

Adrián Blanco Estévez\*

## STARTUPS, NUEVO FOCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATRACCIÓN DE TALENTO, KNOWHOW Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO. EL CASO DE ESPAÑA E ICEX-INVEST IN SPAIN

*En los últimos años, diferentes Gobiernos han puesto en marcha programas de atracción de talento emprendedor extranjero, con el objetivo de incorporar mayores capacidades emprendedoras a los tejidos empresariales de sus economías en un entorno caracterizado por una creciente importancia de la innovación. Estos programas se alinean dentro del conjunto de políticas de atracción de inversiones, y por este motivo en ocasiones están siendo liderados por las Agencias de Atracción y Promoción de Inversiones (API). En este contexto, en 2016 la Administración española, a través de la agencia ICEX-Invest in Spain, puso en marcha uno de estos programas, Rising Startup Spain, de cuyo diseño e implementación se derivan distintos aprendizajes en materia de políticas públicas.*

### **Startups, the new focus of public policies for attracting talent, know-how and knowledge transfer. The case of Spain and ICEX-Invest in Spain**

*In recent years, different governments have launched programmes to attract foreign entrepreneurial talent, with the aim of incorporating greater entrepreneurial skills into the business sectors of their economies in an environment characterised by the growing importance of innovation. These programmes align within the set of investment attraction policies, and for this reason they are occasionally led by Investment Attraction and Promotion Agencies (API in the Spanish acronym). Within this context, in 2016 the Spanish Government, through the ICEX-Invest in Spain agency, launched one of these programmes, Rising Startup Spain, the design and implementation of which give rise to different learnings as regards public policies.*

**Palabras clave:** emprendimiento, startups, innovación, inversión, internacionalización.

**Keywords:** entrepreneurship, startups, innovation, investment, internationalisation.

**JEL:** F22, H41, H42, L26, O38.

---

\* Economista experto en Economía Internacional y Políticas Públicas. PhD por la Universidad de Santiago de Compostela (USC) y MPM por la Universidad de Georgetown. Gestor del programa Rising Up in Spain en ICEX-Invest in Spain.

El autor agradece la colaboración de Isabella dos Anjos.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.909.6896>

## 1. Las políticas públicas de atracción de inversiones

En la segunda mitad del siglo XX se produjo una toma de conciencia por parte de Gobiernos, academia y sector privado, de la importancia de la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en el desarrollo económico, tanto en países en desarrollo como avanzados. Una vasta literatura académica y la evidencia empírica ha ido analizando los numerosos efectos positivos de la IED en el desarrollo económico de los países (Blomström y Kokko, 1998; Gachino, 2010; Blomström, Kokko y Globerman, 2001; Görg y Greenaway, 2004; Liang, 2017; Moran, Graham y Blomström, 2005; Moran, 2012; Haskel, Pereira, y Slaughter, 2007). De acuerdo con trabajos de la OCDE (2002), la IED apoyaría el desarrollo económico de los países a través de distintos canales, siendo los principales: *i)* generador de crecimiento económico a través de su estímulo en la productividad multifactorial y en la asignación eficiente de recursos; *ii)* integración en cadenas globales de valor y aumento del comercio exterior, incluidas exportaciones e importaciones; *iii)* transferencias e incremento de capacidades tecnológicas; *iv)* creación de empleo directo e indirecto y mejora de la capacitación del capital humano; *v)* incremento de la competencia en el tejido empresarial local generando una presión a la eficiencia empresarial, *vi)* impulso al desarrollo de las empresas locales y al desarrollo de nuevas actividades.

