



Estudios del Centro de Desarrollo

Startup América Latina

CONSTRUYENDO UN FUTURO INNOVADOR

INFORME DE AVANCE

Ideas redes

Impacto global

START-UP AMÉRICA LATINA
Construyendo un futuro innovador

Informe preliminar de avance

Noviembre de 2015

Este documento contiene un informe preliminar de avance sobre la evolución y los desafíos a futuro del apoyo a las startups en América Latina. Presenta una actualización preliminar del estudio OCDE (2013), *Startup América Latina: Promoviendo la Innovación en la Región*, OECD Development Centre Studies, Paris, France. Este documento se presenta para la discusión en el marco del Start-up Nation Summit co-organizado por INADEM en Monterrey en Noviembre de 2015.

Contacto: Annalisa Primi, Economista Principal, Jefe, Iniciativa de Diálogo de Política sobre Cadenas Globales de Valor, Transformación Productiva y Desarrollo, Centro de Desarrollo de la OCDE, Paris, Francia. annalisa.primi@oecd.org

PRÓLOGO

El apoyo a la innovación y al desarrollo productivo es una herramienta central en las estrategias de desarrollo en economías abiertas y globales. Los países en desarrollo, si bien aún distan de los países de la OCDE en cuanto a su capacidad de introducir innovaciones en los mercados, registraron un incremento significativo en su dinamismo empresarial en la última década. En el marco de un renovado interés en la innovación para el desarrollo, la creación de nuevos emprendimientos innovadores y con alto potencial de crecimiento es un fenómeno de una importancia cada vez mayor tanto en los países avanzados, como en los emergentes y el los en vía de desarrollo, tanto en lo que se refiere a iniciativas del sector privado como a las políticas públicas.

En el marco del trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre desarrollo productivo e innovación y como parte de las actividades de la Iniciativa de la OCDE de Diálogo de Política sobre Cadenas Globales de Valor, Transformación Productiva y Desarrollo, este documento presenta un informe preliminar de avance sobre el apoyo a las startups en América Latina, con énfasis en las experiencias de México. Este informe preliminar de avance se basa en unas consultas preliminares llevadas a cabo en Noviembre de 2015 con actores públicos y privados en Chile, Colombia, México y Perú. Con base en las experiencias de los países de la región y de los países de la OCDE, el documento identifica unas primeras pautas para mejorar el diseño y la implementación de las políticas con el fin de incrementar su impacto.

El informe final se lanzará en Noviembre de 2016 en el marco de la Séptima Reunión Plenaria de la Iniciativa Diálogo de Política sobre Cadenas Globales de Valor, Transformación Productiva y Desarrollo que se llevará a cabo en la Ciudad de México.

AGRADECIMIENTOS

Este informe preliminar de avance fue elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE bajo la supervisión de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE y Annalisa Primi, Economista Principal del Centro de Desarrollo de la OCDE y Jefe de la Iniciativa de la OCDE para el Diálogo de Políticas sobre cadenas de valor, transformación productiva y desarrollo. Annalisa Primi está a cargo de la coordinación del proyecto y de la elaboración del documento. Lucía Pérez-Villar, economista Jr. del Centro de Desarrollo colaboró en la redacción del informe.

Este informe preliminar de avance es el resultado de la colaboración de largo plazo entre el Centro de Desarrollo de la OCDE y el Gobierno de México. En particular se agradece el apoyo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) por promover la revisión de buenas prácticas en México y en la región de América Latina, sobre la gestión de los ecosistemas emprendedores, así como el papel de la Delegación de México ante la OCDE por impulsar el intercambio de experiencias y el diálogo de políticas de innovación y de transformación productiva en economías globales. En particular se agradece el valioso apoyo de Enrique Jacob Rocha, Presidente de INADEM, del Embajador Dionisio Pérez-Jácome y Flavia Farinetti, Consejera Económica de la delegación permanente de México ante la OCDE, quienes fueron fundamentales para facilitar el buen desarrollo del proyecto.

Se agradece también a representantes del sector privado, especialistas y formuladores de políticas de los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú quienes participaron en las primeras rondas de consulta que se llevaron a cabo entre el 4 y el 11 de Noviembre de 2015. En particular:

En Chile, agradecemos a Eduardo Bitrán, Presidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Inti Nuñez y Felipe Jara, respectivamente Gerente y Subgerente de Emprendimiento de CORFO, Gonzalo Miranda, Gerente General de Austral Capital, Fernando Prieto, Presidente de Gal&leo, y Germán Echecopar, Profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez.

En Colombia, agradecemos, a Tomás Mejía, Secretario de Desarrollo Económico de Medellín, y a Isabella Muñoz, Directora Ejecutiva de ColCapital.

En México, la preparación de este informe de avance preliminar se benefició del valioso apoyo y la asistencia de funcionarios del INADEM. En particular se agradece a Adriana Tortajada, Directora General de Programas de Emprendedores y Financiamiento, Iván Ornelas, Coordinador del Area Internacional, Alejandro González, Coordinador General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento, Liliana Reyes, Directora de Capital Emprendedor. Además se agradece a Marcus Dantus, Gerente General de Startup Mexico, Hernán Fernández, Gerente General de Angel Ventures Mexico, Tim Kessler y Narciso Suarez de ABT Associates, y a Alberto Saracho de C230 Consultores.

En Perú agradecemos a Luis Mesias y Maria del Carmen Vergaray, respectivamente Director General de Comercio Exterior y Desarrollo Economista del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y a Sergio Rodriguez, Director de Innovación del Ministerio de la Producción.

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCION.....	7
START-UP AMERICA LATINA 3 AÑOS DESPÚES: UNA REGIÓN EN MOVIMIENTO	8
La región enfrenta una coyuntura de bajo dinamismo y elevada incertidumbre global	8
Sin embargo, el panorama de las startups en América Latina hoy es más alentador que en 2012	10
El apoyo a las startups en América Latina se consolida y mira hacia el futuro	11
México acelera en impulsar las startups	16
Pese a los avances quedan importantes retos por superar	21
CONCLUSIONES.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	26

Tabla

Tabla 1. Avanzando en la calidad de los sistemas de apoyo a las startups: pautas preliminares.....	22
--	----

Gráficas

Gráfica 1. América Latina y el Caribe en la economía mundial, 2015	8
Gráfica 2. El desafío de América Latina: movilizar la inversión en I+D	9
Gráfica 3. Taxonomía de instrumentos de apoyo directo al emprendimiento innovador, 2015.....	14
Gráfica 4. Actores activos en el apoyo a las startups	15
Gráfica 5. México: instrumentos de apoyo directo a las startups, 2015 (versión preliminar)	17
Gráfica 6. Evolución del apoyo a las startups en México 2012-15 (versión preliminar)	18

Recuadros

Recuadro 1. La experiencia de los países OCDE en el apoyo a las startups.....	13
Recuadro 2. Colaboración en estrategias de desarrollo regional: Proyecto iCluster de MUSEIC.....	20
Recuadro 3. Recomendaciones identificadas en 2012/13 y su relevancia en 2015	23

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción Chile
CMIC	Corporación Mexicana de Inversión de Capitales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
I+D	Investigación y Desarrollo
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor (Mexico)
MSTI	Main Science and Technology Indicators (OECD)
MUSEIC	Consejo México-Estados Unidos de Emprendimiento e Innovación
MYPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NAFIN	Nacional Financiera (México)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PRODUCE	Ministerio de la Producción de Perú
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RYCIT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología
SUM	Start-up Mexico
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina enfrenta una coyuntura compleja, sin embargo, el panorama de las startups en América Latina hoy es más alentador que en 2012. La economía global, sigue buscando nuevas fuentes de crecimiento y la coyuntura global no ayuda a los países de la región a superar sus brechas estructurales en especialización, productividad e innovación. Pese a los escasos avances en materia de dinamismo de los sistemas tecnológicos y de innovación en los países de la región, una mirada al mundo de las startups nos muestra una cara diferente, y más alentadora de la región.

El apoyo a las startups en América Latina se consolida y mira hacia el futuro. La matriz de instrumentos directos de apoyo al emprendimiento innovador se moderniza. El abanico de instrumentos de apoyo a las startups en América Latina entre 2012 y 2015 evoluciona. Chile, Colombia, México y Perú están introduciendo mecanismos más ágiles y rápidos. Además de los apoyos tradicionales en capital semilla y capital de riesgo, aparecen instrumentos novedosos en línea con las tendencias globales como el “*crowdfunding*” y los programas de apoyo integrado donde al financiamiento se suman servicios reales de apoyo a las startups y nuevas formas de fomento resultantes de los avances de la economía colaborativa, como nuevas prácticas de *business sharing* e innovación abierta.

Entre 2012 y 2015 México acelera en el apoyo a las startups. Se invierte en promover la cultura emprendedora en el país y se impulsa la imagen de México como un lugar para emprendimientos de impacto global, se fortalece la institucionalidad para el fomento a las startups y se incrementa el financiamiento en etapas tempranas, superando así uno de los mayores retos identificados en OCDE (2013). En el apoyo a las startups México mira al mundo tanto como mercado de destino potencial de las exportaciones de sus startups, tanto como aliados y contrapartes de proyectos innovadores.

