

**MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA  
UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)  
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II  
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR**

**COORDINACIÓN GENERAL: OFICINA DE LA CEPAL-ONU EN  
BUENOS AIRES**

**COMPONENTES MACROECONÓMICOS, SECTORIALES Y  
MICROECONÓMICOS PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO  
LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LAS FUENTES DE CRECIMIENTO  
ECONÓMICO**

**ESTUDIO 1.EG.33.3  
ESTUDIOS SOBRE EMPLEO\*  
COMPONENTE E: CREACIÓN Y  
FORTALECIMIENTO DE NUEVAS EMPRESAS**

**AUTOR: HUGO KANTIS**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**MARZO 2003**

\* Las opiniones expresadas en los Informes son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

## Resumen Ejecutivo: Creación y fortalecimiento de nuevas empresas

El estudio incluye tres partes: el análisis de las encuestas a empresarios jóvenes sobre distintos aspectos del proceso emprendedor; la consideración preliminar de las posibles fuentes (yacimientos) de emprendedores y las conclusiones y lineamientos de política que se derivan del análisis anterior. **Las encuestas permiten afirmar que los emprendimientos basados en el conocimiento se distinguen por su mayor contribución a la generación de puestos de trabajo de elevada calidad, a la innovación, a la renovación de la base empresarial y productiva del país y al dinamismo de la economía.**

**Sin embargo existen limitaciones de diverso tipo para su nacimiento y desarrollo.** Un conjunto de factores deficitarios (p.ej.: en el plano de la formación de vocaciones y competencias, o en el financiamiento) son obstáculos comunes al conjunto de emprendedores, más allá de las particularidades con las que se presentan entre las empresas basadas en el conocimiento y que han sido identificadas en el estudio. El fomento a la creación de empresas basadas en el conocimiento debe por lo tanto formar parte de una estrategia más general de desarrollo emprendedor, que podrá asignar particular énfasis a este perfil de emprendedores y de empresas pero que difícilmente pueda ser concebida en forma aislada. Ello es así, además, porque los emprendedores y los ámbitos en los que estos se forman están insertos en contextos más amplios que suelen incidir sobre el proceso emprendedor. Por otra parte, el objetivo último de una estrategia debería ser la promoción del nacimiento y desarrollo de empresas dinámicas.

En este marco, la experiencia internacional y las investigaciones existentes indican que buena parte de las empresas dinámicas pertenecen cada vez más a actividades en las cuales el conocimiento es un insumo crítico, aún en los sectores maduros. Desde esta perspectiva, las nuevas empresas que nacen en sectores intensivos en conocimiento deben ser considerados como actores privilegiados aunque no excluyentes en una estrategia de desarrollo emprendedor. Adicionalmente, en el actual contexto de crisis de la economía argentina es fundamental favorecer la renovación de la base empresarial en forma amplia. Difícilmente una estrategia exclusivamente centrada en el sector basado en el conocimiento consiga dar respuestas a una escala adecuada para la magnitud de las necesidades de relanzamiento económico y social del país.

Habiendo establecido esta definición como marco general, el estímulo a la creación de empresas basadas en el conocimiento debe tener en cuenta los aspectos particulares y las debilidades específicas de su proceso de formación y desarrollo. El estudio demostró la existencia de particularidades sectoriales aún en algunos factores genéricos –como los de tipo cultural, que inciden sobre el proceso de adquisición de la motivación para emprender- o de debilidades particulares que afectan la creación de empresas en este sector. Se argumentó que, la baja presencia de modelos de rol, que influyan positivamente sobre las vocaciones de los jóvenes para forjar emprendedores es aún menor en el sector basado en el conocimiento como consecuencia de la más limitada “densidad” y, en consecuencia “visibilidad”, de casos de empresarios exitosos que pertenezcan a estas actividades. Este es un factor sobre el cual es relativamente sencillo intervenir a través de acciones de difusión y sensibilización que permitan acercar las experiencias empresarias existentes al alcance visual de los potenciales emprendedores.