En este contexto y dada su importancia la mayoría de los Gobiernos (tanto centrales como subnacionales) han establecido Agencias de Promoción de Inversiones (API) desde los años noventa para favorecer la captación de IED, como una de las herramientas principales de política de atracción de inversiones (Oman, 2000; Lowendahl, 2001; Harding & Javorcik, 2011; Alguacil, Cuadros & Orts, 2011; FIAS, 2004). Las API son agencias normalmente de naturaleza totalmente pública (que operan de manera integrada o independiente del Gobierno), si bien también pueden operar

bajo modelos público-privados e incluso, en algunos casos, como entidades privadas. Tienen como misión principal la atracción de inversión extranjera, si bien la práctica totalidad de su financiación procede del presupuesto público. Tal y como señala la OCDE (2018) las API se dedican fundamentalmente a la promoción de la inversión, y su mandato se divide en generación de proyectos de inversión (46 % de su presupuesto), facilitación y retención de la inversión (30 %), imagenpaís (18 %) y *policy advocacy* (6 %) el marco comúnmente aceptado divide estas actividades en cuatro grupos:

a) Generación de proyectos de inversión (*leads*): una de las actividades fundamentales de las API es la generación de *leads*, esto es la identificación de empresas e inversores internacionales que puedan estar interesados en invertir en el país, siendo además la más intensiva en consumo de recursos. Estos inversores internacionales, que pasan a ser los clientes principales de las API, proceden de fuentes muy diversas y responde a políticas de captación proactivas y reactivas. Algunas de estas fuentes de entrada de *leads* son las ferias y congresos, la red exterior, los servicios centrales, o los canales *online* y la web de la API.

b) Facilitación y retención de la inversión: los procesos de búsqueda de información y establecimiento empresarial pueden ser enormemente costosos en términos de recursos económicos y de tiempo. Un análisis de *Economist Intelligence Unit de 2015* encontró que un 51 % de los directivos empresariales confiaban en las agencias públicas de atracción de inversión y en las cámaras de comercio para acceder a esta información. Por este motivo una importante parte de las políticas se dedica a la facilitación de información y gestión de trámites para las empresas extranjeras. Además de la facilitación las API también dedican recursos a la retención de la inversión ya establecida en el país, ya que de las tres fuentes tradicionales que se incluyen en la IED (inversión nueva, reinversión y préstamo intragrupo), la más frecuente y relevante en términos de volumen es la reinversión (además la

reinversión es mucho menos costosa en términos de coste de políticas que la captación de nuevas empresas extranjeras).

c) *Imagen-país*: una parte fundamental de la actividad de las API es la generación y apoyo en la construcción de una imagen de país abierto al capital extranjero, con numerosas oportunidades para los inversores internacionales, y que operan bajo un entorno propio y favorable a la inversión.

d) *Policy advocacy*: las API forman parte de los Gobiernos pero su cliente son las empresas privadas, con las que mantienen contacto frecuente, y en este sentido son una de las áreas de la Administración que tiene mayor proximidad a la empresa. Por ello, no es de extrañar que tengan conocimiento directo de las principales barreras y cuellos de botella del clima de negocios doméstico, y, en este aspecto, actúan como identificadoras de dichos obstáculos ante la Administración, en ocasiones promoviendo cambios normativos o regulatorios que favorezcan la actividad de la empresa privada extranjera.

En la consecución de sus objetivos de captación de IED, las API deben de adaptarse rápidamente a las tendencias que se producen en este ámbito. Por ejemplo, en los últimos años hemos asistido a un incremento de la actividad promocional de estas agencias en China, al haberse transformado la economía asiática en el segundo mayor emisor mundial de inversión exterior. Por ejemplo, estas agencias también han incorporado recientemente entre sus sectores estratégicos (aquellos a cuyo apoyo dedican mayor volumen de recursos) aquellos que cuentan con un claro componente tecnológico, como la industria 4.0, la robótica o la biotecnología, debido a su importancia en la generación de valor añadido y externalidades asociadas.

## 2. El talento emprendedor como variable clave para la competitividad y la innovación

En la actualidad la competitividad-país depende más que en ningún momento antes en la historia de

la dotación de dos factores: la innovación y el capital humano. En primer lugar, la innovación y el cambio tecnológico han sido señalados desde hace décadas como motor fundamental del crecimiento económico y la prosperidad de los países (Romer, 1986; Barro, 1991). Pero es en nuestro tiempo, sin duda, cuando la innovación y cambio tecnológico se han convertido en aspecto crítico y diferencial para la competitividad de los países. Estamos ya inmersos en una cuarta Revolución Industrial en la cual la incorporación masiva de las empresas de tecnologías como el internet de las cosas, la inteligencia artificial, las manufacturas aditivas o la robótica se hacen imprescindibles en el crecimiento económico y la prosperidad de los países (McKinsey, 2017; WEF, 2018).