América Latina está acumulando aprendizaje en la gestión de políticas de apoyo a las startups. Entre las lecciones aprendidas destaca la importancia de alinear el apoyo a las startups con una estrategia de transformación productiva y de innovación más amplia, y el reconocimiento que las startups no operan en un vacío, y que la calidad y densidad del ecosistema productivo y de innovación cuenta para definir las probabilidades de éxito de las startups.

Entre los desafíos a futuro destacan: seguir avanzando en generar una nueva imagen de la región como un lugar para la innovación de impacto global, superar las brechas en el desarrollo del mercado de inversionistas ángeles y potenciar las oportunidades de escalamiento para emprendimientos exitosos, incrementar la capacidad de diseñar esquemas de apoyo teniendo en cuenta la vocación global de las startups e identificar formas de cooperación a nivel regional que fortalezcan las dinámicas innovadoras en cada país, sumando esfuerzos y talentos.

INTRODUCCION

El emprendimiento innovador es un agente de cambio importante para generar empleo de calidad, mayor crecimiento e innovación.

1. La difusión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y los procesos de transformación de la organización de la producción a escala mundial, donde las empresas operan en redes cada vez más, han contribuido a generar un interés creciente en este fenómeno tanto en los países de la OCDE como en los países en desarrollo. Las startups apoyan el cambio estructural en la economía, al contribuir a introducir nuevos productos y servicios intensivos en conocimiento. Al mismo tiempo, contribuyen a sostener la innovación, aportan dinamismo a la productividad del sistema económico y generan oportunidades de empleo de calidad.
2. Desde 2012, el fenómeno de las startups ha atraído una atención creciente por parte de los medios de comunicación, de los especialistas en innovación, de los inversionistas y de los formuladores de políticas en América Latina. Entre 2012 y 2015 las políticas de apoyo a las startups se han introducido en varios países, como por ejemplo Chile, Colombia, México y Perú (OCDE, 2013), pero también en Uruguay y Panamá, entre otros (OCDE, 2015). Estas políticas, a diferencia de las otras intervenciones más tradicionales de apoyo a la innovación y la competitividad, han evolucionado rápidamente, y en sólo tres años se han generado cambios importantes en su lógica, enfoque y estructura.
3. Este documento contiene un informe preliminar de avance sobre la evolución y los desafíos a futuro del apoyo a las startups en América Latina, y se presenta para la discusión en el marco del Start-up Nation Summit co-organizado por INADEM en Monterrey en Noviembre de 2015.
4. Este documento contiene un breve análisis de la coyuntura económica que enfrentan los países de la región; una visión general del panorama de las startups en América Latina, identificando las modificaciones principales entre 2012 y 2015, un análisis de la evolución de los sistemas de apoyo a las startups con base en información preliminar de Chile, Colombia, México y Perú (países que conforman la Alianza para el Pacífico) y un énfasis en los avances recientes registrados en México. Este informe preliminar de avance concluye identificando avances y retos por superar.

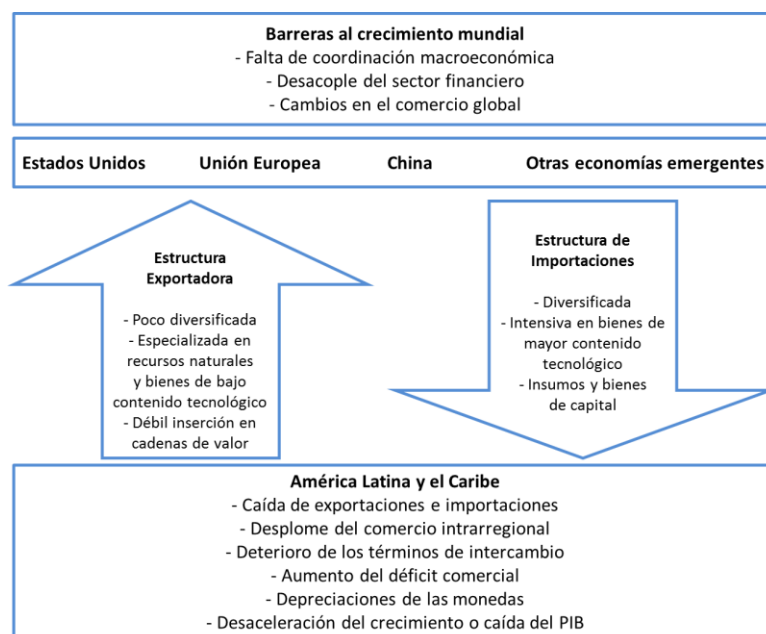
START-UP AMERICA LATINA 3 AÑOS DESPÚES: UNA REGIÓN EN MOVIMIENTO

La región enfrenta una coyuntura de bajo dinamismo y elevada incertidumbre global

América Latina enfrenta una coyuntura compleja. La economía global, pese a algunos avances, sigue buscando nuevas fuentes de crecimiento y la coyuntura global no ayuda a los países de la región a superar sus brechas estructurales en especialización, productividad e innovación.

5. Bajo crecimiento e incertidumbre global refuerzan las debilidades estructurales de la región. En 2014 el PIB de la región creció 1.5% mostrando una reducción sensible del 2.5% de crecimiento registrado en 2013 (OECD/CAF/ECLAC, 2014). El agotamiento del ciclo de alza de los precios de los recursos naturales, la desaceleración de la economía China y la elevada incertidumbre de la economía global frente a cambios tecnológicos disruptivos, dejan a las economías de la región con brechas de productividad, capacidades y tecnologías que dificultan la salida de la coyuntura actual (OECD/CAF/ECLAC, 2014; CEPAL, 2015). La especialización en recursos naturales, una canasta exportadora poco diversificada, y la dependencia del exterior por importaciones de alto contenido tecnológico, contribuyen a incrementar la vulnerabilidad de las economías de la región frente a una coyuntura internacional caracterizada por desaceleración del crecimiento y del comercio internacional (Gráfica 1; CEPAL, 2015).

Gráfica 1. América Latina y el Caribe en la economía mundial, 2015

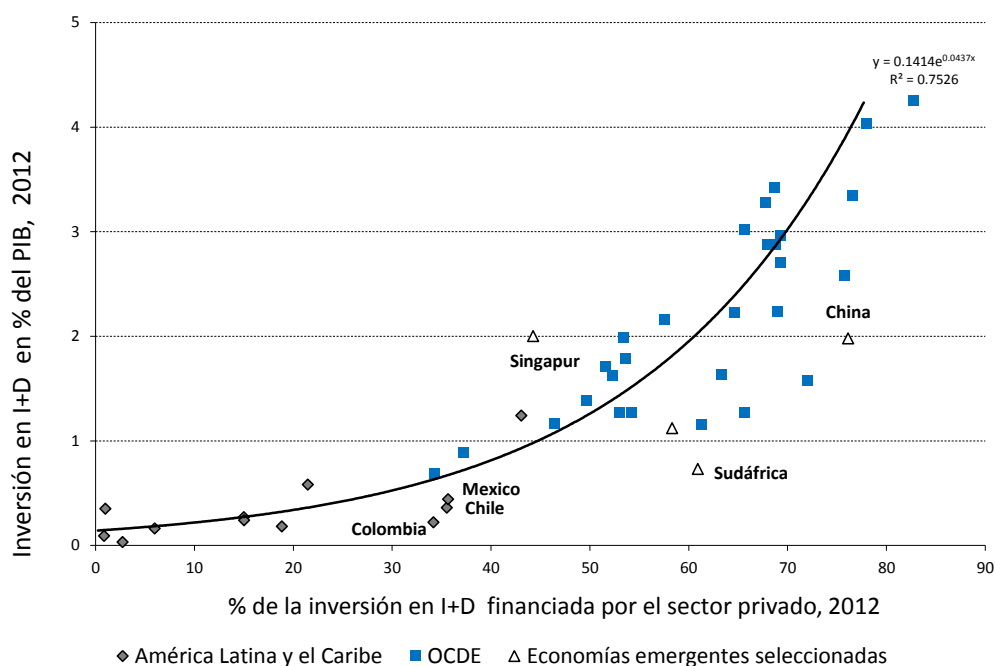


Fuente: CEPAL (2015), América Latina y el Caribe en la economía mundial, 2015, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

START-UP AMÉRICA LATINA: Construyendo un futuro innovador

6. Los países de América Latina siguen invirtiendo poco en ciencia, tecnología e innovación. En América Latina la inversión en I+D en relación al PIB pasó de 0.63% a 0.74% entre 2009 y 2013, sin embargo, el dinamismo innovador de los países de América Latina sigue distante del de los países de la OCDE, donde en promedio los países invierten alrededor del 2.3% del PIB en I+D -2.36% en 2013; (Gráfica 2; OECD, 2015; RICYT, 2014). Las dinámicas del período de bonanza no han llevado aún a materializar el cambio estructural y el dinamismo innovador que habrían podido permitir generar más valor agregado local en más sectores y actividades económicas. Para dinamizar la innovación es preciso un incremento sustancial de la inversión privada en I+D junto con un creciente y mejor apoyo por parte del sector público. Por esto es fundamental avanzar en el diseño de incentivos y políticas que estimulen la inversión en actividades de innovación por parte del sector privado, incluyendo el apoyo a la creación de nuevas empresas de base tecnológica. El apoyo a la innovación y unas políticas industriales inteligentes que logren materializar las oportunidades de las economías globales del conocimiento son aún una tarea pendiente para América Latina (CEPAL, 2015).

