practice: A framework, *Technovation*, (28), 1-2, pp.20-28.

Carree, M., van Stel, A., Thurik, R. y Wennekers, S. (2002). Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD Countries in the Period 1976–1996. *Small Business Economics*, vol. 19(3), pp.271-290.

Ciancio, M. y Fardelli, C (2005). *Incubadoras de empresas en Argentina: surgimiento, desarrollo y perspectivas*, artículo presentado en el XI Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica, ALTEC, Salvador de Bahia, Brasil.

CSES (2002). Benchmarking of Business Incubators. European Commission, Enterprise Directorate General No: Issue Brussels.

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.

LEED Program. (2006). Reshaping a Local Economy through a Development Agency: The Case of Laganside Corporation, Belfast, United Kingdom The Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE).

Lewis, D. (2001). Does Technology Incubation Work? A Critical Review, *Reviews of Economic Development Literature and Practice*: No. 11 U.S. Economic Development Administration.

Llorens, J., Albuquerque, F. y Del Castillo, J. (2002). Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. *Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington: BID.

Lundström, A y Stevenson, L. (2007). The fabric of entrepreneurship policy. En Audretsch, D. Grilo, I. y Thurik, R. (eds), *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Edward Elgar

Meyer-Stamer, J. (2007). Designing a Regional Development Agency: Options and Choices, *Mesopartner working papers* N° 10, disponible on line en [www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com)

Nelson, R. (1991). Why do firms differ and how does it matter?. *Strategic Management Journal*, 12(Winter Special Issue), pp.61-74.

Nelson, R. y Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Belknap.

Niklasson, L. (2004). *Learning Networks for Regional Development: Evaluation as a tool for regional governance*. Trabajo presentado en la Sexta Conferencia de la Asociación Europea de Evaluación, Berlin, Octubre.

Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.

Nyström, K. (2008.) Is Entrepreneurship the Salvation for Enhanced Economic Growth? *CESIS Electronic Working Paper Series* No. 143.

OCDE. (2001). *Entrepreneurship, Growth and Policy*. Paris: OCDE.

OCDE. (2001). *Local Partnerships for Better Governance*, OECD, Paris.

OCDE. (2004). *New Forms of Governance for Economic Development*, OECD, Paris.

Programa de Desarrollo Emprendedor - PRODEM (2004). Mapa de instituciones Argentinas de Desarrollo Emprendedor. Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Rice, M., y Matthews, J. (1995). *Growing New Ventures, Creating New Jobs: Principles and Practice of Successful Business Incubation*. Westport, CT: Quorum Books.

Science Alliance (2007). Exploring best practices in incubation in Europe an Israel, Final Report, The Hague.

Sipos, Z. y Szabó, A. (2006). Benchmarking of business incubators in CEE and CIS transition economies, ERENET-SINTEF, Budapest.

Small Firms Enterprise Development Initiative Ltd (SFEDI) (2003). *Quality Benchmarks for Business Incubators A partnership project to measure and raise standards in business incubation*, SFEDI, Sheffield.

Teece, D. Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), pp.509-533.

Thurik, R. y Wennekers, S. (2001). A note on entrepreneurship, small business and economic growth. *Erasmus Research Institute of Management Report Series ERS-2001-60-STR*.

Van Praag, M. y Versloot, P. (2007). What is the Value of Entrepreneurship? A Review of Recent Research. *Small Business Economics*, vol. 29(4), pp.351-382.

Vázquez Barquero, A. (2001). La Política de Desarrollo Económico Local. En Proyecto CEPAL/GTZ: *Desarrollo económico local y Descentralización en América Latina*, CEPAL-GTZ: Santiago, Chile.

Wolfe, C., Adkins, D., Sherman, H. (2000). *Best practices in business incubation*, NBIA, Maryland.

Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.