En segundo lugar, respecto al capital humano, cabe destacar que puede ser autóctono (dependiente de factores como las políticas educativas o la capacidad para generar una sociedad meritocrática, entre otros), o extranjero, esto es, importado del exterior. La movilidad del talento se ha vuelto particularmente importante en los últimos años, en los que cabe hablar de una globalización del talento que ha acompañado a la erosión de las fronteras en otros ámbitos del mundo económico y empresarial. Ese talento importado cobra especial relevancia, cuando incorpora voluntad y capacidad emprendedora, generando un impacto destacado sobre el tejido empresarial local y, en términos generales, una riqueza para la sociedad en la que opera.

Posiblemente ninguna figura represente tan adecuadamente la conjunción de ambos factores, la innovación y el capital humano, como los emprendedores. Cuando estos transitan de un país a otro se convierten en un valioso activo por su capacidad de generar beneficios directos, así como numerosas externalidades positivas, a los países de acogida, que son fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, al introducir nuevos modelos empresariales intensivos en conocimiento e innovación en el tejido productivo, se produce un incremento de las capacidades empresariales

(Hunt, 2011; Ribeiro-Soriano & Mas Verdú, 2015). Una derivada de lo anterior sería la introducción de la competencia, que presiona a las empresas a mejorar sus productos y procesos (en coste y calidad), lo que redundaría en beneficio del consumidor. Una segunda ventaja es la elevación de la tasa emprendedora, de tal modo que se introducen nuevas dinámicas en el tejido empresarial que aceleran el proceso de «destrucción creativa» (Shumpeter, 1911). Esto es debido a que, tal y como muestra la OCDE (2012) los extranjeros muestran una mayor predisposición al autoempleo y la creación de empresas, así como a la creación de puestos de trabajo, en comparación con los trabajadores nacionales (Hunt, 2011; Hunt y Gauthier Loisselle, 2010).

El país en el que más se ha medido y evaluado el impacto de los inmigrantes sobre el tejido empresarial y la economía local es Estados Unidos. Resulta muy destacable que más de la mitad de las empresas estadounidenses con una valoración superior a los 1.000 millones de dólares fueron fundadas por inmigrantes de primera o segunda generación. Algunos ejemplos destacados son el ruso Sergei Brin (Google), el francés Pierre Omidyar (Ebay) o el canadiense Garrett Camp (Uber). Otras empresas de gran éxito que se han convertido en líderes en sus sectores de actividad, como Colgate, Dupont o Pfizer, también fueron fundadas por inmigrantes. Las ventajas que convierten a Estados Unidos en un polo de atracción de talento empresarial internacional son evidentes, y descansan en un entorno de negocios favorable a los negocios, su capacidad de financiación de proyectos empresariales, o la posibilidad de trabajar con el mejor talento internacional. No obstante, el caso de Estados Unidos indica que existe un importante espacio y justificación para la puesta en marcha de iniciativas públicas para la captación de talento emprendedor internacional.

En este contexto, no es de extrañar que en los últimos años numerosos países hayan puesto en marcha distintas iniciativas para captar talento extranjero emprendedor, que en su inicio se concibieron como

ayudas ligadas a la concesión de visados, pero que han ido evolucionando y volviéndose más sofisticados para incluir un paquete de servicios más completo. Estas iniciativas se han materializado en programas que son muy heterogéneos en cuanto a recursos económicos y humanos movilizados, así como en el grado de integración del sector privado en los mismos, pero sí que existen una serie de servicios comunes que permiten hablar de una tipología de programas de políticas públicas. La base de estos programas está conformada por cinco servicios: *i)* la facilitación de visados para emprender y operar en el país de destino; *ii)* una ayuda económica en capital semilla (en forma de ayuda no reembolsable o préstamo); *iii)* un espacio de trabajo en una aceleradora local; *iv)* un programa de mentoría o formación sobre temas legales o fiscales en el país de destino, y *v)* conectividad con los agentes locales del ecosistema de emprendimiento.

