

El papel de las políticas públicas en el apoyo a las *startups* en ecosistemas emprendedores emergentes

Manuela Pardo-del Val¹, Elvira Cerver-Romero, Juan Francisco Martínez-Pérez, Antonia Mohedano-Suanes

Universitat de València, España

<https://doi.org/10.20420/eni.2024.749>

Resumen

El crecimiento de las *startups* y su paso a *scaleups* es un proceso complejo, estrechamente ligado al ecosistema emprendedor en el que se originan y prosperan. El objetivo de esta investigación es señalar los ámbitos políticos clave para abordar los retos a los que se enfrentan las *startups* en su crecimiento dentro de un ecosistema emprendedor emergente. Los resultados concluyen con una serie de medidas de políticas públicas, que se clasifican en tres grandes áreas: mejorar la disponibilidad de talento, promover las oportunidades de creación de redes de contactos y reforzar la cultura emprendedora de la región.

Palabras clave: *startup*, *scaleup*, ecosistema emprendedor, políticas públicas.

Clasificación JEL: M13, O29.

Fuente de referencia: Pardo-del-Val, M., Cerver-Romero, E., Martínez-Pérez, J. F., & Mohedano-Suanes, A. (2024). From startup to scaleup: Public policies for emerging entrepreneurial ecosystems. *Journal of the Knowledge Economy*, 1-34. <https://doi.org/10.1007/s13132-024-02175-6>.

1 Introducción

Las *startups* son empresas jóvenes e innovadoras que nacen con el objetivo de lograr un crecimiento rápido y significativo a través de un modelo de negocio escalable. Cuando tienen éxito, es decir, cuando realmente alcanzan altas tasas de crecimiento en empleados y facturación, se convierten en *scaleups* (Pardo-del-Val *et al.*, 2022).

Las investigaciones realizadas en diferentes contextos geográficos proporcionan evidencia de los beneficios de las empresas de alto crecimiento para el entorno socioeconómico en el que operan en términos de innovación, creación de empleo, riqueza y crecimiento económico (Mason *et al.*, 2009; Henrekson & Johansson, 2010; Bos & Stam, 2014; Lee, 2014; Monteiro, 2019). Además, el hecho de tener empresas de este tipo es una señal inequívoca de

la fortaleza y solidez del ecosistema empresarial, actuando como un reclamo para la entrada de nuevas *startups* y agentes de apoyo, promoviendo un círculo virtuoso de innovación y crecimiento económico (Muller *et al.*, 2015). Por lo tanto, los responsables políticos tienen un gran interés no solo en la creación de *startups* sino, también, en apoyar a este tipo de empresas en sus procesos de crecimiento y, en consecuencia, se enfrentan al desafío de responder adecuadamente a sus necesidades específicas (Hart *et al.*, 2021).

El paso de *startup* a *scaleup* no parece fácil. Las *startups* que realmente tienen el potencial de alcanzar un alto crecimiento, aunque pueden beneficiarse de políticas de apoyo al emprendimiento en general, requieren intervenciones adaptadas a sus características particulares (Mason & Brown, 2013, 2014; Calvino *et al.*, 2016; Pardo-del-Val *et al.*, 2022),

¹Autor de correspondencia: manoli.pardo@uv.es.

que deben tener en cuenta el componente holístico o sistémico del ecosistema.

En efecto, el ecosistema en el que nace y crece una *startup* no es trivial, ni la configuración de los ecosistemas más exitosos ha sido producto de la casualidad o la suerte. San Francisco, Boston, Berlín, Londres o Tel Aviv son el resultado de muchas decisiones y acciones de instituciones públicas y privadas, emprendedores, inversores y otros agentes que han optado por convertirlos en un caldo de cultivo ideal para el nacimiento y crecimiento de *startups*.

De manera similar, las oportunidades de crecimiento de una *startup* no son las mismas si se encuentra en un ecosistema consolidado o en uno más incipiente. La organización *Startup Genome* (2023) admite que algunos ecosistemas están menos desarrollados que otros y, por lo tanto, obtienen diferentes resultados. Aquellos ecosistemas que siguen al *top 40* global en términos de rendimiento se denominan 'emergentes'.