**Se destacan las debilidades de los ámbitos de formación y vinculación,** que impactan negativamente sobre el desarrollo de vocaciones y competencias para emprender o en la facilitación de redes de contacto con el mundo empresarial, de utilidad en las distintas fases del proceso (identificación de oportunidades de negocio, información, recursos, apoyo técnico). En particular se comentan las debilidades de las redes de producción e institucionales. El aporte de

las universidades y de las demás instituciones de ciencia y técnica en instancias clave del proceso emprendedor es muy inferior a su potencial. La consideración preliminar de los posibles yacimientos de emprendedores permitió confirmar el papel que podría desempeñar el sistema universitario en una estrategia de desarrollo emprendedor. **Pero para ello es necesario impulsar fuertes cambios no sólo en la oferta educativa que brinda la mayoría de las mismas sino también en sus condiciones institucionales** (normas, valores, incentivos, clima institucional), las que, de lo contrario, pueden condicionar la efectividad de las actividades formativas y de vinculación que se lleven a cabo en este campo. Si bien existen numerosas universidades que han adoptado iniciativas interesantes en este campo la mayor parte de la población universitaria está concentrada en aquellas que no lo han hecho aún. Desde una visión global, se carece de masa crítica y solidez institucional como para generar, en ausencia de un accionar más integral y profundo, el impacto necesario.

**Otra cuestión central del lado de la demanda se relaciona con las oportunidades de negocios.** Las restricciones en este campo son el resultado de deficiencias en las capacidades perceptivas de los aspirantes a emprendedores tanto como de una estructura productiva poco intensiva en conocimientos y de un sistema de innovación débil, fenómenos que también explican las comentadas debilidades observadas en las redes de producción e institucionales. Las oportunidades no son generadas ni creadas por los emprendedores en el vacío, sino que dependen también de cuestiones estructurales tales como el grado de sofisticación de la demanda de las empresas, la existencia de articulaciones y flujos de transferencia de información sobre necesidades y tecnología entre las firmas así como también de las políticas de innovación y de su vinculación con el ámbito de desarrollo de emprendedores.

**En tal sentido es fundamental fortalecer la demanda local,** que se encuentra muy deprimida como consecuencia de la caída de la inversión y del detenimiento de los proyectos de las grandes compañías. Las políticas de difusión tecnológica entre las PyMEs y el poder de compra del sector público son algunas de las herramientas utilizadas en otros países para lograr este propósito.

**Las limitaciones en el acceso a la información comercial apareció en diversas fases del proceso emprendedor,** tanto a la hora de elaborar el proyecto como en los primeros años de la vida de la empresa, en los cuales requieren de un apoyo técnico que no encuentran ni en sus redes institucionales ni en las de producción. Tanto más en un contexto como el actual en el cual enfrentan el desafío de superar la crisis y avanzar en las iniciativas estratégicas para reorientar su producción hacia mercados externos.

**Otro factor que impone restricciones al desarrollo emprendedor es el financiero,** en el cual se agudizan los obstáculos presentes en la mayoría de las PyMEs y aún de las nuevas empresas del sector convencional. Es necesario por lo tanto establecer instrumentos apropiados para el perfil de financiamiento de los emprendedores y disponer estímulos normativos e impositivos para el desarrollo de una oferta privada de capital de riesgo, especialmente de "ángeles inversores". Los fondos públicos deben ser funcionales a un desarrollo de ese tipo. Existen numerosas experiencias a nivel internacional en las cuales el aporte inicial público apalancó y movilizó los recursos del sector privado, que si bien cumplió inicialmente un rol ejecutor y complementario más tarde pasó a ocupar una posición dominante. Sin embargo, el capital de riesgo no es una fuente capaz de llegar masivamente a los emprendedores sino sólo a una porción selecta de los mismos, debiendo por lo tanto plantearse instrumentos más amplios.

**Los problemas más importantes y persistentes de las empresas, en sus primeros años de vida, revelan la necesidad de facilitarles el acceso a la asistencia técnica en las áreas de la gestión comercial y financiera,** así como también de promover la existencia de ámbitos de aprendizaje y vinculación (con otros empresarios y emprendedores, con profesionales, etc.) que

permitan fortalecer sus redes de apoyo en esta fase. Ello les permitirá enfrentar en mejores condiciones los desafíos que presenta la gestión de la nueva empresa, especialmente en un contexto de crisis y cambio de escenario como el que actualmente transita la economía argentina.

**Para promover la creación y desarrollo de emprendedores y de empresas el estudio propone un modelo de gestión estratégico-institucional** basado en los siguientes principios: integralidad y enfoque centrado en el proceso emprendedor; énfasis en la activación de las iniciativas de base local; protagonismo del sector privado y capitalización de las iniciativas existentes; promoción de emprendimientos con potencial de crecimiento y de innovación y fuerte impulso al desarrollo de las redes de apoyo a los emprendedores.

