

# FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO INNOVADOR: EL CAMINO HACIA UNA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EFICAZ

INÉS RUEDA SAMPEDRO  
MAURO XESTEIRA VEDO  
ARTURO GÓMEZ RUEDA  
RAQUEL JIMÉNEZ JIMÉNEZ

La colaboración público-privada (CPP) en España se ha erigido como un mecanismo clave en la implementación de políticas públicas y la ejecución de proyectos de infraestructura y prestación de servicios, jugando un rol fundamental en el fomento del emprendimiento innovador, combinando los recursos, conocimientos y capacidades de los sectores público y privado para crear un entorno propicio para la innovación y el desarrollo empresarial. Si bien se plantea como una herramienta moderna para la administración pública, sus raíces se remontan al Derecho romano (Castán, 1996; Moreno, 2012).

En este artículo se analiza cómo fomentar el emprendimiento innovador, centrado en empresas emergentes, mediante el enfoque de la CPP. Asimismo, se aporta el punto de vista de las políticas locales y regionales, a través de la mirada de sus autores. Esta visión ofrece una comprensión más profunda de las oportunidades y desafíos específicos a los que se enfrenta la administración, en su apoyo a las empresas emergentes innovadoras, cuyas necesida-

des varían según el territorio en el que operen.

No debe entenderse lo mismo por emprendimiento y emprendimiento innovador, ya que difieren en su naturaleza y objetivos. El emprendimiento se refiere al proceso de iniciar y gestionar un nuevo negocio independientemente de su naturaleza. En contraste, el emprendimiento innovador se enfoca en la creación de empresas que introducen productos, servicios o modelos de negocio novedosos y disruptivos en el mercado (Baumol, 2010).

Es importante señalar que tanto las diferentes etapas del emprendimiento innovador como de las políticas relacionadas con el mismo, no siempre siguen un camino lineal o secuencial puro, sino que pueden superponerse y difuminarse, reflejando la naturaleza dinámica y a menudo impredecible del proceso emprendedor.

En este contexto, la CPP es esencial para fomentar el emprendimiento innovador. Además, cuando este tipo de políticas se implementan desde entidades pertene-

cientes al ámbito regional o local, se muestran especialmente efectivas –debido a su cercanía con las personas beneficiarias–, siempre que se aborden con una actitud innovadora y una visión estratégica. En efecto, las administraciones regionales y especialmente las locales, desempeñan un papel clave en la generación de un entorno favorable hacia la CPP, por su capacidad de integrar y movilizar a todos los agentes de innovación.

Asimismo, es fundamental considerar las diferentes actividades que forman parte de los procesos de CPP no solo como un gasto, sino como una inversión y una herramienta estratégica para alcanzar objetivos como la atracción de talento, el apoyo a iniciativas emprendedoras y la consolidación de los territorios como modelos de innovación a nivel global.

### **Diferentes modelos de colaboración público-privada para abordar retos y necesidades de forma eficaz y eficiente**

Los procesos de colaboración público-privada se han consolidado globalmente, en mayor o menor medida, como una fórmula para la superación de los retos del mundo actual, obteniendo resultados eficaces, eficientes y de calidad (Pastor Albadalejo, 2015).

Para que una CPP sea exitosa, es crucial contar con respaldo político; liderazgo público estratégico; gobernanza colaborativa público-privada; objetivos compartidos; equilibrio de riesgos y beneficios; mecanismos de evaluación de resultados; una gestión ad hoc profesionalizada; comunicación interna y externa efectiva; y un clima de confianza mutuo (Osei-Kyei & Chan, 2015).

Aterrizando en el terreno práctico, la colaboración público-privada se puede materializar a través de procesos de contratación, externalización o la formación de partenariados, así como formatos híbridos que combinan características de los anteriores enfoques.

En el caso de la contratación o externalización, la relación se regula mediante un

contrato y el organismo público contratante se suele limitar a controlar o supervisar su correcta ejecución. Cuando se opta por los partenariados, las actividades se desarrollan de forma conjunta a través de convenios marco o acuerdos específicos en los que también se incorpora el sistema de gobernanza escogido.

Asimismo, en los últimos años se han popularizado modelos más informales en los que se establecen redes de colaboración en las que, mediante reuniones celebradas con cierta frecuencia, se definen consensos y vías de avance común. En este caso no suelen existir documentos vinculantes y los liderazgos suelen ser más difuminados o distribuidos.

Entrando en el tema que nos ocupa, no existe una opción de CPP mejor que las demás y la adopción de la más adecuada suele depender de factores como las capacidades de los diferentes agentes involucrados o la fase en la que nos encontremos. Por ejemplo, en la etapa de diagnóstico de la situación, los primeros avances se suelen producir a través de grupos de trabajo generados mediante redes informales; en la definición y diseño de políticas de apoyo al emprendimiento –donde se trabaja para establecer el “qué” y el “cómo”–, por medio de partenariados y en la parte de la implementación, así como en la de evaluación, lo más habitual es apoyarse en la contratación o externalización. No obstante, las formas escogidas para materializar la colaboración público-privada en diferentes momentos o fases no son inequívocas o inmutables y, con frecuencia, se detectan casos en los que la fase de la definición y diseño de una política de apoyo al emprendimiento innovador se externaliza, y para la ejecución de la misma se opta por recurrir a convenios e colaboración.

### **DEFINICIÓN Y DISEÑO DE POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO INNOVADOR**

Para apoyar a las empresas emergentes es fundamental conceptualizar, planificar y estructurar políticas públicas, asegurando que los objetivos estén alineados con las necesidades del ecosistema emprendedor.