Numerosos países en los últimos años han puesto en marcha este tipo de programas. Chile ha sido el Gobierno pionero, comenzando en 2010 a través de la iniciativa Startup Chile. Es además la Administración que ha diseñado un programa más ambicioso y con mayor dotación de recursos (ha llegado a contar con un presupuesto anual de 9,5 millones de dólares y 25 empleados). Startup Chile es un programa 100 % público, promovido por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), agencia gubernamental dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. Actualmente cuenta con tres diferentes líneas de actividad, un programa de pre-aceleración para *startups* cuyas fundadoras son mujeres (*The S Factory*), un programa de aceleración para *startups* con producto validado (*Seed*) y un tercer programa para *startups* con un impacto económico, social o medioambiental significativo (Huella). Los programas incluyen una ayuda económica entre 25.000 dólares y 80.000 dólares, un visado de trabajo, espacio de trabajo entre seis y nueve meses, y un programa de aceleración y de aterrizaje en Chile, además de un paquete de incentivos en uso de servicios

de empresas vinculadas al programa, como Amazon, Facebook o Microsoft. Al margen de los servicios comunes a este tipo de programas, Startup Chile ha lanzado algunos servicios complementarios, como por ejemplo un «club de inversores» conformado por 70 inversores internacionales con el objetivo de facilitar el acceso a financiación a las *startups* participantes en el programa<sup>1</sup>.

En Reino Unido cuenta con el programa Sirius, iniciativa de *United Kingdom Trade and Investment* (UKTI), dirigido a jóvenes emprendedores internacionales que estén en las fases iniciales de desarrollo de un negocio y quieran desarrollarlo en Reino Unido, o para aquellos que tengan un negocio que tenga una antigüedad de menos de dos años. El programa proporciona: *i)* espacio gratuito durante 12 meses en una de las aceleradoras líderes de la ciudad de Londres; *ii)* apoyo financiero por valor de 20.000 libras; *iii)* asistencia en la búsqueda de clientes, y *iv)* ayuda para la obtención del visado. Más de 50 *startups* han participado en el programa y han movilizado financiación por valor de 14,5 millones de libras<sup>2</sup>. En Francia el Gobierno ha puesto en marcha el programa *The French Tech Ticket*, gestionado por numerosas agencias públicas y privadas, que se dirige a emprendedores no franceses de cualquier parte del mundo que quieran establecerse en París, ofreciendo un programa de 12 meses de duración. Las empresas seleccionadas (más de 70 han pasado ya por el programa) trabajan con 41 de las incubadoras líderes de París, que son además las encargadas de suministrar los servicios de *mentoring* y de facilitar la captación de financiación. El programa ofrece además ayuda para acelerar el proceso de obtención del visado y 45.000 euros (*equity free*)<sup>3</sup>. Otros países caracterizados por su apertura al capital extranjero y con un fuerte ecosistema emprendedor han puesto en marcha programas

gubernamentales similares, como es el caso de los casos de Singapur, Corea del Sur o Irlanda<sup>4</sup>.

### 3. Emprendimiento e innovación: un nuevo espacio para políticas de atracción de inversiones y las API

La confluencia de dos factores, el auge del talento emprendedor internacional como factor desencadenante de inversión internacional, y la necesidad de las API de adaptarse a las tendencias globales para incrementar la atracción de inversión internacional de valor añadido, evidencia la existencia de un nuevo espacio de trabajo para las políticas de atracción de inversiones en lo relativo a la incorporación de programas de atracción de talento emprendedor. De este modo, estas actuaciones desarrolladas por la API se enmarcarían en el conjunto de políticas indicadas por la OCDE (2016) en la que el sector público apoya a los ecosistemas de *startups* bien cubriendo fallos de mercado o bien apoyando su actividad (estas actuaciones estarían centradas en brecha financiera, asimetría de información, ausencia de demanda, escasa cultura empresarial e innovadora, y barreras legales y administrativas).