Gráfica 2. El desafío de América Latina: movilizar la inversión en I+D sumando esfuerzos públicos y privados para una agenda de cambio estructural



Nota: Nota: América Latina y el Caribe incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, El Salvador y Uruguay. Economías emergentes seleccionadas incluyen China, Federación Rusa, Singapur y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) Database de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Sin embargo, el panorama de las startups en América Latina hoy es más alentador que en 2012

Pese a los escasos avances en materia de dinamismo de los sistemas tecnológicos y de innovación en los países de la región, una mirada al mundo de las startups nos muestra una cara diferente, y más alentadora de algunas de las economías de la región.

7. Las startups ya son una realidad en algunos países de América Latina. Cuando en 2012-13 se realizó el primer informe “Start-up América Latina: Promoviendo la Innovación en la Región”, la realidad de las startups en los países de la región era muy incipiente (OECD, 2013). Ahora, tres años después, las startups ya son una realidad empresarial y cuentan con un sistema de apoyo en expansión en varios países de la región.

8. Una mirada al mundo de las startups nos muestra una región en movimiento, capaz de generar ideas y empresas innovadoras; una región dinámica y en mejor estado de lo que nos revelan los indicadores agregados. Unicornios (e.g. startups con valoración superior a un billón de dólares), centauros (startups con valoración entre 100 millones de dólares y un billón de dólares) y “little-ponies” (startups con una valoración entre 10 y 100 millones de dólares) también existen en los países de la región. Por ejemplo, Chile en noviembre de 2015 cuenta con un unicornio, cuatro centauros, y 31 “little-ponies”; Singapur, por su lado, cuenta con 2 unicornios, 12 centauros y 27 “little ponies” (datos CORFO, Noviembre 2015).

9. Se aprecia en la región un cambio de mentalidad, y una creciente aceptabilidad de la cultura empresarial. A partir de las primeras consultas realizadas por el informe “Startup America Latina: construyendo un futuro innovador”, todos los actores, públicos y privados en Colombia, Chile, México y Perú han resaltado que en los últimos tres años se ha registrado un cambio de percepción en relación a la creación de empresas innovadoras. Mientras que en 2012-13 todavía las startups aparecían como un tema “ajeno” y “lejano” para la cultura de los países de la región, hoy en día la percepción es que sí hay oportunidades para los países de América Latina de crear y desarrollar nuevas empresas innovadoras. Por supuesto las dificultades de escalamiento y competitividad en el mundo global, reducida disponibilidad de fondos en cuanto a montos, baja propensión al riesgo de los inversionistas, legislación poco amigable y compleja siguen siendo barreras relevantes para las startups en la región; sin embargo la percepción es que en todos estos ámbitos se está avanzando. Y de hecho hay más startupperes en la región, más grandes empresas con estrategias de innovación abierta, y nuevas políticas tratando de apoyar las startups.

El apoyo a las startups en América Latina se consolida y mira hacia el futuro

Las políticas públicas juegan un papel importante en el apoyo a las startups.

10. Las startups enfrentan desafíos específicos en su creación, desarrollo y expansión, diferentes de los de las empresas tradicionales. Esto se debe principalmente a los altos riesgos e incertidumbre relacionados con sus operaciones, en especial en las fases más tempranas de su desarrollo. Por ello, las políticas públicas de apoyo a las startups se configuran como un conjunto específico de diferentes formas de apoyo al emprendimiento innovador. Este varía entre países en función de su estructura institucional, organización territorial y el nivel de desarrollo de la base científica y productiva (OCDE, 2013; Primi, 2013). La gobernanza institucional incluye, en general, los organismos responsables de la política de innovación y de desarrollo productivo y competitividad, así como instituciones públicas y privadas focalizadas en el apoyo al emprendimiento innovador, como son, por ejemplo, las redes de inversionistas ángeles, las incubadoras y las aceleradoras, entre otros.

11. La creación de startups requiere formas de financiamiento apropiadas en cada una de las fases de desarrollo. En la gestación y creación es fundamental el capital semilla. En la expansión, los inversionistas ángeles y el capital de riesgo actúan como puentes antes de que las empresas exitosas puedan salir a los mercados de capitales. Las experiencias de los países de la OCDE y de algunos países de América Latina muestran cómo las políticas públicas actúan en la oferta tanto de capital semilla como en general de los incentivos para el desarrollo de la industria financiera de inversionistas ángeles y de capital de riesgo. Al mismo tiempo, la creación y la expansión de las startups encuentran a menudo barreras legales, sobre todo en países en desarrollo, y brechas de capacidades entre el conocimiento técnico del investigador o innovador y su capacidad de gestión empresarial. Por ello las simplificaciones de trámites y las mejoras paulatinas en el marco legal, junto con servicios e infraestructura —como, por ejemplo, el acceso a Internet y a espacios físicos para la incubación de proyectos innovadores—, son importantes para incrementar la propensión al emprendimiento innovador en un determinado ecosistema (OCDE, 2013).

12. Las políticas públicas pueden generar nuevas formas de colaboración con el sector privado para potenciar el impacto de algunas de las nuevas tendencias de mercado. Por ejemplo, recientemente algunas grandes empresas han optado por modelos de innovación abierta con los cuales apoyan, por medio de diferentes acciones, la creación de nuevas empresas de base tecnológica como parte de su propia estrategia de innovación. Este es el caso de Telefónica con la red de incubadoras de Wayra, presente en varios países de América Latina y la iniciativa *Telefónica Open Future* que busca integrar las iniciativas de innovación abierta y emprendimiento de Telefónica con servicios de mentoría y contactos con inversionistas y clientes potenciales. Un desafío emergente para las políticas públicas es aprovechar estas nuevas tendencias y generar incentivos para aumentar la colaboración público-privada en ese ámbito e incrementar el impacto de las políticas sobre la creación y desarrollo de las startups.

El ecosistema de apoyo a las startups está pasando de una fase de experimentación a una de consolidación.

13. Si bien existe un interés creciente en apoyar la creación de startups en América Latina no se cuenta con una definición única para identificar a estas empresas. En general, éstas se definen o en base a

su desempeño, es decir, en función de su potencial de crecimiento, o en base a su orientación innovadora y contenido tecnológico. En general, las startups son emprendimientos innovadores que proveen soluciones a problemas emergentes o crean nuevas demandas mediante el desarrollo de nuevas formas de negocios. Chile, Colombia, México y Perú tienen enfoques distintos al definir las startups. En Chile las políticas públicas apuntan a apoyar la creación de empresas con alto potencial de crecimiento, Colombia se focaliza en lograr emprendimientos con alto crecimiento marcados por el esfuerzo innovador y en Perú se diseñan instrumentos que fomenten la creación de nuevos emprendimientos relacionados con las TIC e innovaciones en sectores tradicionales. En México, la política de apoyo a las startups se focaliza en nuevas empresas de contenido tecnológico o innovador, diferenciándose marcadamente de las políticas de apoyo a la creación de nuevos emprendimientos tradicionales. Estos países están empezando a monitorear el desempeño de estas empresas con base en prácticas globales. Así se clasifican las startups como *unicornios* (e.g. startups con valoración superior a un billón de dólares), *centauros* (startups con valoración entre 100 millones de dólares y un billón de dólares) y *“little-ponies”* (startups con una valoración entre 10 y 100 millones de dólares).

14. En Colombia, Chile, Perú y México el apoyo a las startups está pasando de una fase de experimentación a una de consolidación. Cuando se llevaron a cabo las consultas y la investigación para el reporte *Start-up América Latina: Promoviendo la Innovación en la Región* (OCDE, 2013), los países estaban empezando a introducir programas de apoyo focalizado a las empresas innovadoras. En 2010 Chile introdujo Start-up Chile; en 2012 Colombia lanzó iNNpulsa Colombia y Perú Start-up Perú, y en 2013, México creó INADEM.

15. Hoy en día, después de tres años, las primeras consultas llevadas a cabo para la actualización del estudio revelan que estos países han avanzado en desarrollar capacidades institucionales en apoyo a las startups. Por un lado, aunque cada país apoye las startups de una manera diferente y aunque el grado de madurez de los ecosistemas emprendedores y de políticas de apoyo sea diferente, todos han superado la fase de experimentación y están pasando de una lógica piloto a una lógica de escalamiento de estas políticas. De hecho los países están buscando formas de integrar y articular las políticas de fomento a las startups con las políticas de innovación y de transformación productiva y competitividad exportadora en cada país. Chile, por ejemplo ve en la política de apoyo al emprendimiento innovador un pilar importante de su política de transformación productiva, por esta razón, uno de los grandes desafíos es como compatibilizar la lógica de apoyo al emprendimiento innovador “desde abajo hacia arriba” con la necesidad de apoyar la creación de nuevas empresas sofisticadas, proveedoras de servicios, tecnologías y nuevos productos en sectores de alto potencial para el país.