## Inicio de las colaboraciones

El primer paso para la definición de políticas de fomento del emprendimiento innovador desde el sector público, debería ser la detección o mapeo de los principales agentes del ecosistema con los que se podría colaborar, con vistas a efectuar un análisis del entorno o *state of the art*, así como realizar un diagnóstico de la situación identificando retos, necesidades y oportunidades.

Para conseguir este objetivo se pueden emplear diferentes metodologías como la creación de grupos de trabajo en los que se utilice la técnica de los “Titulares del Futuro”, que consiste en solicitar a las personas participantes que imaginen y escriban titulares de prensa que les gustaría ver en diferentes horizontes temporales, por ejemplo, a cinco, diez o veinte años. Los titulares deben contener logros alcanzados, así como mejoras o situaciones deseadas. Igualmente, las personas participantes no se limitan exclusivamente a redactar los titulares, sino que también elaboran narrativas o breves descripciones que explican cómo se ha llegado a dicho titular. A partir de los titulares y las narrativas, se identifican las necesidades y las oportunidades que se pueden aprovechar para generar los cambios que nos lleven a ese futuro deseado. Por ejemplo, un “titular de futuro”, para dentro de cinco años, podría ser: El *sandbox* urbano de “X” se consolida como referente europeo para la realización de pruebas piloto para *startups* del ámbito de la movilidad autónoma.

Para poner en marcha estas actividades de forma eficiente, se debe contar con diversos actores que abarquen empresas de distintos tamaños y diferentes grados de madurez, personas expertas en innovación, fondos de inversión, voces del mundo académico vinculadas al mundo empresarial (provenientes de institutos y centros tecnológicos o universidades), así como centros de formación profesional. Igualmente, es recomendable embarcar a asociaciones del ecosistema empresarial que tengan como misión el fomento de la actividad emprendedora o innovadora. Por último, no se puede dejar de lado otros organismos del sector público que estén estrechamente relacionados con la promoción

del emprendimiento, como agencias de desarrollo local o fundaciones creadas para dar impulso al emprendimiento y la innovación. Véase Figura 1.

Una vez definidas las necesidades y oportunidades, estas deben priorizarse según su impacto y esfuerzo de implementación requerido. De este modo, aquellas que tengan un alto impacto y bajo nivel de esfuerzo se deberían priorizar y ejecutar a corto plazo. Por el contrario, las que sean de impacto elevado y alto grado de esfuerzo se tendrían que planificar a medio o largo plazo. Idealmente, estas actividades de priorización se tendrían que llevar a cabo con el apoyo y la opinión de los agentes mencionados anteriormente para seguir haciéndoles partícipes del proyecto. Por último, en estas labores de priorización también se deberían tener en cuenta las directrices estratégicas del organismo del sector público que pretende poner en marcha la política o políticas de fomento del emprendimiento.

¿Existe agotamiento, por parte de las empresas emergentes, en la participación en procesos de creación colaborativa? En los últimos años, se ha observado un creciente cansancio entre las empresas emergentes, en relación con su participación en procesos participativos. Aunque estos procedimientos han ganado importancia en el diseño de políticas públicas, cada vez más voces expertas coinciden en que se hace necesario evitar “las duplicidades que la reciente proliferación de procesos participativos sectoriales está generando, con el consiguiente cansancio y frustración por parte de la sociedad civil, que dedica su tiempo a múltiples procesos de participación –a menudo simultáneos– que, en ocasiones, no llegan a materializarse en políticas, medidas o intervenciones concretas” (Acero Caballero, y otros, 2019).

Este agotamiento se percibe con más intensidad en *startups* para las que, a diferencia de las empresas consolidadas, el esfuerzo relativo (en términos de tiempo empleado por su personal) es muy elevado. Por otra parte, si las empresas emergentes no perciben que se estén tomando medidas tangibles a corto plazo, podrían volverse reacias a participar en futuros procesos de participación.

**FIGURA 1**  
**ORIGEN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO A TRAVÉS DE CPP: EJEMPLOS TERRITORIALES**

| Ciudad / Territorio | Descripción de la colaboración público-privada  | Agentes implicados  | Herramienta/instrumento utilizado  |
|---------------------|---|---|--|
| Cantabria           | Definición y creación del Centro Internacional Santander Emprendimiento (CISE), como centro de fomento del espíritu emprendedor y de impulso a la generación de <i>startups</i> . | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno de Cantabria.</li> <li>Banco Santander.</li> <li>Universidad de Cantabria.</li> </ul>   | Convenio de colaboración <sup>1</sup> .  |
| Madrid              | Puentes de Talento: iniciativa dirigida a fomentar el intercambio de talento innovador y emprendedor con países de América Latina.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ayuntamiento de Madrid.</li> <li>Banco Interamericano de Desarrollo (BID).</li> <li>Escuelas de Negocio.</li> <li>Empresa adjudicataria.</li> </ul>  | Contrato de prestación de Servicios <sup>2</sup> y Acuerdos bilaterales <sup>3</sup> . |
| Segovia             | Definición y diseño de Tándem, iniciativa para fomentar el empleo y el emprendimiento en la provincia de Segovia.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Junta de Castilla y León.</li> <li>Diputación de Segovia.</li> <li>Ayuntamiento de Segovia.</li> <li>Federación Empresarial Segoviana.</li> <li>Asociación de Jóvenes Empresarios de Segovia.</li> <li>Universidad de Valladolid.</li> </ul> | Convenio de colaboración <sup>4</sup> .  |
| Valencia            | Definición conjunta de la estrategia de apoyo al ecosistema emprendedor valenciano, así como diseño de soluciones innovadoras a sus retos y necesidades.                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fundación de la Comunidad Valenciana para la Promoción Estratégica, el Desarrollo y la Innovación Urbana - Ayuntamiento de València.</li> <li>Startup Valencia (Asociación Valenciana de Startups).</li> </ul>                               | Convenio marco <sup>5</sup> y Acuerdo específico <sup>6</sup> .                        |