El objetivo de la investigación que aquí se presenta es identificar cómo respaldar desde las administraciones públicas el desarrollo de un ecosistema emprendedor emergente que facilite el crecimiento de sus *startups*.

2 Marco teórico

Para avanzar en el conocimiento sobre los retos a los que se enfrentan las *startups* en su camino hacia *scaleups*, es necesario identificar los actores y factores asociados al emprendimiento de alto crecimiento, así como las políticas públicas viables que ayuden a fortalecer los ecosistemas emprendedores.

Muchos estudios tratan de identificar los factores que condicionan el éxito de las *startups*. Estos factores se refieren a características de la propia empresa, las de sus fundadores y al entorno en el que opera. Las políticas públicas y, a través de estas, otros elementos del ecosistema

emprendedor pueden jugar un papel decisivo en reducir y/o eliminar algunas de las barreras y retos que las *startups* deben superar.

El ecosistema emprendedor, según Isenberg (2010) es un conjunto de elementos individuales que potencian el emprendimiento y que, cuando interactúan de manera holística y compleja, fomentan el emprendimiento, la innovación y el crecimiento económico en una región. Este autor identificó los elementos que deben existir en un ecosistema emprendedor y los agrupó en 6 dimensiones o dominios: políticas públicas, mercados, financiación, cultura emprendedora, apoyos, y capital humano.

Las políticas públicas son una de las dimensiones clave, ya que pueden apoyar el emprendimiento o dificultarlo. Cabe señalar que, en ocasiones, los responsables políticos intentan erróneamente imitar un ecosistema ideal "tipo Silicon Valley" e importar prácticas de ecosistemas emprendedores exitosos, que no necesariamente son adecuadas para su propio ecosistema, ya que cada uno es único, nace y evoluciona bajo condiciones y circunstancias únicas, haciendo que posea sus propias características distintivas que están espacial, relacional y socialmente integradas (Brown & Mason, 2017).

Las políticas deben ser formuladas e implementadas desde una perspectiva sistémica que considere la interacción y necesaria conexión entre los diferentes elementos que componen el ecosistema en el que surgen las *startups*. La coordinación de los sectores público y privado es fundamental para el desarrollo y sostenibilidad del ecosistema emprendedor y, cualquiera que sea el papel que asuma el gobierno, la coordinación de esfuerzos con el sector privado es obligatoria (Isenberg, 2010; Candeias & Sarkar, 2022).

Los principales campos en los que pueden influir los responsables políticos son: el apoyo a la innovación e internacionalización; el fomento

de la interconexión entre emprendedores, empresas y otros actores; el fomento del reciclaje emprendedor; la oferta de mentorización y tutorización; la disponibilidad de incubadoras y aceleradoras; la promoción de la cultura emprendedora; las mejoras en el entorno regulatorio y fiscal; y favorecer el acceso a la inversión y financiación.

3 Metodología

Para alcanzar el objetivo de este trabajo se eligió el ecosistema de València (España) que, según el ranking de *Startup Genome* (2023), se sitúa entre los puestos 71 y 80 a nivel mundial en la clasificación de ecosistemas emergentes.

El directorio del Ecosistema *Startup* de la Comunidad Valenciana comprende algo más de mil *startups*, de las cuales aproximadamente el 85% se encuentran en la ciudad de València y su área urbana (datos de 2023).

En cuanto a las *scaleups*, a la fecha de realización de esta investigación no existe en España un registro oficial o consensuado de empresas que cumplan esta condición, ni información completa sobre ellas. Para disponer de una base de datos de *scaleups* de la ciudad de València y su área urbana, elaboramos un listado de *startups* valencianas con características de *scaleups*, del cual se seleccionaron las *startups* menores de 13 años que cumplían con los requisitos de *scaleup* establecidos por Eurostat-OECD (2007): un crecimiento medio anualizado durante tres años superior al 20% en facturación y/o en empleados, cuando al inicio de dicho período contaba con al menos 10 empleados. De esta manera, obtuvimos una base de datos con 23 *scaleups*.