En base a los principios enunciados **se plantea la implementación de un programa de alcance nacional cuyo diseño institucional combine dos planos: un nivel descentralizado regional y otro central.** El nivel descentralizado operará bajo los incentivos establecidos desde el nivel central para el surgimiento de alianzas y redes regionales entre instituciones de conocimiento, entidades empresarias y otras de la sociedad civil con capacidad de implementar estrategias para fomentar la creación y desarrollo de empresas basadas en el conocimiento en su ámbito territorial. El diseño de estrategias debería basarse en ciertas pautas y principios básicos comunes a las distintas regiones – como los enunciados - pero que permitan dar cuenta con flexibilidad de la diversidad de situaciones existentes en cada una de ellas (tanto en materia de deficiencias a ser atacadas como de potencialidades y activos a ser capitalizados).

**El nivel central, de naturaleza mixta público-privada, desempeñaría un papel clave en el establecimiento de incentivos para el desarrollo de las estrategias descentralizadas,** en la conformación de un comité independiente para evaluar las presentaciones pero también en aquellas áreas en las que la existencia de economías de escala, la ausencia de especificidades regionales sustantivas y la necesidad de establecer una plataforma básica de actuaciones lo justifique. De lo contrario, actuará como animador y catalizador de las capacidades e iniciativas que surjan desde el nivel descentralizado. Dado el carácter complejo y multifactorial del proceso emprendedor, especialmente en las actividades basadas en el conocimiento, el nivel central debería contemplar la participación de distintas áreas gubernamentales (por ejemplo ciencia y técnica, educación, industria, comunicaciones y hacienda) junto con representantes del sector privado.

**Entre las áreas de actuación de nivel central debería incluirse el área de educación y cultura emprendedora.** Su propósito principal será favorecer el desarrollo de vocaciones y competencias emprendedoras entre los estudiantes, graduados e investigadores. Ello requiere su inclusión y generalización en los planes de enseñanza y la formación de recursos humanos docentes y materiales pedagógicos que permitan su desarrollo, así como también el fortalecimiento de las instituciones que trabajen en el tema.

Más allá de la necesaria incorporación de elementos idiosincrásicos y de la participación de cada región en los cambios educativos y pedagógicas que se requiere introducir, estas iniciativas deberían impulsarse desde el nivel central a los efectos de garantizar una plataforma básica común y ganar economías de escala. Un programa de esta naturaleza deberá contar con la participación de especialistas en educación, representantes de la comunidad educativa, especialistas en desarrollo emprendedor y del sector empresario. Será también su objetivo la formación de promotores locales del desarrollo emprendedor para que conozcan las buenas prácticas internacionales existentes en este campo y puedan contribuir a la elaboración de las estrategias a ser presentadas así como también a su gestión futura. Estos últimos participarán activamente asistiendo técnicamente a las instituciones responsables de la elaboración de las estrategias que se presenten desde el nivel descentralizado y contribuirán a generar un clima y cultura local.

**El segundo eje clave es el de las políticas de innovación.** Supone ampliar y fortalecer la oferta de instrumentos e incentivos que promueven la actividad innovativa en las instituciones de ciencia y técnica y avanzar en su vinculación con las políticas de desarrollo emprendedor. Ello incluye un vasta gama de iniciativas posibles. La experiencia internacional destaca, por ejemplo, la importancia de contar con becas de investigación para financiar el desarrollo de ideas innovadoras por parte de los emprendedores (desde prototipos a planes de negocio) pero también de la asistencia técnica para su transformación en proyectos de empresa; de estimular la existencia y fortalecimiento de mecanismos de identificación, transferencia y comercialización de las instituciones basadas en la investigación; promover la vinculación entre las fuentes de demandas latentes de productos innovadores a desarrollar (p. ej. soluciones a problemas no resueltos o demandas insatisfechas de las empresas), los centros de investigación y los aspirantes a emprendedores. Sin esta vinculación estratégica entre las fuentes del conocimiento y los emprendedores (prácticamente ausente hasta la actualidad) tanto las políticas de innovación como las de desarrollo emprendedor tendrán un impacto muy por debajo de su potencial.