Fuente: Elaboración propia

1 [https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-educacion/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16413/1772346](https://www.cantabria.es/web/consejeria-de-educacion/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/1772346)

2 [https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/b571c5c4-cdc3-46f5-aa93-c3516a8a2479/DOC\\_CD2022-813848.pdf?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/b571c5c4-cdc3-46f5-aa93-c3516a8a2479/DOC_CD2022-813848.pdf?MOD=AJPERES)

3 <https://www.madridinnovation.es/iniciativas-agente/madrid-acoge-a-los-participantes-de-la-iii-edicion-de-puentes-de-talento/>

4 <https://segovia.es/sites/default/files/Media/Files/2024-06/CONVENIO%20TANDEM%202023.pdf>

5 [http://www.valencia.es/transparenciaspl/documents/245539/454581/230920+Convenio+Marco\\_Startup+Valencia.pdf/1c21f78e-921f-4cbe-b7e3-bf9d4b61ce62?version=1.0](http://www.valencia.es/transparenciaspl/documents/245539/454581/230920+Convenio+Marco_Startup+Valencia.pdf/1c21f78e-921f-4cbe-b7e3-bf9d4b61ce62?version=1.0)

6 <http://www.valencia.es/transparenciaspl/documents/245539/454581/231010+Acuerdo+especifico+Startup+Valencia.pdf/c3d94152-7cdd-42fa-b556-5127c3774677?version=1.0>

## Delimitación del alcance y objetivos de los retos priorizados

Una vez que tenemos un portfolio priorizado de retos, la siguiente etapa debería ser la definición de objetivos generales y específicos, así como su alcance.

Por ejemplo, supongamos que se ha priorizado el reto de mejorar las exportaciones de las *startups* del sector del *gaming* que tengan su sede en un territorio concreto,

por considerarse de alto impacto y baja dificultad de implementación en cuanto a posibles soluciones. Con el fin de definir las metas a alcanzar y su dimensión, se puede formar un grupo de trabajo para el que no suele ser necesario formalizar ningún tipo de acuerdo, más allá del compromiso de acudir a una serie de reuniones. En este grupo sería recomendable incluir a una representación variada de agentes del ecosistema como empresas emergentes del sector, unas cuantas personas desarro-

lladoras *freelance*, centros de formación superior en videojuegos y la Delegación de innovación y emprendimiento tecnológico de la ciudad en la que se pretende abordar el reto planteado. Algunas de las metodologías que se podrían aplicar son el *brainstorming* o la herramienta de “Titulares del Futuro”, ya citada previamente.

Así, continuando con el ejemplo anterior, la definición del objetivo y su alcance para resolver el reto antes mencionado a través de una solución de alto impacto y ejecución relativamente sencilla a corto plazo podría consistir en: la puesta en marcha de un programa de apoyo que contemple la cobertura de determinados gastos de viaje y alojamiento para la asistencia a dos ferias europeas de alta afluencia de público, en el siguiente semestre. Las entidades beneficiarias podrían circunscribirse a aquellas empresas pertenecientes al sector del videojuego y afines, que cumplan con los requisitos para ser clasificadas como empresa emergente recogidos en la conocida como “Ley de *startups*”. Como podemos ver, se ha definido tanto el objetivo –estableciendo una fecha para su cumplimiento– como su alcance.

Por último, es crucial que los objetivos estén alineados con las políticas de fomento del emprendimiento innovador regionales, nacionales e internacionales para trabajar de forma coordinada, buscando el beneficio del ecosistema emprendedor. En este sentido, el establecimiento de relaciones con otros agentes de fuera del territorio de influencia del organismo que promueve la creación de nuevas políticas es fundamental para conseguir trabajar de forma más eficiente.

## Realización del diseño de las políticas

Para comenzar con la fase de diseño, se deberían poner en marcha grupos de trabajo centrados en determinar “cómo” articular las soluciones que permitan afrontar los retos y potenciar las fortalezas detectadas previamente. Para lograr avances es fundamental que estos grupos actúen de forma coordinada y, para conseguir este objetivo, es recomendable establecer una mesa de

gobernanza. Esta mesa debe incluir representantes de todas las partes implicadas, y su principal función consiste en concertar esfuerzos de forma equilibrada y velar por que las relaciones, así como la toma de decisiones, sean razonablemente beneficiosas para todos. Asimismo, es aconsejable que tanto los grupos de trabajo como la mesa de gobernanza, se regulen a través de “Memorandos de entendimiento”. Estos documentos reflejan acuerdos formales no vinculantes en los que se recoge la intención de colaborar para el desarrollo de ciertas acciones. Además, en estos documentos se establecen las “reglas del juego” que deberán aceptar todos los agentes participantes.