En el trienio 2018-2020, la facturación media por *scaleup* en la población estudiada fue de 2,8 millones de euros, con un rango entre 400.000 euros y 9,5 millones de euros. En el mismo período, estas empresas tenían una media de 33 empleados, oscilando entre 260 en la empresa

con más personal y 10 en la más pequeña. El 70% de la muestra ya había iniciado el proceso de internacionalización en mayor o menor medida, aunque con grandes diferencias entre las empresas que la componen, siendo el promedio de las ventas destinadas a la exportación del 46%. Una cuarta parte pertenecía al sector “salud y bienestar”, repartiéndose el resto entre diferentes sectores (moda, deportes, finanzas, etc.).

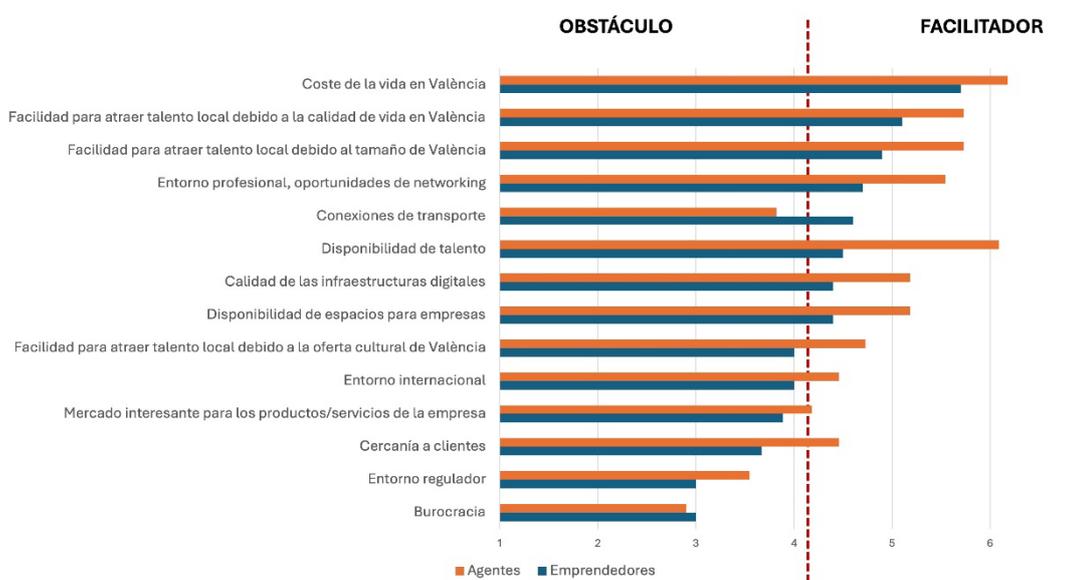
Para obtener fuentes primarias de información, decidimos recoger datos de dos tipos de informantes: los fundadores de las *scaleups* y agentes destacados del ecosistema emprendedor valenciano.

A ambos colectivos se les envió en noviembre de 2021 un cuestionario *online*, organizado en 4 bloques: perfil del equipo fundador, atractivo de la ciudad para emprender y crecer, características de la empresa, y datos de identificación.

La novedad del tema a analizar y el pequeño tamaño de la población aconsejaron completar la información obtenida de los cuestionarios con grupos de discusión, en los que se invitó a participar a los dos colectivos encuestados, y tuvieron lugar el 2 de febrero de 2022, coincidiendo con la celebración del Foro de Empleo y Emprendimiento en la Facultat d’Economia de la Universitat de València. El grupo de discusión de emprendedores contó con la participación de 7 personas de manera presencial, mientras que el grupo de agentes del ecosistema emprendedor incluyó a 7 participantes presenciales y 3 que intervinieron por videoconferencia, con una duración aproximada de 90 minutos cada uno.

4 Resultados, discusión e implicaciones políticas

La Figura 1, que muestra los factores que pueden ayudar o dificultar el crecimiento de las *startups*, resulta de las respuestas al cuestionario.