16. La introducción de los programas de apoyo a las startups en los países de América Latina ha generado un aprendizaje institucional relevante en estos tres años. Apoyar las startups requiere modalidades de fomento más ágiles y rápidas. Las ventanas de oportunidades en el mundo de las startups se abren y se cierran a ritmos de mercado mucho más veloces que en el caso de los emprendimientos tradicionales, por lo tanto las políticas públicas deben desarrollar nuevas formas de entregar soporte que estén en línea con el dinamismo del mundo real de las startups. Asimismo, la gestión de los sistemas de apoyo a las startups precisa de nuevas formas de selección de beneficiarios y de nuevos criterios de selección de los proyectos relevantes, considerando que las startups presentan niveles de riesgo e incertidumbre mucho mayores que los emprendimientos tradicionales. Si bien es temprano para evaluar el impacto de muchos de estos programas, porque siguen siendo bastante recientes, un elemento a tener en cuenta en las evaluaciones que se llevarán a cabo es verificar la contribución eventual de estos nuevos programas a modificar conductas organizacionales y de gestión de los sistemas tradicionales de apoyo a la innovación y al desarrollo productivo. Los programas de apoyo a las startups podrían también estar actuando como dinamizadores y modernizadores de los sistemas tradicionales al brindar nuevas formas de pensar, gestionar e implementar las políticas públicas.

La matriz de instrumentos directos de apoyo al emprendimiento innovador se moderniza, aparecen nuevos actores en el ecosistema de apoyo a las startups y las necesidades de coordinación aumentan.

17. Existen barreras a la creación y expansión de las startups; por ello las políticas públicas juegan un papel importante en generar incentivos y facilitar la gestación y desarrollo de las mismas. Las políticas públicas pueden apoyar las startups por medio de un abanico de instrumentos que ofrezcan financiamiento, asesoría, capacitación y marcos legales propicios en función de sus fases de desarrollo. También juegan un papel importante en sensibilizar y apoyar el fortalecimiento de la cultura empresarial en las sociedades, acercando emprendedores potenciales al mundo de las startups (Recuadro 1).

Recuadro 1. La experiencia de los países OCDE en el apoyo a las startups

La mayoría de los países de la OCDE dispone de incentivos para el emprendimiento innovador. En los últimos años, debido a las múltiples potencialidades de las TIC y la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento tras la crisis económica y financiera de 2008, varios países de la OCDE han apuntado a la creación de startups como un elemento clave para dinamizar el crecimiento y sostener la competitividad de las industrias nacionales.

Los países de la OCDE destacan por fomentar el acceso al financiamiento en todas las etapas del desarrollo de las empresas, desde su gestación hasta su expansión. Las políticas públicas intervienen de manera determinante en la oferta de capital semilla y han creado incentivos para la operación de fondos de capital de riesgo y de inversionistas ángeles, a menudo con fondos de coinversión públicos-privados e incentivos tributarios para las inversiones de capital de riesgo, e intervienen también en el mercado de los inversionistas ángeles. Al mismo tiempo, varios países disponen de mecanismos eficaces de apoyo a la transferencia de conocimientos y a la generación de *spin-offs*, facilitando la aplicación de los resultados de investigación en nuevos negocios. Los esquemas de apoyo a la transferencia de conocimientos en los países de la OCDE tienden a incluir servicios de asesoría especializada en gestión del conocimiento, de la propiedad intelectual y el desarrollo de modelos de negocio.

Australia, Finlandia e Israel ofrecen experiencias interesantes en relación con el papel desempeñado por las políticas públicas en el apoyo al emprendimiento innovador. Los tres países tienen modelos de apoyo e institucionalidades diferentes, pero destacan por la eficacia de sus mecanismos de fomento a las startups. Las experiencias de estos países muestran la importancia de diseñar mecanismos de apoyo completos, que abarquen todas las fases de desarrollo de los emprendimientos innovadores, así como la relevancia de generar estímulos a la inversión privada. En el caso del capital semilla, el apoyo del sector público tiende a requerirse de forma permanente. Sin embargo, los mercados de inversiones de capital de riesgo y de inversionistas ángeles necesitan sobre todo apoyo inicial para estimular su nacimiento. Tal fue el papel, por ejemplo, del fondo *Yozma* en Israel o del programa *Venture Capital Limited Partnership* de Australia. A medida que el sector se desarrolla, el apoyo público directo puede retirarse y seguir operando más a nivel de servicios y marco regulatorio.

Fuente: OECD (2013).

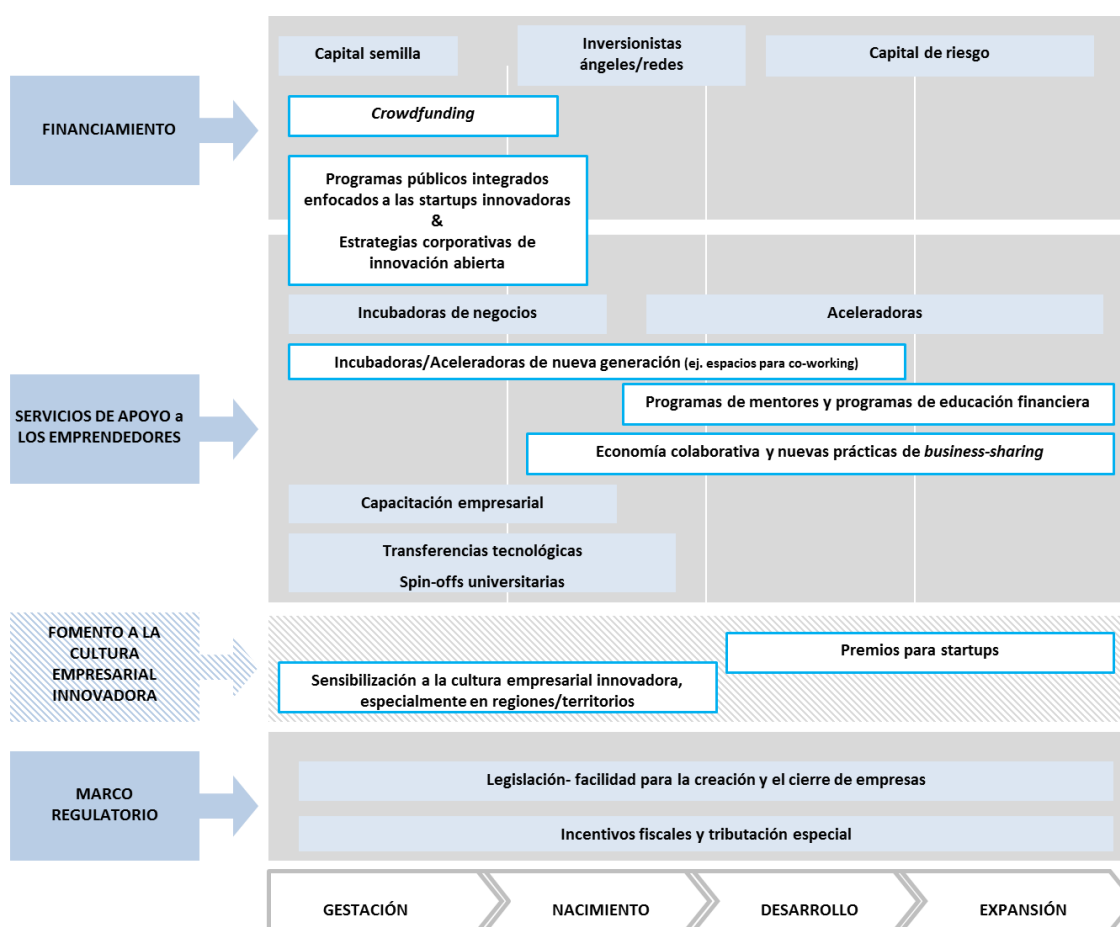
18. El abanico de instrumentos de apoyo a las startups en América Latina entre 2012 y 2015 evoluciona y se adapta a las necesidades más dinámicas y complejas del ecosistema emprendedor global (Gráfica 3). Además de los apoyos tradicionales en capital semilla, ángeles y capital de riesgo, aparecen instrumentos de apoyo financiero novedosos en línea con las tendencias globales como el “*crowdfunding*” y los programas integrado de apoyo donde al financiamiento se suman los servicios reales de apoyo a los emprendedores innovadores.

19. También se introducen nuevos servicios de apoyo a los emprendedores como las redes de mentores, a las incubadoras tradicionales se substituyen nuevas incubadoras más ágiles, menos costosas

START-UP AMÉRICA LATINA: Construyendo un futuro innovador

que ofrecen espacios de *co-working* y reducen costos de administración a las cuales se suman, por otro lado, redes de empresarios mentores para facilitar la creación de nuevas empresas y asistir los nuevos empresarios en la creación de su negocio. Las primeras consultas llevadas a cabo para la elaboración de este informe preliminar de avance, revelan la importancia de la dimensión de promoción a la cultura empresarial en el marco del abanico de instrumento de apoyo a las startups. México, por ejemplo, es bastante activo en este ámbito, fomentando actividades nacionales como por ejemplo la Semana Nacional del Emprendedor que se celebró por primera vez en 2013 organizada por la Secretaría de Economía y el INADEM. El abanico de instrumentos de apoyo se enriquece también de nuevos instrumentos resultantes de los avances de la economía colaborativa y del conocimiento, como nuevas prácticas de *business sharing* e innovación abierta.