El diseño e implementación de este tipo de programas no debería de ser algo ajeno a la actividad regular de la API, al encajar perfectamente su misión y objetivos. De los cuatro objetivos anteriormente señalados, en todos incidirían positivamente: generarían nuevos clientes (generación de proyectos de inversión), a los cuales se les prestaría un servicio de información y asesoramiento (facilitación de la inversión), la promoción y divulgación internacional del programa tendría un importante impacto reputacional (imagen-país) y estos nuevos clientes podrían identificar mejoras en

<sup>1</sup> Véase: <https://www.startupchile.org/programs/seed/>

<sup>2</sup> Véase: <http://www.siriusprogramme.com/>

<sup>3</sup> Véase: <https://www.frenchtechticket.com/>

<sup>4</sup> Los presentes casos están referidos a programas de atracción de emprendimiento extranjero tal y como aquí han quedado definidos, conformados por distintos servicios de *soft landing*, y quedan excluidos del análisis los programas únicamente centrados en la facilitación de visados, mucho más comunes y extendidos.

el entorno de negocios (*policy advocacy*). Se trataría además de proyectos de inversión diferentes a los que habitualmente atiende la API, mucho más innovadores y con elevada capacidad para escalar y crecer rápidamente, de tal modo que contribuiría a enriquecer y ensanchar el ámbito de actuación de la API. Las ventajas derivadas de la puesta en marcha y la incorporación de este tipo de programas por parte de las API serían las siguientes:

— *Atracción de proyectos y modelos de negocio de elevado valor añadido*: las *startups* son, por definición, proyectos de naturaleza innovadora e intensivos en conocimiento y tecnología, que cuentan además con una elevada capacidad para crecer rápidamente. Desde esta perspectiva, que las API se dediquen a la atracción de este tipo de empresas tiene todo el sentido, debido a su capacidad para enriquecer el tejido empresarial y las posibilidades de que registren un rápido crecimiento.

— *Atraer talento emprendedor internacional*: actualmente la batalla por la competitividad-país se desarrolla en gran medida en el ámbito de la atracción del mejor talento internacional. Por ello, en su objetivo de contribuir a la mejora de capacidades empresariales por la vía de la inversión internacional, resulta relevante que la API incorpore este tipo de programas.

— *Posibilidad de sectorialización*: los programas de atracción de talento emprendedor extranjero pueden verticalizarse de tal modo que se focalicen en un sector determinado de la economía, en el cual el país presente unas capacidades diferenciadas que puedan ser incrementadas mediante la llegada de *startups* internacionales. Asimismo, pueden apoyarse sectores que resultan estratégicos para el país orientando igualmente el programa hacia determinadas industrias.

— *Construcción de imagen-país*: la puesta en marcha de estos programas contribuye a lanzar un posicionamiento de imagen-país abierto al emprendimiento, al talento internacional, a la innovación y el conocimiento, que es uno de los principales objetivos de las políticas de promoción y atracción de inversiones.

— *Impulso de la colaboración público-privada*: distintos agentes del sector privado en el ámbito del emprendimiento, tales como aceleradoras, inversores (*business angels*/fondos de *venture capital*) o corporaciones, estarán interesadas en la llegada al país de un mayor número de *startups* internacionales y talento emprendedor, del que todo el ecosistema de emprendimiento local podrá beneficiarse.

— *Generación de leads*: aunque solamente un reducido número de *startups* son habitualmente ganadoras de estos programas, y por lo tanto receptoras de los servicios ofrecidos, la convocatoria (abierta y en concurrencia competitiva) permite identificar un gran número de proyectos potenciales (*leads*) en diferentes mercados que están interesados por invertir en el país.

— *Sinergias con otras áreas de la API*: debido a su capacidad para identificar y generar *leads* a través de la convocatoria, el programa se complementa con otras áreas de la API, que posteriormente pueden ofrecer sus servicios horizontales (información sobre establecimiento legal, entrada institucional, impuestos,...) o verticales (contactos en el sector, regulación sectorial,...) a dichos proyectos potenciales.