Cada grupo de trabajo puede utilizar las herramientas que prefiera durante esta fase. No obstante, es recomendable emplear metodologías robustas y contrastadas como el *Design Thinking* que, de forma resumida, cuenta con 5 etapas: 1) empatizar con las personas beneficiarias potenciales de las políticas para entender sus características; 2) determinar con precisión sus necesidades; 3) idear soluciones innovadoras; 4) prototipar y probar las soluciones; y 5) evaluar los resultados para mejorar la solución final. Para asegurar un alto nivel de eficiencia es imprescindible involucrar a un número suficientemente representativo de personas usuarias potenciales que, durante todo el proceso de diseño, actuarán asumiendo el papel de *betatester*.

En la definición del prototipo de política pública también es útil aplicar la técnica de *copycat*, adaptando políticas exitosas de otros contextos al entorno local.

Tras la definición de los programas y políticas, antes de su implementación, hay que realizar una planificación presupuestaria que asegure la viabilidad de las mismas. Para la determinación de los recursos necesarios se pueden poner en marcha consultas preliminares al mercado o apoyarse en los propios grupos de trabajo ya formados, a través de actividades abiertas y publicitadas.

Asimismo, en ocasiones, antes de la implementación se debe realizar una ampliación o revisión normativa, como puede ser una ordenanza municipal o un decreto o norma a nivel autonómico o regional. Para conse-

<sup>1</sup> Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/21/28/con>

guir que la elaboración de normativa sea eficaz, se debe animar a que todas aquellas personas que tengan sugerencias o alegaciones las puedan presentar en la fase de consultas previas de forma ordenada, no limitando la publicidad de la misma a una publicación en un boletín o tablón oficial.

Igualmente, dentro del diseño estratégico deben tenerse en cuenta los instrumentos de apoyo específicos que se van a poner en marcha como programas de formación y mecanismos de financiamiento especialmente dirigido a empresas emergentes innovadoras. Por último, antes de pasar a la fase de implementación de políticas, es necesario definir una serie de indicadores de desempeño, así como la metodología de seguimiento y evaluación. Sobre estos aspectos se profundizará más adelante.

## IMPLEMENTACIÓN

En el ámbito de las políticas de fomento del emprendimiento innovador implementar consiste en ejecutar, aplicar y poner en marcha iniciativas concretas que generen un impacto positivo en el ecosistema emprendedor.

Como se ha mencionado anteriormente, la CPP mejora la calidad y eficiencia de los servicios, moviliza recursos técnicos y financieros, y aumenta la agilidad, capacidad de respuesta e innovación. No obstante, estas ventajas dependen de una gestión adecuada de los proyectos pues la implementación de políticas públicas para apoyar el emprendimiento innovador es una tarea compleja y requiere una coordinación eficaz entre múltiples actores y recursos. Véase Figura 2.

**FIGURA 2**  
**DEL PAPEL A LA ACCIÓN: EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMPRENDEDORAS, EN MARCOS DE CPP, EN DIFERENTES ENTORNOS**

| Ciudad / Territorio | Descripción de la colaboración público-privada  | Agentes implicados   | Herramienta/instrumento utilizado                   |
|---------------------|---|--|---|
| Cantabria           | Programa de fomento del emprendimiento entre investigadores en formación de toda España.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de Cantabria.</li> <li>• Centro Internacional Santander Emprendimiento (CISE).</li> <li>• Universidad de Cantabria.</li> <li>• UIMP.</li> <li>• CSIC.</li> </ul>   | Convenio de colaboración y Subvención.              |
| Madrid              | Implementación de una línea de subvenciones dirigida a facilitar la transferencia tecnológica al mercado a través de la colaboración público - público y público - privada. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento de Madrid.</li> <li>• CSIC.</li> <li>• Fundación Parque Científico de Madrid.</li> <li>• Universidades: Politécnica de Madrid, Autónoma de Madrid, Complutense de Madrid, Carlos III de Madrid y Rey Juan Carlos.</li> </ul> | Convocatoria pública de subvenciones <sup>1</sup> . |
| Segovia             | Implementación de la aceleradora La Cárcel Centro de Creación, en el marco del programa Open Future.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento de Segovia.</li> <li>• Telefónica Open Innovation.</li> </ul>  | Convenio de colaboración <sup>2</sup> .             |
| Valencia            | Puesta en marcha de acciones de fomento del emprendimiento innovador y tecnológico valenciano.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento de Valencia.</li> <li>• BIGBAN ANGELS Asociación.</li> </ul>   | Convenio de colaboración <sup>3</sup> .             |

Fuente: Elaboración propia

1 <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/La-Junta-de-Gobierno-aprueba-una-linia-de-ayudas-de-630-000-euros-para-fomentar-la-innovacion-y-el-escalado-empresarial-en-el-ambito-academico/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=cadf10c2bd430910VgnVCM1000001d4a900aRCD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCD>

2 <https://segovia.es/sites/default/files/Media/Files/2023-03/Convenio%20Telefonica%20Open%20Future%202022.pdf>

3 <https://www.valencia.es/documents/20142/27255942/JGL+17.05.24%2810%29.pdf/992fe017-2012-0555-e536-bf1dfa13fd46?t=1718005457126>

## Alianzas estratégicas para una coordinación efectiva

La colaboración y coordinación entre agentes permite integrar esfuerzos y recursos de distintos sectores, logrando un enfoque cohesionado. La implementación de las políticas públicas, independientemente de su formato –programas, capacitación, asesoramiento, etc.–, a menudo requiere un esfuerzo notable de coordinación con otras entidades, como instituciones académicas, centros de investigación o empresas, que aportan gran valor a las iniciativas y por tanto a las personas emprendedoras. El establecimiento de estas sinergias es crucial para implementar acciones de manera efectiva y sostenible. Estas alianzas optimizan los recursos disponibles, y la combinación de financiación pública y privada maximiza el impacto de las políticas asegurando el alineamiento de objetivos y esfuerzos.