Gráfica 3. Taxonomía de instrumentos de apoyo directo al emprendimiento innovador, 2015



Legenda

Instrumento presente en el marco analítico OCDE (2013)



Nueva categoría respecto al marco analítico OCDE (2013)



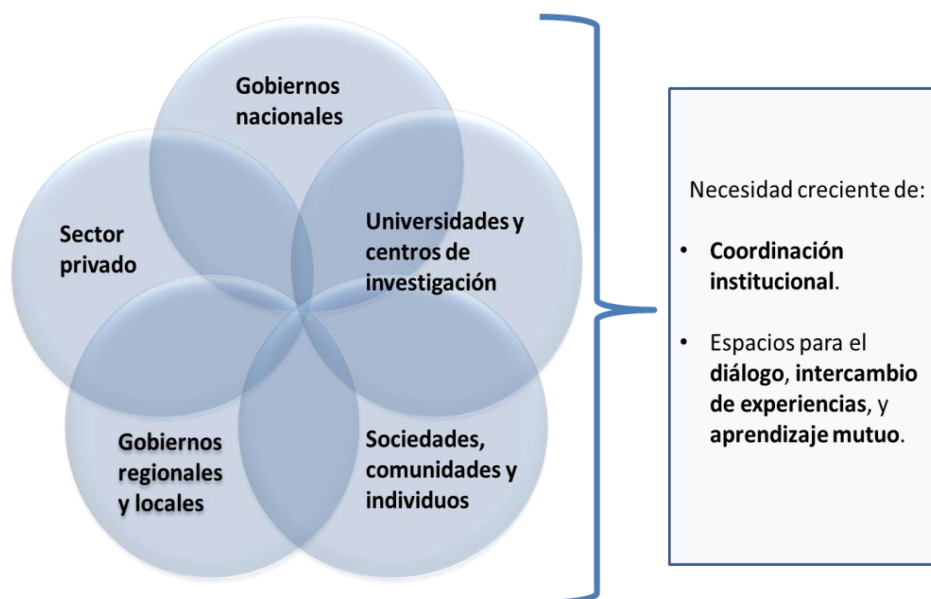
Nuevo instrumento respecto al marco de OCDE (2013)



Fuente: Elaboración de los autores con base en: OCDE (2013).

20. Nuevos actores entran en escena en el apoyo a las startups (Gráfica 4). En adjunto a los gobiernos nacionales, las universidades y los centros de investigación, se incrementa el papel de los gobiernos locales y de las ciudades en el fomento a los ecosistemas emprendedores. El caso de Medellín y de Bogotá en Colombia han atraído atención mundial recientemente. Al mismo tiempo, el sector privado incrementa su papel, no sólo desde el lado del financiamiento e inversión, sino que como actores de apoyo en la gestación de nuevos emprendimientos innovadores. Las estrategias de innovación abierta de las grandes empresas están jugando un papel importante en la creación y desarrollo de startups. Además, el sector privado está desarrollando nuevas formas de colaboración e intercambio de buenas prácticas que juegan un papel importante en apoyar las startups. En el estudio OCDE (2013), ya se había destacado esta tendencia como incipiente, a través del caso de Startups Campinas en Brasil. Al mismo tiempo, aunque de manera muy incipiente, se asoma en la región otro actor activo en el apoyo a las startups: las comunidades, las sociedades, los mismos individuos que se suman a acciones de “*crowdfunding*” y que apoyan la creación de emprendimientos innovadores por su potencial de crecimiento, su contenido innovador o por su capacidad de solucionar problemas concretos en determinados lugares o en respuesta a determinados retos. Por ejemplo el programa de INADEM Retos Públicos prevé la posibilidad de contratación de startups para servicios digitales a dependencias de la Administración Pública Federal y del sector privado.

Gráfica 4. Actores activos en el apoyo a las startups



Fuente: Elaboración de los autores.

21. Varios actores concurren a definir el ecosistema de apoyo a las startups (Gráfica 4). Los mismos operan bajo distintos esquemas y responden a distintos objetivos. Por ejemplo, el sector público apunta a maximizar el impacto sobre el bienestar intergeneracional aún en sus actividades de apoyo a empresas innovadoras o con alto potencial de impacto, las comunidades a menudo buscan soluciones a problemas concretos y de corto y mediano plazo, y los inversionistas del sector privado buscan, entre otros elementos, rentabilidades que puedan materializarse en el corto plazo. El concurrir de diferentes actores y prioridades incrementa la necesidad de coordinación y de diálogo entre esos distintos actores. Esto no implica necesariamente una coordinación *ex-ante* o un alineamiento de objetivos entre todos, pero el

reconocimiento de la complejidad del ecosistema y de la variedad de sus actores y prioridades es preciso para generar sinergias y simplificar el entorno en el cual las startups (existentes y potenciales) operan.

México acelera en impulsar las startups

Desde 2012 México apuesta a dinamizar el ecosistema emprendedor.

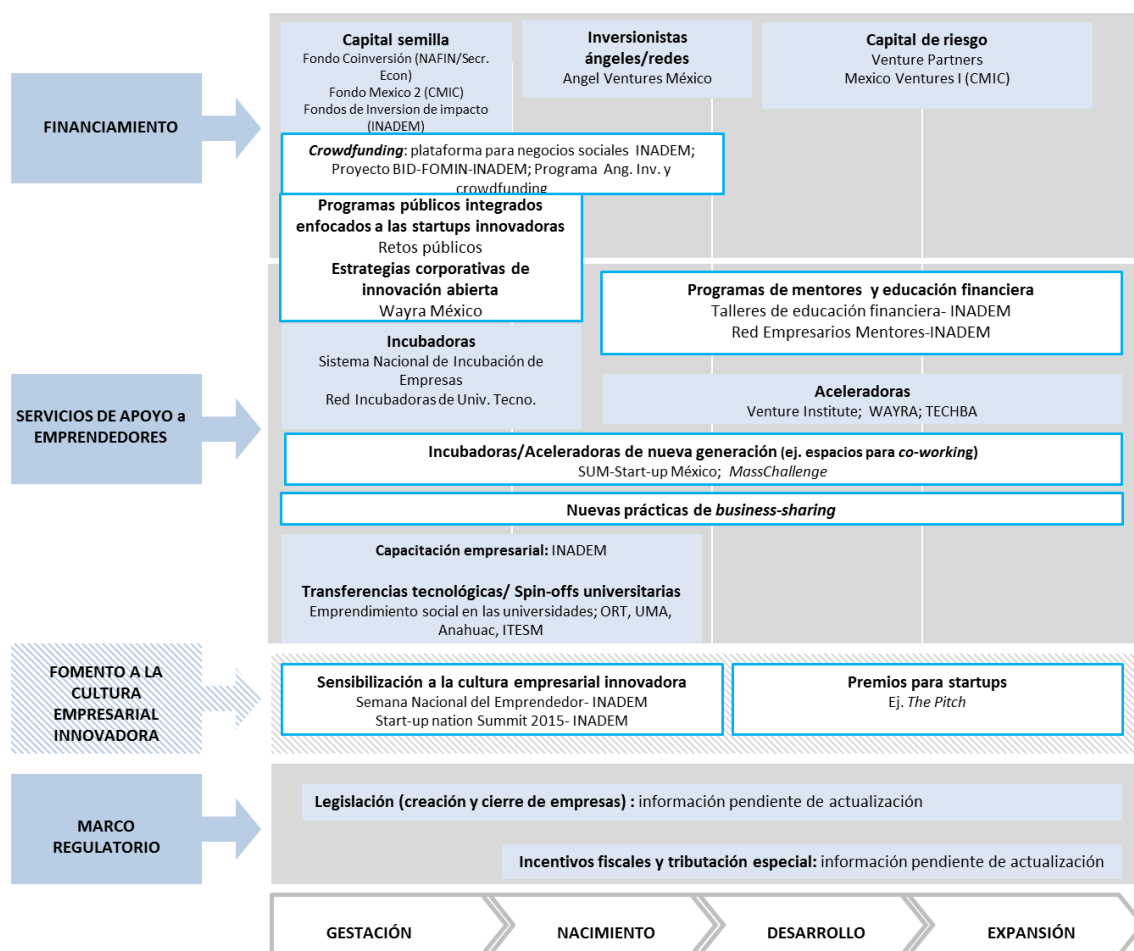
22. Entre 2012 y 2015, México acelera en el apoyo a las startups. Se prioriza el apoyo a los nuevos emprendimientos innovadores en el marco de la estrategia nacional de competitividad, innovación y crecimiento, se fortalece la institucionalidad para el fomento a esos emprendimientos, se introducen nuevos instrumentos de apoyo. Se incrementa el financiamiento especialmente para etapas tempranas, se generan alianzas internacionales, y se invierte fuertemente en promover la cultura emprendedora en el país y en la imagen de México como un lugar para hacer negocios innovadores, de alto impacto y tecnológicos (Gráfica 5).

México reforma la institucionalidad para el apoyo al emprendimiento innovador, y, al mismo tiempo, densifica y moderniza la matriz de instrumentos de apoyo a las startups.