— *Alineamiento y complementariedad con otras áreas de la Administración*: en la actualidad las Administraciones de países desarrollados y en desarrollo están implementando diferentes iniciativas para apoyar a las *startups* y los proyectos emprendedores (mediante ayudas financieras en capital semilla, coinversión con fondos locales, o apoyando una red de incubadoras, entre otros). Estas iniciativas se alinean y complementan con la actividad de atracción de *startups* internacionales y talento emprendedor extranjero por parte de la API.

#### 4. El caso de ICEX-Invest in Spain y Rising Startup Spain

En 2006 se incorporó en el Programa Nacional de Reformas la creación de la API española, Invest in Spain, que actualmente forma parte de España

Exportación e Inversiones (ICEX). En su objetivo de atraer inversión exterior hacia España en un entorno crecientemente competitivo, y de contribuir a la atracción de proyectos altamente innovadores y con gran potencial de escalar y crecer en España, en 2016, Invest in Spain incorporó a su actividad un programa de atracción de emprendimiento extranjero, Rising Startup in Spain (ahora llamado Rising Up in Spain), una iniciativa pionera y novedosa en la Administración española. El programa nace en un momento de despegue del emprendimiento en España, con un ecosistema que ha madurado y crecido enormemente en los últimos años. Forman parte de él, 3.415 *startups*, 140 aceleradoras e incubadoras, y 362 grupos de inversión y 5.276 inversores privados que realizaron operaciones por más de 1.200 millones de euros en 2018<sup>5</sup>.

Uno de los aspectos más relevantes del auge del emprendimiento en España, y de particular interés para el presente trabajo, es el fuerte incremento en la conectividad internacional del mismo. Por poner un ejemplo significativo, hasta un 50 % de la inversión realizada por firmas de *venture capital* en el ecosistema procedió del exterior en 2018<sup>6</sup>, y cabe destacar la presencia del brazo inversor del Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), como *Limited Partners* (LPs) de un gran número de fondos de *venture capital* españoles. Además, es muy destacable que Barcelona y Madrid se han situado como un destino prioritario para la localización de emprendedores internacionales, y un creciente número de emprendedores extranjeros las han escogido para desarrollar sus proyectos empresariales, siendo casos destacados Marek Fodor (Atrápalo, Kantox), Sacha Michaud (Glovo) o Conor O'Connor (Hot Hotels).

En esta rápida evolución del ecosistema emprendedor en España, junto a *startups*, aceleradoras, inversores, *corporates* y otros actores, las distintas Administraciones también han desarrollado un importante

papel, al igual que ha sucedido con los países más avanzados del mundo en este ámbito, como Israel o Estados Unidos (Mazzucato, 2014; European Commission, 2015; OCDE, 2016). En España, las políticas públicas de apoyo al ecosistema de emprendimiento anteriormente referidas también se han incorporado a la Administración en los últimos años. Sin ánimo de ser exhaustivo, podrían destacarse el fondo de co-inversión público-privado Fond-ICO Global (creado en 2013, es el primer fondo de fondos en España y está operando como ancla a numerosos fondos de *venture capital* creados en los últimos años<sup>7</sup>); las líneas de financiación gestionadas por la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), entidad pública perteneciente al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, principal financiador semilla en España (con 74 millones de euros en 534 préstamos participativos en 2018<sup>8</sup>); o la iniciativa INNVIERTE del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), que ayuda a la inversión en capital riesgo de base tecnológica<sup>9</sup>, y el fondo NEOTEC Capital Riesgo, este último con la colaboración del Fondo Europeo de inversiones (FEI)<sup>10</sup>; o las deducciones para inversión privada en el IRPF para inversión en empresas en fases iniciales, que están concebidas principalmente para emprendedores tecnológicos y *business angels*<sup>11</sup>.