## Trámites Administrativos

El despliegue de las distintas políticas a través de esquemas de CPP implica trámites administrativos, necesarios para garantizar la transparencia y la legalidad. Estos trámites se derivan tanto de las alianzas estratégicas establecidas con las entidades encargadas de implementar las iniciativas, como de la relación que surge con las personas con perfil emprendedor. En el primero de los casos la formalización de convenios, acuerdos de colaboración o contratos suponen la relación más habitual. Esto implica una serie de pasos similares a los mencionados en las fases previas de definición y diseño, ya detalladas anteriormente. En el caso de la relación con las empresas emergentes, en función del tipo de iniciativa de la que se trate, pueden requerir del cumplimiento de requisitos o normativas para la participación en los programas que se pongan en marcha o la obtención de subvenciones.

En ambos casos, estos trámites suponen tiempo, costes administrativos, rigidez y, en ocasiones, una complejidad que –especialmente para las empresas menos consoli-

dadas–, puede convertirse en una barrera de acceso a programas diseñados precisamente para beneficiarlas.

## Disposición de recursos: formación, mentorización, asesoramiento, recursos económicos así como redes y ecosistemas de apoyo

Las herramientas puestas a disposición de las empresas emergentes son clave durante la fase de implementación y suelen abarcar, entre otros, los ámbitos formativos, de mentorización, económicos, tecnológicos o de asesoramiento legal.

A través de fórmulas como programas de capacitación, formación continua o talleres especializados que aborden distintas habilidades transversales, estos recursos son necesarios para que las *startups* puedan afrontar los desafíos del mercado. En este contexto, las instituciones educativas y asociaciones empresariales, juegan un papel crucial a la hora de ofrecer estos programas, a menudo también en colaboración con otras entidades del sector privado.

La mentorización es esencial en el fomento del emprendimiento innovador, ya que ofrece a las *startups* acceso a conocimientos especializados, know-how y redes de contactos difíciles de conseguir por cuenta propia. Es crucial que las personas mentoras sean expertas en las áreas necesarias para proporcionar un asesoramiento preciso y aplicable. La participación de grandes empresas y de entidades inversoras especializadas en sectores tecnológicos ha demostrado ser especialmente valiosa, aportando recursos de mentorización, así como oportunidades significativas para las *startups* que operan en sectores complejos y de difícil acceso.

El apoyo técnico-jurídico es esencial para ayudar a las iniciativas emprendedoras a navegar en el entorno legal que les afecta. Esto incluye asesoramiento relacionado con las distintas opciones de creación de empresas, los diversos métodos de protección de la propiedad intelectual y otros servicios del ámbito del derecho mercantil. Por otra parte, la facilitación de la realiza-

ción de trámites mediante asistencias técnico-administrativas reduce las trabas que, en muchas ocasiones, suponen un importante reto para las personas emprendedoras que no suelen estar formadas en estos conceptos. Estas ayudas permiten que las empresas emergentes puedan centrarse más en el desarrollo del negocio.

La administración pública desempeña un papel crucial en el apoyo financiero a las *startups*, ofreciendo una variedad de recursos económicos que facilitan el desarrollo y crecimiento de nuevas empresas. Estos recursos pueden tomar diversas formas, como subvenciones, incentivos fiscales o capital semilla, entre otros.

Las redes de apoyo son altamente valoradas por las empresas innovadoras emergentes debido a los beneficios que les aportan. Acceder a una comunidad en la que puedan compartir experiencias y desafíos, en un entorno colaborativo, les ayuda a superar con mayor facilidad los obstáculos que se encuentran en las distintas fases del proceso emprendedor. Además, estas redes facilitan el acceso a oportunidades de financiación, alianzas estratégicas y nuevos mercados. La colaboración de las administraciones públicas, el sector privado, la academia y asociaciones de la sociedad civil es fundamental para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos emprendedores.

## Infraestructuras

Los diferentes recursos anteriormente mencionados pueden canalizarse hacia las startups de diferentes formas, y algunas de estas pueden ser: incubadoras, aceleradoras, espacios de coworking o laboratorios de experimentación y validación de prototipos. Su importancia radica en que, además de ofrecer espacios de trabajo, proporcionan un soporte integral a las empresas emergentes, facilitándoles recursos, conocimiento e incluso acceso a tecnologías esenciales para transformar sus ideas en realidades comerciales viables (Alcaráz Cano, 2016). La creación de estas infraestructuras no necesariamente parte solo de la Administración, sino que en numerosas ocasiones se impulsa desde la colaboración público-privada, lo

que enriquece sustancialmente los distintos servicios o iniciativas que se gestionan a través de estas estructuras.

## Retroalimentación continua y flexibilidad

La evaluación continua y la flexibilidad son aspectos cruciales que se abordarán en profundidad en el siguiente apartado, ya que tienen el potencial de impactar en todas las etapas del proceso.

La retroalimentación constante y la capacidad de adaptación son esenciales para el éxito en la implementación de acciones de fomento al emprendimiento. Evaluar cada actividad o programa en sus diferentes fases, no solo al final, es fundamental para identificar mejoras y asegurar que los objetivos intermedios marcados se están alcanzando. Esta evaluación a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto permite a las personas responsables mantenerse informadas sobre el progreso y ajustar estrategias en "tiempo real", optimizando recursos y maximizando resultados. Sin flexibilidad, esta retroalimentación sería ineficaz, ya que la capacidad de adaptación es decisiva para evitar ineficiencias y asegurar el éxito de las iniciativas emprendedoras innovadoras que suelen operar en entornos altamente inestables y cambiantes. Por ejemplo, si un programa formativo no satisface las expectativas de los proyectos emprendedores según las primeras encuestas parciales, se pueden ajustar los contenidos de inmediato para mejorar la efectividad del programa.