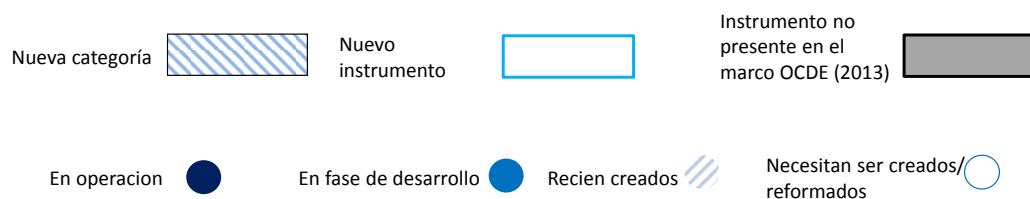
23. En enero de 2013, se crea el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía. El INADEM tiene como objetivo la ejecución y coordinación de la política nacional de apoyo a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas. La promoción de la innovación, competitividad, la proyección nacional e internacional de las empresas y acercar el financiamiento a la actividad productiva son prioridades en la estrategia de INADEM. Desde su creación INADEM ha apuntado a desarrollar programas en sectores estratégicos y de desarrollo regional, programas de capacitación de emprendedores, programas para micro-, pequeñas y medianas empresas, apoyo a la adopción de TIC y proveer al emprendedor con la información necesaria a través de la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor. El INADEM contribuye activamente a modernizar la matriz de instrumentos de apoyo a las startups.

24. Entre 2012 y 2015, el abanico de instrumentos de apoyo a las startups en México se moderniza y se amplía. Entre las novedades reveladas a partir de las consultas preliminares llevadas a cabo en Noviembre de 2015 resaltan el cierre de brecha en financiamiento en etapas tempranas, el apoyo a la difusión de la cultura emprendedora, y la introducción de mecanismos de apoyo a las startups de nueva generación (Gráfica 6).

Gráfica 5. México: instrumentos de apoyo directo a las startups, 2015 (versión preliminar)



Legenda



Nota: versión preliminar: Esta tabla presenta una visión general de la situación de México en materia de apoyo a startups 2015. Se basa en información cualitativa recopilada a través de entrevistas entre el 1- 15 de Noviembre de 2015. El objetivo es presentar una información preliminar sintetizada de los instrumentos de apoyo a startups en México.

Fuente: Elaboración de los autores con base en información oficial de México y entrevistas con especialistas del país.

Gráfica 6. Evolución del apoyo a las startups en México 2012-15 (versión preliminar)

Categoría	Instrumento	México 2012	México 2015
Financiamiento	Capital Semilla		
	Crowdfunding		
	Inversionistas Ángeles		
	Capital de Riesgo		
Apoyo integrado (Financiamiento & Servicios de apoyo y capacitación empresarial)	Programas públicos integrados para startups innovadoras		
	Estrategias corporativas de innovación abierta		
Servicios de apoyo y capacitación empresarial	Incubadoras		
	Aceleradoras		
	Incubadoras y aceleradoras de nueva generación (co-working)		
	Programas de mentores y educación financiera		
	Technology transfer and university spin-offs		
	Capacitación empresarial		
Fomento de la cultura empresarial innovadora	Sensibilización a la cultura empresarial innovadora		
	Premios para startups		
Marco Regulatorio	Marco legal para la creación, expansión y el cierre de empresas		
	Incentivos fiscales y tributación especial		

Leyenda

Nueva categoría		Nuevo instrumento		Instrumento no presente en el marco de 2012	
En operación		En fase de desarrollo		Recien creados	
				Necesitan ser creados/reformados	

Nota: Esta tabla presenta una evaluación preliminar de la evolución del apoyo a las startups en México entre 2012 y 2015. La evaluación de 2012 se la de OCDE (2013) y la de 2015 se basa en información cualitativa recopilada a través de entrevistas entre el 1- 15 de Noviembre de 2015 con actores del sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD (2013), información oficial de INADEM y entrevistas con sector público y privado.

México cierra brecha de financiamiento en etapas tempranas, superando así unos de los retos mayores identificados en 2012.

25. Entre 2012 y 2015, México mejora la cadena del financiamiento para emprendimientos innovadores introduciendo instrumentos de apoyo para startups en etapas tempranas, superando así uno de los mayores retos identificados en la evaluación de su matriz de instrumentos en 2012 (OCDE, 2012; 2013). Entre 2012 y 2015 se crean fondos de capital semilla a través de:

- Fondo de Coinversión de Capital Semilla, creado por Nafin y la Secretaría de Economía en 2012.
- Programa Desarrollo del Ecosistema del Capital Emprendedor, creado por INADEM en 2013. En 2015 el programa invirtió en 37 fondos de etapas tempranas, de los cuales 24 están en proceso de formalización.
- Fondo México 2 (monto 500 millones de dólares) de la Corporación Mexicana de Inversión de Capitales (CMIC), lanzado en 2013.

26. Al mismo tiempo, se incrementa el apoyo al capital de riesgo a través del lanzamiento del fondo de capital de riesgo *Mexico Ventures I* en 2013 con un tamaño objetivo del fondo de 85-120 millones de dólares y dirigido a empresas innovadoras en crecimiento.

México apunta a introducir mecanismos de nueva generación de apoyo a las startups.

27. México está apostando por la introducción de instrumentos de nueva generación en el apoyo a startups. Las redes de mentores se están difundiendo como instrumentos ágiles de apoyo a las startups. Se consideran más eficaces y menos costosas a nivel de administración que las incubadoras tradicionales. En 2014 INADEM introdujo la Red de Empresarios Mentores y Colaboradores como parte de la estrategia de la Red de Apoyo al Emprendedor. Empresarios, académicos y funcionarios que son parte de la Red apoyan y orientan a los emprendedores de manera voluntaria y profesional.

28. Las formas de financiamiento colectivo (*crowdfunding*) están tomando peso en los ecosistemas emprendedores avanzados, como por ejemplo en Estados Unidos. En México se han llevado a cabo varias acciones para potenciar iniciativas de financiamiento colectivo. A partir del estudio del diagnóstico realizado por FOMIN en 2014 sobre el crowdfunding en México (FOMIN, 2014) y la cooperación técnica iniciada entre INADEM-FOMIN con proyecto "Aceleración del ecosistema de Crowdfunding en México para promover el emprendimiento, la innovación y la inclusión económica", I puso en marcha en 2015 el "Programa piloto de ángeles inversionistas y crowdfunding". El proyecto contó en su lanzamiento con la participación de 4 proyectos y 2 de ellos llegaron a su meta de levantamiento de capital. Se trata de una plataforma de crowdfunding especializada en startups con impacto social y que tiene el objetivo de financiar hasta 20 proyectos en su fase inicial.

29. En México se están introduciendo sistemas de apoyo de nueva generación que integran financiamiento con servicios a las startups. Start-up México (SUM) es una aceleradora que actúa como una plataforma de apoyo integral para empresas de alto impacto recién creadas. SUM ofrece financiamiento de

etapas tempranas y servicios para emprendedores a través de espacios de *co-working* y servicios directos de mentoría. Otro ejemplo en materia de aceleradoras de nueva generación es la iniciativa internacional MassChallenge que en 2016 lanzará su plataforma en México como sede para operaciones en América Latina. *MassChallenge* integra una red de aceleradoras para startups de alto impacto basada en los principios de mentoría, capacitación empresarial, colaboración y formación de redes.

30. Otros instrumentos que cobran importancia en materia de apoyo a startups en México son los premios a emprendedores. Estos contribuyen a fomentar la cultura emprendedora en el país. INADEM diseñó en 2015 la competencia “*The Pitch*” dirigida a emprendedores de alto impacto en etapas tempranas que son presentados al concurso por incubadoras de alto impacto y fondos de capital emprendedor. A través del concurso los emprendedores obtienen apoyo de mentores y la oportunidad de presentar el proyecto ante inversionistas.

México mira al mundo para construir un ecosistema emprendedor de impacto global

31. En el apoyo a las startups México mira al mundo tanto como mercado de destino potencial de las exportaciones de sus startups, tanto como aliados y contrapartes de proyectos innovadores. La cooperación regional e internacional en políticas de apoyo a las startups aparece como un elemento novedoso y de alto potencial para México y los países de América Latina.

32. México apunta a fomentar startups de impacto global y mira tanto a la región de América latina como a Estados Unidos como aliados potenciales. En 2013, el INADEM y el Departamento de Estado de los Estados Unidos crean el Consejo México-Estados Unidos de Emprendimiento e Innovación (MUSEIC) con el fin de incrementar la colaboración entre los dos países en el apoyo al emprendimiento innovador. El MUSEIC, promueve la colaboración binacional a través de acciones conjuntas de apoyo al emprendimiento innovador a través de 7 subcomités que abordan los siguientes temas de interés común: clusters de innovación, comercialización de la tecnología, mujeres emprendedoras, infraestructura para MYPYMES, diáspora Latina, acceso a capital y energía y sustentabilidad. El MUSEIC es activo en favorecer el desarrollo de ecosistemas innovadores en regiones de frontera, como por ejemplo a través del proyecto iCluster, que desde 2014 apoya la implementación de estrategias regionales conjuntas entre los territorios de frontera entre México y Estados Unidos para apoyar startups asociadas a las estrategias de especialización inteligente de estas áreas (Recuadro 2).