En esa dirección, otras posibles acciones serían el estimular la instalación de núcleos de desarrollo de productos innovadores en las instituciones de conocimiento; establecer una red de trabajo permanente con las instituciones que trabajan en el apoyo a emprendedores; fomentar la constitución de ámbitos de intercambio, aprendizaje y vinculación entre emprendedores basados en el conocimiento de distintas partes del país y promover sus nexos con emprendedores y actores claves del sector en el exterior (empresas, centros de investigación, argentinos residente en el exterior que trabajan en ellas); estimular el fortalecimiento institucional y la articulación de las incubadoras como parte de estrategias más integrales de desarrollo emprendedor y no como destinatario excluyente de las políticas; fomentar la investigación en equipo y el anclaje institucional de los investigadores de carrera; revisar el funcionamiento del sistema de patentamiento. También es muy importante promover la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones entre las PyMEs para ensanchar la demanda y las oportunidades de negocios para las nuevas empresas basadas en el conocimiento.

**Otra área es la del financiamiento.** En este campo es necesario avanzar en distintas líneas. Por un lado es muy importante que los fondos establecidos a tal fin puedan servir para apalancar una masa más significativa de capitales interesados en invertir en nuevos emprendimientos, constituyendo fondos con aportes de capital mixto bajo gestión privada y contralor conjunto. Asimismo deberá evaluarse la posibilidad de disponer incentivos de tipo impositivo para la inversión de riesgo en nuevas empresas más allá del corto plazo. Con igual intencionalidad podrían evaluarse las implicancias de flexibilizar las regulaciones sobre fondos de jubilación privada de modo de facilitar la inversión de pequeñas cuotas en emprendimientos productivos, las que sin comprometer el patrimonio de los aportantes puedan favorecer a este tipo de inversiones.

Sin embargo, buena parte del capital de riesgo corresponde a inversores informales que arriesgan fondos en el financiamiento de nuevos emprendimientos. Desconocer su existencia y la necesidad de apoyar su desarrollo no permitirá fomentar la existencia de una adecuada infraestructura de financiamiento. En especial debido a que es conocido que este tipo de capital de riesgo juega un papel complementario con los fondos de capital corporativo, los que en general invierten en proyectos a partir de cierto umbral de tamaño y una vez que el emprendimiento ha recorrido sus primeros pasos. El capital de riesgo informal por el contrario llena un vacío en franjas de inversión menores y desde etapas más tempranas del proceso emprendedor. El fomento de este tipo de capitalistas suele basarse en dos tipos de instrumentos: a) la creación de redes que vinculen a los ángeles de negocio con los emprendedores y b) incentivos de tipo impositivo a los inversores de riesgo. Especial atención merece el desarrollo de acciones para fomentar las inversiones de los ángeles de negocio locales. Debido a que no todos los emprendimientos

forman parte del target del capital de riesgo es necesario promover los fondos de garantías de crédito descentralizados y otras formas de financiación que apoyen el esfuerzo que se realice desde las estrategias llevadas a cabo por las redes de instituciones locales que operen en el primer nivel.

**También debe incluirse el apoyo a la internacionalización de las empresas jóvenes.**

La mayoría de las empresas encuestadas están encarando acciones destinadas a avanzar en los mercados externos. Sin embargo, muchas lo están haciendo sin una orientación y preparación adecuados. Es tan frecuente, por ejemplo, la búsqueda de alianzas estratégicas como las dificultades para lograrlas. También es importante brindar apoyo a la diversificación de productos y mercados. La mayoría ha tendido a avanzar sobre los mercados de América Latina pero es menos frecuente la vinculación con otros mercados más sofisticados que seguramente plantearán demandas más exigentes a los empresas jóvenes. Una política de internacionalización de las empresas jóvenes basadas en el conocimiento debería también explorar la posibilidad de aprovechar las posiciones en mercados externos que detentan las grandes empresas a las cuales ellas venían abasteciendo durante los noventa. Ello permitiría a las empresas jóvenes contar con un aval de reconocimiento y con la facilitación de información estratégica para ingresar a otros países.

**En resumen, una estrategia integral de desarrollo emprendedor con énfasis en la creación de empresas intensivas en el conocimiento debería basarse en un diseño institucional que combine las ventajas de flexibilidad y compromiso asociadas a un esquema descentralizado de tipo bottom-up con los beneficios de escala y de impacto que requieren ciertas áreas de actuación y que deben ser trabajados conjuntamente por el sector público y privado a nivel central. Hoy existe una gran oportunidad para avanzar en una estrategia de este tipo, capaz de enfrentar los desafíos, superar las debilidades y explotar las potencialidades existentes para contribuir al relanzamiento socio-económico del país.**