La selección de mecanismos e instrumentos de colaboración público-privada deberían adaptarse a los diferentes sectores y objetivos específicos de cada programa. Por ejemplo, la creación de una plataforma de innovación es adecuada para dar soporte al ecosistema emprendedor y facilitar la interacción entre agentes públicos y privados, mientras que la conformación de una red de clústeres es más apropiada para sectores productivos estratégicos, permitiendo la puesta en marcha de proyectos mediante convenios bilaterales. En el sector empresarial privado, los convenios con grandes corporaciones y asociaciones empresariales

son esenciales para promover el desarrollo tecnológico de startups, lo que difiere de la función de las subvenciones en competencia competitiva, que se utilizan para financiar programas de incubación y eventos tecnológicos. Otros instrumentos, como la Compra Pública de Innovación permiten el desarrollo de nuevas tecnologías dentro del ecosistema de emprendimiento innovador pero su implementación exige la puesta en marcha de procesos de formación y mentorización diferenciada tanto para personal de administraciones públicas como de empresas emergentes. Asimismo, el establecimiento de *sandbox* urbanos o territoriales facilitan la realización de pruebas en entornos reales (tanto físicos como virtuales), pero suelen implicar la elaboración o adaptación de marcos regulatorios. Por tanto, cada herramienta debe seleccionarse, aplicarse y adaptarse según el contexto y los objetivos particulares, teniendo en cuenta las barreras administrativas y normativas que podrían afectar su efectividad.

El entorno cambiante e inestable en el que se mueven las startups exige desplegar los mecanismos que permitan una continua evaluación, que se traduce en apreciar, analizar, valorar y juzgar las intervenciones públicas, con el fin de mejorar su calidad. Evaluar el éxito de una política pública depende de la perspectiva desde la cual se analice. Por lo tanto, es esencial que los objetivos se definan claramente antes de su implementación para medir con precisión el grado de éxito o fracaso evitando, al mismo tiempo, que la priorización de los mismos se realice según los intereses de la persona responsable del programa.

Asimismo, en los últimos años, organizaciones internacionales como la OCDE (OECD, 2020, 2022) o la Unión Europea (European Commission, 2021)<sup>2</sup> han subrayado la importancia de institucionalizar la evaluación de políticas públicas para garantizar un uso racional, responsable y eficiente de los recursos públicos.

En respuesta a estas demandas internacionales, España aprobó la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, para institucionalizar la eva-

luación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Esta norma busca estructurar un sistema de evaluación que funcione como una herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, promoviendo la mejora del servicio público, la rendición de cuentas, la transparencia, y la eficacia y eficiencia de la acción pública. Véase Figura 3.

Aunque existe un marco regulador a nivel nacional, la evaluación a nivel autonómico o municipal puede verse afectada por los recursos y capacidades disponibles. No obstante, siempre que sea posible, las evaluaciones deben realizarse siguiendo un esquema establecido para asegurar la coherencia y efectividad del proceso.

### Esquema de las evaluaciones

El esquema de las evaluaciones es el siguiente:

- **Definición de objetivos y metas del programa.** Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la evaluación de un programa debe iniciarse durante su fase de definición y diseño, no solo al final. En este sentido, es esencial establecer objetivos y metas claras para medir el éxito del programa. Estos objetivos deben ser SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic & Time-bound*). Por ejemplo, en una ciudad con un tejido emprendedor robusto, un objetivo SMART podría ser: incrementar, en un cinco por ciento, el número de *startups* tecnológico-sanitarias, en dos años, en el municipio y su área metropolitana.
- **Identificación de los indicadores clave de rendimiento (*kpis - key performance indicator*).** Los KPIs son métricas que miden el progreso obtenido en la consecución de los objetivos SMART establecidos. Permiten un seguimiento continuo para facilitar la toma de decisiones y la aplicación de medidas correctivas si es necesario. Es aconsejable fijar al menos dos valores objetivo para los KPIs: uno a mitad del período evaluable y otro al final, para identificar ten-

<sup>2</sup> Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-21677>

**FIGURA 3**  
**EVALUANDO Y MEJORANDO ESTRATEGIAS DE CPP EN EL APOYO AL EMPRENDIMIENTO:**  
**CUATRO TERRITORIOS, UN PROCEDIMIENTO COMPARTIDO**