ICEX-Invest in Spain ha comenzado a participar activamente en los últimos años en el ecosistema de emprendimiento español. Su valor añadido es sin duda la generación de conectividad internacional a los distintos agentes del ecosistema emprendedor español (principalmente *startups*, fondos o *corporates*), y, en este sentido se han realizado entre otras actividades,

<sup>7</sup> Véase: <https://www.ico.es/web/ico/fond-ico-global>

<sup>8</sup> Véase: <https://www.enisa.es/>

<sup>9</sup> Véase: [http://www.cdti.es/index.asp?MP=4&MS=0&MN=1&textobusca do=Programa+Innvierte&tipo=1&TR=A&IDR=38&tipoO=Contenido&id=1812&xtmc=Programa\\_Innvierte&xtr=3](http://www.cdti.es/index.asp?MP=4&MS=0&MN=1&textobusca do=Programa+Innvierte&tipo=1&TR=A&IDR=38&tipoO=Contenido&id=1812&xtmc=Programa_Innvierte&xtr=3)

<sup>10</sup> Véase: <https://www.cdti.es/index.asp?MP=4&MS=0&MN=1&textobusca do=neotec&tipo=1&TR=A&IDR=38&tipoO=Contenido&id=239&xtmc=neotec&xtr=8>

<sup>11</sup> Véase: <http://blog.thecrowdangel.com/blog/crowd-angel-guia-deducciones-fiscales/>

<sup>5</sup> Datos de Startupxplore.

<sup>6</sup> Datos de ASCRI.

misiones al exterior para firmas de *venture capital*<sup>12</sup> o reuniones de *startups* españolas con fondos extranjeros. No obstante, ha sido con la puesta en marcha de un programa de atracción de emprendedores internacionales, Rising Startup Spain, el que ha posibilitado dar un salto cualitativo en la generación del valor al ecosistema.

De este modo, ICEX-Invest in Spain complementa el abanico de políticas públicas para el fomento del emprendimiento con una actuación que se enmarca perfectamente en su mandato de atracción de IED. A este respecto cabe destacar que, aunque *a priori* esta línea de actuación favorable a la captación de proyectos de elevado perfil de riesgo pueda no ser suficientemente comprendida, los proyectos de emprendimiento, cuando prosperan y se desarrollan, generan no solamente un impacto directo en la creación de empleo e ingresos fiscales, si no también externalidades de gran importancia para las economías como capacidades innovadoras y de gran valor añadido.

El programa Rising Startup Spain nació en 2016 como un programa piloto de la Administración española, centrado en la captación de talento emprendedor internacional, y con el objetivo último de fomentar la cultura emprendedora y crear un entorno favorable para el desarrollo de proyectos empresariales, nacionales e internacionales, con capacidad de crecimiento en España. En un marco más amplio, la iniciativa se sumaba a un apoyo progresivo desde todas las Administraciones españolas para fomentar y potenciar el ecosistema de emprendimiento español (del que forman parte los instrumentos e iniciativas anteriormente mencionados) y se encontraba en línea con iniciativas como la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (2013)<sup>13</sup>. El programa venía además a contribuir de forma positiva a la baja Tasa de Actividad Emprendedora (TAE) española, por debajo de la

media europea, como muestran los análisis del Global Entrepreneurship Monitor (2019).

Rising Startup Spain fue diseñado como una competición internacional en la cual las diez mejores *startups* internacionales con interés en España resultarían ganadoras (para consultar criterios de selección del programa y otras características ver <http://www.investinspain.org/invest/en/rising/faqs/index.html>). El paquete de servicios al que tenían acceso estas empresas ganadoras eran: facilitar la concesión de visados de emprendedores (para los no europeos); 10.000 euros de ayuda (a condición de un gasto en España de 20.000 euros); espacio de trabajo en Madrid y Barcelona (facilitado por el Ayuntamiento de Madrid, el Ayuntamiento de Barcelona, y la aceleradora privada WAYRA), y un *mentoring* adaptado a las necesidades de las empresas ganadoras. Asimismo se ha facilitado que las *startups* ganadoras se den a conocer a la comunidad emprendedora española, facilitando entrevistas en medios especializados o el acceso para dar a conocer la empresa en foros celebrados en nuestro país.