Recuadro 2. Colaboración en estrategias de desarrollo regional: Proyecto iCluster de MUSEIC

El proyecto iCluster de MUSEIC (Consejo México-Estados Unidos de Emprendimiento e Innovación), impulsa desde 2014 clústeres de innovación para el desarrollo regional en las zonas de frontera entre México y Estados Unidos, y a través colaboraciones público-privadas, incluyendo gobiernos, industria y el ámbito académico.

iCluster promueve un intercambio de mejores prácticas y el establecimiento de estrategias regionales conjuntas en materia de especialización inteligente y vinculación entre clústeres y empresas de ambos lados de la frontera. iCluster está co-financiado por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), el Departamento de Estado de los Estados Unidos y por los organismos vinculados al Proyecto. Hay siete pilotos en marcha con participación de más de 3.600 startups de las regiones fronterizas de México y la frontera sur de EEUU (Mega-Región de CaliBaja, el corredor industrial Nuevo-Leon-Coahuila-Texas y el corredor Monterrey- Saltillo).

Pese a los avances quedan importantes retos por superar

América Latina está acumulando aprendizaje en la gestión de políticas de apoyo a las startups. Entre las lecciones aprendidas destaca el reconocimiento que las startups no operan en un vacío, y que la calidad y densidad del ecosistema productivo y de innovación cuenta en definir las probabilidades de éxito de las startups.

33. La experiencia de los países de la región en apoyo a las startups ha generado un proceso de aprendizaje en la gestión de las políticas públicas. Entre las lecciones aprendidas, destaca la importancia de alinear el apoyo a las startups con una estrategia de transformación productiva y de innovación más amplia. Al mismo tiempo, la experiencia de los últimos años en gestión de programas de apoyo a las startups ha contribuido a generar un aprendizaje institucional sedimentando el hecho de que las startups requieren un enfoque especial de política pública, más ágil, más dinámico, más capaz de dialogar con el sector privado y con los inversionistas.

Las nuevas políticas introducidas a principio de la década están empezando a dar resultados, los países de la región se están dotando de nuevos mecanismos más ágiles y rápidos, aunque, pese a los avances, mucho camino queda por recorrer para posicionar América Latina en el mapa global de los ecosistemas innovadores.

34. Una primera revisión del panorama de políticas de apoyo a las startups en Chile, Colombia, México y Perú muestra una región en movimiento, que en poco tiempo ha sabido avanzar en el diseño e implementación de nuevos programas públicos, generando algunos resultados y favoreciendo un aprendizaje institucional a nivel de gestión de nuevos programas.

35. Muchos de los retos y recomendaciones claves identificados en la primera edición del panorama de las startups en la región registran avances (Recuadro 3 y Tabla 1), algunos temas persisten como prioritarios en las agendas de políticas públicas (como por ejemplo los incentivos fiscales y redes de ángeles que persisten como eslabones débiles en los países de la región), y nuevos desafíos aparecen como prioritarios. Como desafíos a futuro destacan la capacidad de diseñar esquemas de apoyo teniendo en cuenta la vocación global de los emprendimientos exitosos y la necesidad de identificar formas de cooperación a nivel regional que fortalezcan las dinámicas innovadoras en cada país, sumando esfuerzos y talentos, y la necesidad de desarrollar capacidades de anticipación de las políticas públicas y de abrir espacio para lo nuevo.

Tabla 1. Avanzando en la calidad de los sistemas de apoyo a las startups: pautas preliminares

<i>Recomendaciones identificadas en OCDE (2013) para avanzar en el diseño y en la implementación del apoyo al emprendimiento innovador en América Latina</i>	<i>Situación en 2015</i>
Incrementar la coordinación entre el apoyo a las startups y las políticas de innovación y desarrollo productivo.	=
Generar incentivos para fomentar el desarrollo de la cultura y el espíritu emprendedores, sobre todo entre los jóvenes.	✓
Asegurar la existencia de esquemas de financiamiento en todas las fases de desarrollo de las nuevas empresas.	↑
Aprovechar las nuevas tendencias de "innovación abierta" y capital de riesgo corporativo que están emergiendo en el sector privado.	↑
Introducir criterios de gestión orientados a resultados en las incubadoras y en las entidades que operan como facilitadoras de acceso a los programas públicos de fomento a las startups.	↑
Diseñar instrumentos cada vez más integrados que ofrezcan simultáneamente la oferta de financiamiento con los servicios de asesoría y desarrollo de capacidades.	✓
Simplificar el marco legal para la creación de empresas.	↑
Invertir en la generación de nuevos y mejores indicadores para mejorar la medición de las dinámicas de creación y desarrollo de las startups	✓
Llevar a cabo evaluaciones de programas con regularidad y asegurar mecanismos de retroalimentación entre los resultados de las evaluaciones y la revisión del diseño de los esquemas de incentivos.	=
<i>Nuevas recomendaciones identificadas (resultados preliminares con base en primera ronda de consultas llevadas a cabo en Noviembre de 2015)</i>	
Identificar modalidades de cooperación a nivel internacional y regional para potenciar el impacto del apoyo a las startups y generar sinergias entre ecosistemas emprendedores aprovechando de los nuevos espacios regionales.	→
Identificar oportunidades de sinergias entre el potencial de las startups y las áreas prioritarias de desarrollo productivo de cada país e identificar formas de balance entre el apoyo "desde abajo hacia arriba" y el apoyo focalizado en los sectores identificados como prioritarios por la estrategia de diversificación del país.	→
Avanzar en la implementación de sistemas de incentivos fiscales amigables para la innovación y el emprendimiento innovador	→
Agilizar la gestión de los programas de fomento a las startups para incrementar su atractivo para el sector privado y para que los tiempos de su gestión estén en línea con la rapidez de los mercados	→
Potenciar la imagen de la región como un lugar para la innovación	→

Leyenda	
=	Se registran avances, pero persiste como objetivo prioritario
✓	Se introdujeron las reformas indicadas
↑	Mejoras registradas entre 2012 y 2015
✓	Persiste como objetivo prioritario
→	Nuevos retos a futuro

Fuente: elaboración de los autores con base en OCDE (2013) y consultas preliminares llevadas a cabo en Noviembre de 2015.

Recuadro 3. Recomendaciones identificadas en 2012/13 y su relevancia en 2015

Según OCDE (2013), para avanzar en el diseño y en la implementación del apoyo al emprendimiento innovador en América Latina era fundamental:

Incrementar la coordinación entre el apoyo a las startups y las políticas de innovación y desarrollo productivo.

El apoyo al emprendimiento innovador es un elemento importante, en especial en el nuevo contexto económico global. Sin embargo, es necesario que el fomento a estas empresas se enmarque en una estrategia más amplia de transformación productiva.

Esta recomendación sigue válida, con base en los resultados de las consultas preliminares llevadas a cabo en Noviembre de 2015. Por ejemplo, Chile está buscando como alinear la política de apoyo “desde abajo hacia arriba” del emprendimiento innovador con la estrategia más focalizada de transformación productiva inteligente en sectores con alto potencial para el país. En México, por ejemplo, aparece el desafío de incrementar la coordinación entre la política de innovación, la política industrial y la del emprendimiento innovador. La identificación de modalidades de sinergias entre esas tres áreas de política incrementaría el impacto de cada una de las diferentes líneas de acción.

Generar incentivos para fomentar el desarrollo de la cultura y el espíritu emprendedores, sobre todo entre los jóvenes.

Más allá del creciente interés en las startups, en muchos países de la región hay una baja propensión a la inversión productiva y a la creación de empresas de alto potencial. Por ello, los programas de fomento a la cultura empresarial y los espacios que faciliten las agregaciones y el intercambio de experiencias entre jóvenes emprendedores pueden jugar un papel importante. La creación y el desarrollo de las startups implican éxitos, pero también fracasos y es importante saber que se avanza y aprende mediante mecanismos de prueba y error. En este ámbito Colombia, Chile y México han avanzado. Sin embargo, esta dimensión sigue siendo altamente importante para los países de la región.

Asegurar la existencia de esquemas de financiamiento en todas las fases de desarrollo de las nuevas empresas.

De la experiencia de los países de la OCDE y de los países de América Latina se deriva la importancia de disponer de un sistema de oferta de financiamiento adecuada en función de las etapas de desarrollo de los emprendimientos innovadores. Las demandas y los mecanismos de financiamiento son distintos en las fases de gestación, creación, desarrollo y expansión. Los países de América Latina tienen fortalezas y debilidades diferentes. Algunos son más débiles en capital semilla, otros necesitan potenciar los incentivos para el desarrollo de capital de riesgo para escalar a las actividades de las empresas más exitosas. En muchos casos la figura del inversionista ángel recibe escasa atención por parte de las políticas públicas en los países de América Latina. Se trata de un área en la cual los países podrían avanzar sin requerir elevadas inversiones públicas, y que podría tener un impacto positivo en términos de financiamiento y asesoría a los nuevos negocios. En este ámbito destacan los avances de México en cerrar brecha de productividad en etapas tempranas.

Aprovechar las nuevas tendencias de "innovación abierta" y capital de riesgo corporativo que están emergiendo en el sector privado.