| Ciudad / Territorio | Descripción de la colaboración público-privada   | Agentes implicados   | Herramienta/instrumento utilizado  |
|---------------------|--|--|--|
| Cantabria           | Proceso de evaluación y mejora del Programa e2: Estudiante x Emprendedor, enfocado a promover el espíritu emprendedor conectando a estudiantes universitarios con empresarios locales. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno de Cantabria.</li> <li>Centro Internacional Santander Emprendimiento (CISE).</li> <li>Universidad de Cantabria.</li> <li>Empresas de Cantabria.</li> </ul>             | Subvención.  |
| Madrid              | Evaluación y mejora de los procesos de Compra Pública de Innovación (CPI) en el Ayuntamiento de Madrid. Revisión interna y creación de oficina técnica experta en CPI.                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General de Innovación del Ayuntamiento de Madrid.</li> <li>Entidades adjudicatarias (UTE de dos entidades)</li> </ul>   | Contrato de prestación de servicios.   |
| Segovia             | Evaluación del programa de la aceleradora La Cárcel Centro de Creación, en el marco de Open Future, para adaptarlo a las necesidades de las <i>startups</i> .                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ayuntamiento de Segovia.</li> <li>Telefónica Open Innovation.</li> </ul>  | Firma de adenda a Convenio marco de colaboración, incluyendo clausulado adicional <sup>1</sup> . |
| Valencia            | Realización del proceso de evaluación de un proyecto de apoyo a <i>startups</i> e iniciativas emprendedoras innovadoras con impacto social.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fundación de la Comunidad Valenciana para la Promoción Estratégica, el Desarrollo y la Innovación Urbana - Ayuntamiento de Valencia.</li> <li>Empresa adjudicataria.</li> </ul> | Contrato de prestación de servicios <sup>2</sup> .   |

Fuente: Elaboración propia

1 <https://segovia.es/index.php/documento-oficial/convenio/primer-a-adenda-al-tercer-convenio-marco-de-colaboracion-para-el-impulso>

2 [http://www.valencia.es/transparenciaspl/documents/245539/376598/190401+Relaci%C3%B3n+contratos\\_1er.+trimestre%2719.xlsx/69a52827-4708-43a5-a188-4e7dd1b0256e?version=1.0&targetExtension=pdf](http://www.valencia.es/transparenciaspl/documents/245539/376598/190401+Relaci%C3%B3n+contratos_1er.+trimestre%2719.xlsx/69a52827-4708-43a5-a188-4e7dd1b0256e?version=1.0&targetExtension=pdf)

dencias y ajustar estrategias. Siguiendo el ejemplo previo, en el caso de aumentar en un cinco por ciento el número de *startups* tecnológico-sanitarias, un KPI intermedio podría consistir en alcanzar quince *startups* al final del primer año, si el objetivo total es treinta *startups*.

- **Diseño del proceso de recolección de datos.** Es fundamental establecer un sistema robusto para la recolección de datos que alimenten los KPIs. Este sistema ha de basarse en datos fiables, fácilmente accesibles y que vayan a estar disponibles durante todo el periodo de duración del programa. Esto puede incluir ámbitos cuantitativos, como por ejemplo *startups* del municipio certifi-

cadas por la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), pero también ámbitos cualitativos que ayuden a mejorar el programa actual o de cara a futuros programas como encuestas de opinión entre personas emprendedoras o entrevistas con *stakeholders*.

- **Incorporación de *feedback*.** Utilizar el *feedback* de participantes y otros agentes relacionados con el proyecto es esencial para ajustar la política. Permite modificar programas existentes, introducir nuevos o eliminar iniciativas ineficaces. Este *feedback* continuo es fundamental para adaptar la política a las necesidades cambiantes del ecosistema emprendedor.

- **Análisis de datos.** Los datos recopilados pueden no ser claros ni completos, por lo que es necesario analizarlos y revisarlos con cierta frecuencia para identificar tendencias, patrones y correlaciones. Este análisis proporciona información sobre el impacto de la política o programa. Por ejemplo, un aumento significativo en el número de *scaleups* de un territorio tras la implementación de un programa de subvenciones destinadas a fomentar los procesos de innovación abierta puede indicar su efectividad.
- **Elaboración de informes de resultados.** El personal técnico que implementa los programas suele ser el más indicado para elaborar informes detallados sobre su desempeño. Estos informes deben contener análisis cuantitativos y cualitativos, así como recomendaciones basadas en las evidencias recopiladas, para ayudar a los decisores públicos en la planificación futura de programas.
- **Ajuste y reforma.** Sobre la base de los resultados de la evaluación, es necesario estudiar si es preciso ajustar las políticas puestas en marcha, para mejorar su efectividad. Por ejemplo, si se detecta que las *startups* de un territorio se encuentran con dificultades para obtener financiación, se podría implementar un nuevo programa de mentorización para ayudarles a prepararse mejor y atraer inversión.
- **Monitorización y reevaluación.** Implementar un proceso continuo de monitoreo y reevaluación es imprescindible para asegurar que los ajustes realizados logren el impacto deseado. Realizar evaluaciones periódicas –al menos una a mitad del programa–, es fundamental para mantener la política alineada con los objetivos y las necesidades del ecosistema emprendedor.

En resumen, a pesar de que no se puede garantizar de forma absoluta el éxito de un programa o política, seguir el esquema planteado permite anticipar y mitigar riesgos de manera efectiva. La recolección sistemática de datos, el uso de metodologías cuantitativas y cualitativas, y el análisis continuo de resultados ayudan a identificar problemas y proponer soluciones oportunas.