Figura 1. Factores facilitadores y obstaculizadores al paso de *startup* a *scaleup* en València

Fuente: elaboración propia

Los resultados de las discusiones de los grupos de discusión apuntan hacia estas cuestiones como los elementos clave para facilitar el paso de *startup* a *scaleup*:

- R01. Presencia de mujeres en los equipos fundadores de *startups*.
- R02. Disponibilidad de talento (relacionada con el sistema educativo y la oferta formativa local) y oportunidades para atraer talento (relacionadas con el atractivo de la ciudad para los no locales).
- R03. *Networking* entre emprendedores: necesidad de tener un número relevante de emprendedores experimentados accesibles, con los que dialogar y contrastar problemas, etc.
- R04. Espacios disponibles para actividades emprendedoras, reuniones, coworking, aceleradoras, etc.
- R05. Burocracia reducida al mínimo.
- R06. Buena relación entre agentes emprendedores y autoridades públicas.
- R07. Visibilización y apoyo activo e intenso de las instituciones públicas.
- R08. Acceso a recursos financieros, oportunos y en cantidad adecuada.

El análisis de los resultados expuestos apunta a que las características descritas corresponden a un ecosistema emergente. Como consecuencia, esta investigación propone una serie de recomendaciones para que las administraciones públicas colaboren en consolidar aquellas dimensiones del ecosistema emprendedor que favorecen el crecimiento de sus *startups*. La tabla 1 recoge la propuesta de acciones, vinculándolas a los resultados de las que surgen.

Tabla 1. Acciones que pueden abordar las administraciones públicas para consolidar ecosistemas emprendedores emergentes

Resultado	Acción
R01	Acción 1. Continuar avanzando en políticas de emprendimiento con perspectiva de género.
R02	Acción 2. Establecer políticas de promoción de la ciudad dirigidas a atraer talento.
	Acción 3. Ampliar la oferta formativa con programas más específicos adaptados a las necesidades de las <i>scaleups</i> .
	Acción 4. Reducir las trabas burocráticas para atraer talento no local.
R03	Acción 5. Establecer programas <i>peer-to-peer</i> con otros ecosistemas nacionales e internacionales.
R04	Acción 6. Asegurar la provisión de espacios para el emprendimiento.
	Acción 7. Promover la ocupación por parte del ecosistema emprendedor de edificios emblemáticos con ubicaciones atractivas.
R05	Acción 8. Reducir la burocracia vinculada al emprendimiento.
R06	Acción 9. Generar un canal permanente y regular de diálogo de <i>startups/scaleups</i> con los principales decisores públicos en emprendimiento.
R07	Acción 10. Identificar, visibilizar y actualizar regularmente la categoría <i>scaleup</i> .
	Acción 11. Reconocer públicamente y visibilizar los éxitos de las <i>scaleups</i> desde lo público.
	Acción 12. Promover la mentoría y tutoría a <i>scaleups</i> para aprovechar las iniciativas de apoyo.
R08	Acción 13. Potenciar el <i>corporate venturing</i> .

5 Conclusiones

El crecimiento de *startup* a *scaleup* se facilita en un ecosistema que ofrece condiciones específicas que no es fácil que surjan espontáneamente. Los ecosistemas emergentes tienen un reto mayor, si cabe, siendo las políticas públicas un facilitador necesario para reforzar el resto de dimensiones del ecosistema

emprendedor y sentar las bases para el crecimiento de las *startups*.

El análisis de las acciones propuestas muestra que se agrupan en tres grandes líneas: la mejora en la disponibilidad de talento, la promoción de oportunidades de *networking* y el refuerzo de la cultura emprendedora del territorio.

En cuanto a facilitar la disponibilidad de talento, las acciones 1 a 4 proponen políticas públicas para atraer talento al ecosistema emprendedor, ya sea incorporando más mujeres (acción 1), más talento no local (acciones 2 y 4), o con conocimientos específicos (acción 3).

Para aumentar las oportunidades de *networking*, se sugieren políticas públicas que desarrollen relaciones con otros ecosistemas (acción 5), que favorezcan las ubicaciones de *startups* en espacios específicos (acciones 6 y 7) y que faciliten las relaciones del emprendimiento tanto con la administración pública (acciones 8, 9 y 12) como con la industria consolidada (acción 13).