El dinamismo de los emprendimientos innovadores depende también del contexto en el cual se desarrollan. Es esencial reconocer temprano nuevas tendencias y oportunidades que puedan surgir del sistema nacional o internacional de innovación para ajustar los mecanismos de apoyo existentes e incrementar su impacto. En algunos países, por ejemplo Brasil y Perú, la existencia de grandes empresas que optan por modelos de innovación abierta y financian o incuban la creación de empresas innovadoras pueden representar una oportunidad para aumentar el alcance y el impacto del sistema de apoyo público. De ahí la relevancia de identificar estas nuevas tendencias y de generar espacios de discusión públicos-privados en ese ámbito.

Introducir criterios de gestión orientados a resultados en las incubadoras y en las entidades que operan como facilitadoras de acceso a los programas públicos de fomento a las startups.

A menudo el sector público carece de la capacidad y la información necesarias para seleccionar directamente a los beneficiarios de los programas de apoyo a las startups. Al mismo tiempo, en muchos casos se necesitan intermediarios que sensibilicen a los nuevos emprendedores en cuanto a los mecanismos de apoyo en operación y que también participen en la selección de los beneficiarios. La experiencia de los países de América Latina muestra la importancia de establecer sistemas de acreditación de las incubadoras y de las entidades facilitadoras basados en resultados para incrementar su impacto. En ausencia de tales mecanismos, esas entidades se pueden transformar en captadoras de recursos y operar con baja eficiencia.

Diseñar instrumentos cada vez más integrados que ofrezcan simultáneamente la oferta de financiamiento con los servicios de asesoría y desarrollo de capacidades.

Los instrumentos de apoyo de nueva generación tienden a conjugar la oferta de financiamiento con servicios de asesoría especializados e infraestructura. Esto permite brindar un apoyo integrado a los beneficiarios incrementando el impacto de los diferentes programas. Esto puede alcanzarse generando una instancia de coordinación entre los distintos organismos y programas existentes o diseñando un programa de apoyo integrado.

Simplificar el marco legal para la creación de empresas.

Si bien muchos países de América Latina han mejorado su marco regulatorio para facilitar la creación y expansión de empresas, todos los países de la región están rezagados, en comparación con los más avanzados, respecto a los plazos para abrir una empresa o a las posibilidades legales de favorecer inversiones en determinadas etapas y formas de las empresas. Simplificar los trámites es uno de los grandes desafíos para América Latina, tanto para facilitar la creación de empresas, como para generar un ambiente de negocio más dinámico.

Invertir en la generación de nuevos y mejores indicadores para mejorar la medición de las dinámicas de creación y desarrollo de las startups

Dada la creciente relevancia del tema y el desarrollo de una cierta masa crítica —por lo menos en el ámbito regional— de startups, es preciso generar nuevos y mejores indicadores para monitorear la evolución de este fenómeno y poder mejorar el diseño de las políticas públicas. Ésta es un área en la cual es importante avanzar y donde hay espacio para hacer una contribución al debate internacional, ya que el tema es emergente en muchos países y hay mucho margen para generar nuevos indicadores orientados a la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Llevar a cabo evaluaciones de programas con regularidad y asegurar mecanismos de retroalimentación entre los resultados de las evaluaciones y la revisión del diseño de los esquemas de incentivos.

Es necesario disponer de mecanismos de monitoreo y evaluación en cada política pública. En el caso del apoyo al emprendimiento innovador esto es particularmente relevante debido a la elevada incertidumbre en la cual operan las políticas. Los emprendimientos innovadores tienen características cambiantes y evolucionan con gran rapidez, por lo que las políticas deben estar atentas para captar las nuevas tendencias y eventualmente ajustar los programas de apoyo. Además, en algunos casos, como en los incentivos de apoyo a la creación de redes de inversionistas ángeles o de capital de riesgo, el apoyo público debe preverse por un periodo de tiempo suficiente hasta generar la masa crítica para las operaciones por parte del sector privado, que después asumiría el liderazgo en las inversiones.

CONCLUSIONES

36. Desde 2012, el fenómeno de las startups ha atraído una atención creciente por parte de los medios de comunicación, de los especialistas en innovación, de los inversionistas y de los formuladores de políticas en América Latina. Entre 2012 y 2015 las políticas de apoyo a las startups se han introducido en varios países, como por ejemplo Chile, Colombia, México y Perú (OCDE, 2013), pero también en Uruguay y Panamá, entre otros (OCDE, 2015). Estas políticas, a diferencia de las otras intervenciones más tradicionales de apoyo a la innovación y la competitividad, han evolucionado bastante rápidamente, y en sólo tres años se han generado cambios importantes en su lógica, enfoque y estructura.

37. Pese a los escasos avances en materia de dinamismo de los sistemas tecnológicos y de innovación en los países de la región, una mirada al mundo de las startups latinas nos muestra una imagen más alentadora. Se aprecia en la región un cambio de mentalidad, y una creciente aceptabilidad de la cultura empresarial. El abanico de instrumentos de apoyo a las startups en América Latina entre 2012 y 2015 evoluciona y se adapta a las necesidades más dinámicas y complejas del ecosistema emprendedor global. Además de los apoyos tradicionales, aparecen instrumentos de apoyo financiero novedosos en línea con las tendencias globales como el “*crowdfunding*” y los programas integrados de apoyo donde al financiamiento se suman los servicios reales de apoyo a los emprendedores innovadores.

38. América Latina está acumulando aprendizaje en la gestión de políticas de apoyo a las startups. Entre las lecciones aprendidas destaca el reconocimiento que las startups no operan en un vacío, y que la calidad y densidad del ecosistema productivo y de innovación cuenta en definir las probabilidades de éxito de las startups; por ello destaca la importancia de alinear el apoyo a las startups con una estrategia de transformación productiva y de innovación más amplia. Al mismo tiempo, la experiencia de los últimos años en gestión de programas de apoyo a las startups ha contribuido a generar un aprendizaje institucional sedimentando el hecho de que las startups requieren un enfoque especial de política pública, más ágil y dinámico, más capaz de dialogar con el sector privado y con los inversionistas.

39. Como desafíos a futuro destacan la capacidad de diseñar esquemas de apoyo teniendo en cuenta la vocación global de los emprendimientos exitosos y la necesidad de identificar formas de cooperación a nivel regional que fortalezcan las dinámicas innovadoras en cada país, sumando esfuerzos y talentos, y la necesidad de desarrollar capacidades de anticipación de las políticas públicas y de abrir espacio para lo nuevo, así como seguir avanzando en generar una nueva imagen de la región como un lugar para la innovación de impacto global.

40. Este documento contiene un informe preliminar de avance sobre la evolución y los desafíos a futuro del apoyo a las startups en América Latina, y se presenta para la discusión en el marco del Start-up Nation Summit co-organizado por INADEM en Monterrey en Noviembre de 2015. El proyecto prevé una segunda vuelta de consultas en Chile, Colombia, México y Perú a llevarse a cabo a principio de 2016. El informe final “Start-up América Latina: Construyendo un Futuro Innovador” se lanzará en Noviembre de 2015 en el marco de la Séptima Reunión Plenaria de la [Iniciativa Diálogo de Política sobre Cadenas Globales de Valor, Transformación Productiva y Desarrollo](#) que se llevará a cabo en la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2015), América Latina y el Caribe en la economía mundial, 2015, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- FOMIN (2014), El *crowdfunding* en Mexico: Cómo el poder de las tecnologías digitales está transformando la innovación, el emprendimiento y la inclusión económica, Fondo Multilateral de Inversiones, Acceso a Mercados y Capacidades. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- The Global Start-up Report (2015), The Startup Ecosystem Report Series, Compass.co, (formerly Startup Genome).
- INADEM (2015) *Estudio sobre la industria de capital emprendedor en México*, Instituto Nacional del Emprendedor, Mexico.
- InnoGrips (2011), *Policies in support of high-growth innovative SMEs*, INNO-Grips Policy Brief núm. 2, junio 2011
- OCDE (2011), *Financing High-Growth Firms: The Role of Angel Investors*, OECD Publishing, París
- OCDE (2012), *Evaluation of the Mexican Knowledge-based Start-up Sector Diagnosis and Policy Recommendations*, OECD, París.
- OECD (2013), *Startup América Latina: Promoviendo la innovación en la región*, OECD Publishing, París.
- OECD (2015a), *Innovation Policy in Panama: Design, Implementation and Evaluation*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/CAF/ECLAC (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, Paris.
- Ornelas Díaz, I., F. Poli and A. Primi (2014), *Emprendedores y Startups: agentes de la innovación en Iberoamérica*, Conclusiones del Diálogo de Política organizado por INADEM, Agosto, 2014, Ciudad de México, México.
- Primi, A. *The evolving Geography of Innovation: A Territorial Perspective*. In Cornell University, INSEAD, and WIPO (2013): *The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation*, Geneva, Ithaca and Fontainebleau.
- RICYT, 2014 *El Estado de la Ciencia. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana-* (RICYT).

OECD INITIATIVE FOR POLICY DIALOGUE ON
GLOBAL VALUE CHAINS,
PRODUCTION TRANSFORMATION AND DEVELOPMENT



Website: www.oecd.org/dev/global-value-chains.htm

Contact: DEV.GVCnetwork@oecd.org