## CONCLUSIONES

Un entorno de colaboración público-privada (CPP) para el fomento del emprendimiento innovador exitoso debería buscar un equilibrio balanceado sobre cuatro pilares esenciales:

- **Definición y diseño estratégico de las políticas de apoyo a empresas emergentes,** que implica conceptualizar y planificar acciones y medidas que sean adecuadas para satisfacer las necesidades del ecosistema emprendedor innovador. Es crucial que estas colaboraciones sean percibidas como beneficiosas tanto para la sociedad como las startups, gracias a un análisis preciso de sus motivaciones y necesidades. Esto asegura que los proyectos que se diseñen no solo cumplan con sus objetivos inmediatos, sino que también se alineen con el interés general y aporten valor en el largo plazo.
- **Implementación efectiva de las medidas propuestas,** que debe estar respaldada por un marco legal que ofrezca la seguridad jurídica necesaria y genere una percepción de estabilidad por parte de todo el ecosistema emprendedor. Durante la fase de implementación, la coordinación entre todos los actores implicados es esencial, con el fin de asegurar que los recursos se movilicen de forma correcta y que los proyectos se ejecuten de manera eficiente y sostenible.
- **Evaluación y medición de impacto continua,** que permite monitorear el progreso y realizar los ajustes necesarios en “tiempo real”. Evaluar cada actividad o programa en sus diferentes fases, no solo al final, es crucial para identificar puntos de mejora y asegurar que se están alcanzando los objetivos parciales. Esta evaluación debe basarse en indicadores claros y medibles, que permitan valorar el impacto de las iniciativas y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Flexibilidad adaptativa,** que es esencial para responder a las dinámicas tan cambiantes que se producen dentro del ecosistema emprendedor innovador. La capacidad de adaptación permite ajustar las acciones y políticas en fun-

ción de las necesidades de las empresas emergentes. Este pilar contribuye a que las iniciativas de CPP superen los retos derivados de su implementación, evolucionen en la dirección deseada y se mantengan alineadas con los objetivos estratégicos, garantizando así su relevancia y eficacia a lo largo del tiempo.

Estos cuatro pilares forman la base para una colaboración público-privada eficaz y sostenible, sustentada sobre una confianza mutua entre los actores públicos y privados del ecosistema emprendedor innovador, contribuyendo a su desarrollo.

## REFERENCIAS

- Acero Caballero, G., Aguirre Such, J., Arévalo Martín, J., Díaz Rodríguez, P., Romero Fernández de Larrea, i., & Hernández Martínez, P. (2019). Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa. Diputación de Barcelona. Colección Herramientas.
- Alcaráz Cano, J. D. (2016). Políticas de emprendimiento innovador e incubadoras de empresas. Tesis doctoral. Universitat Politècnica de València.
- Baumol, W. J. (2010). *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship: An authoritative look at the microeconomics of entrepreneurship*. New Jersey: Princeton University Press.
- Castán, S. (1996). Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el Derecho romano. Madrid: Dykinson.
- Catalá Pérez, D., & de Miguel Molina, M. (2018). La colaboración público-privada como instrumento de impulso para la innovación: definición de un marco de análisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 72, 43-86.
- European Commission. (2021). Commission staff working document: Better Regulation Guidelines. Brussels.
- Maroto, R. (2021). Público y privado en el emprendimiento empresarial. *Tiempo de paz*, N.º. 142, 86-93.
- Moreno, E. (2012). Formas jurídicas de colaboración público-privada en el derecho español: orígenes europeos y evolución de la regulación de los diferentes modelos de colaboración. *Oñati Socio-Legal Series*, 2(4), 83-102.
- OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*.
- OECD. (2022). *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, Volume 33, Issue 6, 1335-1346.
- Pastor Albadalejo, G. (2015). Pros y contras de la colaboración público-privada ¿Un modelo generador de valor público? Ponencia en el XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Universidad del País Vasco, 13-15 Julio 2015.
- Pedrosa Sanz, R., Moñux Chércoles, D., Miranda Escolar, B., Aleixandre Mendizábal, G., & Gómez González, F. J. (2007). La Evaluación del Impacto Social de las Políticas Regionales de I+D+i: Hacia una Lista de Control. *Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 25-1, 215-244.
- Triguero, Á. (2021). La colaboración público-privada para la innovación empresarial. *Papeles de economía española*, N.º. 169 (Ejemplar dedicado a: La innovación, un desafío inaplazable), 119-134.
- Velasco Caballero, F. (2023). La Administración pública en la colaboración público-privada. *Revista catalana de dret públic*. N.º. 67 (Ejemplar dedicado a: Diagnòstic i propostes per a una reforma administrativa ponderada), 36-66.

## SOBRE LOS AUTORES

**Inés Rueda Sampedro** es Directora de Vigilancia Tecnológica y Prospectiva de CISE. Centro que fomenta el espíritu emprendedor e impulsa la generación de startups mediante programas que desarrollan las competencias emprendedoras de las personas. Además, es doctoranda de la UCLM y en su tesis doctoral estudia el emprendimiento como herramienta para la transferencia de conocimiento.

**Mauro Xesteira Vedo** es Responsable de programas de Emprendimiento Tecnológico, dentro de València Innovation Capital, del Ayuntamiento de Valencia. Asimismo es licenciado en Economía, tiene un máster en Innovación y es doctorando en la Universidad de Valencia. Su área de investigación se focaliza en la integración de empresas emergentes en ecosistemas de innovación promovidos desde el sector público.

**Arturo Gómez Rueda** es Graduado en Administración y Dirección de Empresas, cuenta con un Máster en Economía y Gestión de la Innovación, y es Técnico de Promoción e Innovación Local del Ayuntamiento de Segovia, desde donde gestiona las políticas de innovación municipal, fomenta la colaboración público-privada y da apoyo a los emprendedores locales a través de un programa de aceleración.

**Raquel Jiménez Jiménez** es Licenciada en Economía, con formación de postgrado en Finanzas, Comercio Internacional e Innovación. Técnica asesora en Innovación en el Ayuntamiento de Madrid; desde donde diseña y gestiona diversas iniciativas orientadas a atraer y consolidar el talento innovador en Madrid, así como a aglutinar y fortalecer el ecosistema de innovación de la ciudad; todo ello sobre una estrategia directriz de colaboración público-privada.