Finalmente, las políticas públicas pueden reforzar la cultura emprendedora de un territorio registrando la categoría *scaleup* (acción 10) y el reconocimiento público de sus logros (acción 11).

Las acciones sugeridas son el resultado del análisis de un único ecosistema, que es la principal limitación de esta investigación. Sin embargo, la participación en el estudio de agentes con experiencia en otros ecosistemas emprendedores nos lleva a considerar que los retos a los que se enfrenta el ecosistema valenciano son similares a los de otros ecosistemas emergentes. Sería interesante analizar uno o más ecosistemas emergentes a partir de un estudio longitudinal, que permitiría observar su evolución y ajustar mejor las acciones de políticas públicas a proponer.

6 Referencias

- Bos, J. W., & Stam, E. (2014). Gazelles and industry growth: a study of young high-growth firms in The Netherlands. *Industrial and Corporate Change*, 23(1), 145-169. <https://doi.org/10.1093/icc/dtt050>
- Brown, R., & Mason, C. (2017). Looking inside the spiky bits: a critical review and conceptualisation of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 49(1), 11-30. <https://doi.org/10.1007/s11187-017-9865-7>
- Calvino, F., Criscuolo, C., & Menon, C. (2016). *No Country for Young Firms? Start-up Dynamics and National Policies*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, OECD Publishing, Paris.
- Candeias, J., & Sarkar, S. (2022). Entrepreneurial Ecosystems and distinguishing features of effective policies—an evidence-based approach. *Entrepreneurship & Regional Development*, 34(5-6), 343-375. <https://doi.org/10.1080/08985626.2022.2045634>
- Eurostat-OECD (2007). *Eurostat-OECD manual on business demography statistics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Consultado el 19 de julio de 2021 de <https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-010-EN.pdf>
- Hart, M., Prashar, N., & Ri, A. (2021). From the Cabinet of Curiosities: The misdirection of research and policy debates on small firm growth. *International Small Business Journal*, 39(1), 3–17. <https://doi.org/10.1177/0266242620951718>
- Henrekson, M., & Johansson, D. (2010). Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, 35(2), 227-244. <https://doi.org/10.1007/s11187-009-9172-z>
- Isenberg, D. J. (2010). The Big idea: How to start an Entrepreneurial Revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40-51.
- Lee, N. (2014). What holds back high-growth firms? Evidence from UK SMEs. *Small Business Economics*, 43(1), 183-195. <https://doi.org/10.1007/s11187-013-9525-5>
- Mason, G. Bishop. K. & Robinson, C. (2009). *Business growth and innovation: the wider impact of rapidly growing firms in UK city-regions*. NESTA, London.
- Mason, C., & Brown, R. (2013). Creating good public policy to support high-growth firms. *Small Business Economics*, 40(2), 211-225. <https://doi.org/10.1007/s11187-011-9369-9>
- Mason, C., & Brown, R. (2014). *Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship*. Consultado el 20 de diciembre de 2021 de <http://www.oecd.org/cfe/leed/Entrepreneurial-ecosystems.pdf>
- Monteiro, G. F. A. (2019). High-growth firms and scale-ups: a review and research agenda. *RAUSP Management Journal*, 54(1), 96–111. <https://doi.org/10.1108/RAUSP-03-2018-0004>
- Muller, P., Caliendo, C., Gagliardi, D., and Marzocchi, C. (2015). *Annual Report on European SMEs 2014/2015: Special Working Paper*. European Commission, Brussels.
- Pardo-del-Val, M., Cerver Romero, E., Martínez Pérez, J.F., Mohedano Suanes, A. (2022). *De startup a scaleup: el ecosistema emprendedor de València como facilitador del crecimiento*. Documento de trabajo nº 6/2022, Cátedra Modelo Económico Sostenible de València y Entorno (Mesval). https://doi.org/10.12842/MESVAL_DT2022_06
- Startup Genome (2023). *The Global Startup Ecosystem Report 2023*. Consultado el 6 de noviembre de 2023 de <https://startupgenome.com/report/gser2023>