En las tres convocatorias (2016, 2017 y 2018) realizadas hasta la fecha, más de 800 *startups* internacionales procedentes de 70 países han aplicado al programa, y un total de 40 *startups* han resultado ganadoras. Entre estas últimas destaca la gran diversidad tanto en los sectores de actividad como en el origen geográfico. A modo de ejemplo han participado en el programa una *startup* argentina especializada en software como servicio (SaaS, por sus siglas en inglés), para musicalización de espacios (Brandtrack), una *startup* portuguesa de digitalización de servicios de salud (Knok Healthcare), una estadounidense focalizada en retransmisiones por *streaming* (Go Live), o una india especializada en soluciones de energía sostenible (Linc). Las 40 *startups* ganadoras han recibido hasta ahora los distintos servicios asociados al programa, que han facilitado los trámites burocráticos asociados a los visados o la constitución de la sociedad en España; la ubicación en espacios de trabajo en *hubs* clave de emprendimiento

<sup>12</sup> Véase: <https://www.ascr.org/representantes-del-venture-capital-espanol-buscan-opportunidades-de-inversion-en-israel/>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10074>

en Madrid y Barcelona; la exploración de negocios en nuestro país; el acceso a contactos comerciales; el acceso a financiación pública o privada; el darse a conocer en el ecosistema de emprendimiento español, o dar a conocer la *startup* a la comunidad emprendedora española, entre otros.

La puesta en marcha del programa Rising Startup Spain ha servido además para constatar el enorme interés existente por España para los emprendedores extranjeros, como muestra el hecho de que el crecimiento de las solicitudes haya sido exponencial, y en particular en algunos países, como India (primer país en número de solicitudes), con el que *a priori* no existen unos vínculos empresariales bilaterales destacados. Asimismo cabe destacar que un elevado número de las *startups* ganadoras han constituido una filial en España (cuando no han trasladado la matriz a nuestro país), generando tanto ingresos fiscales como puestos de trabajo. Otra ventaja derivada de la introducción de productos y servicios innovadores es la integración de distintas tecnologías, como la inteligencia artificial o el internet de las cosas, en diferentes sectores de actividad<sup>14</sup>.

Por otro lado, la puesta en marcha del programa Rising Startup Spain ha permitido incrementar el posicionamiento de la «marca España» a nivel internacional para la captación de emprendedores internacionales, y asimismo ha permitido incrementar el posicionamiento de la marca ICEX-Invest in Spain, en el ecosistema de emprendimiento español, poniendo en valor la contribución de la Administración a este último. En estas tres ediciones, en el contexto del programa se ha trabajado con los principales agentes del ecosistema de

emprendimiento español, tanto entidades públicas de los tres niveles de la Administración, como con asociaciones de *startups* y emprendedores, inversores en el tramo de *business angels* y *venture capital*, corporaciones o aceleradoras e incubadoras.

En 2019, coincidiendo con la cuarta edición del programa, se ha llevado a cabo un proceso de reflexión estratégica con el objetivo de fortalecerlo y ampliar su impacto. En este sentido, y conscientes de que tanto el diseño como la ejecución de los programas públicos son en sí mismos un proceso de aprendizaje, en función de la experiencia adquirida en las tres convocatorias anteriores, se han puesto en marcha distintas líneas de actividad. Principalmente, el mayor cambio consiste en que el programa pasará a tener su foco principal en el acceso a la financiación de los emprendedores internacionales, al haberse identificado esta como la principal barrera para el mantenimiento o escalamiento de su proyecto empresarial en España. Para ello se desarrollará el programa con el fin de tener involucrado en el mismo a los principales inversores privados (en financiación semilla) en España, y así incrementar su proyecto empresarial en España, y las posibilidades de acceso a la inversión.

## 5. Conclusiones

En el actual entorno económico y empresarial, la innovación y el capital humano tienen un papel crecientemente relevante para la generación de ventajas competitivas —tanto a nivel de empresas individuales como a nivel de país. Por este motivo, no es de extrañar que la atracción del talento emprendedor extranjero se haya convertido en un factor significativo en el desarrollo de capacidades de los países, y que los Gobiernos hayan puesto en marcha iniciativas para atraerlo. Esta tendencia global ha abierto un nuevo ámbito de actuación en las políticas de atracción de IED, y, más concretamente, en la misión y los objetivos de las API. Estas últimas han pasado a introducir la atracción de emprendedores extranjeros entre

<sup>14</sup> Asimismo, queda por avanzar en realizar una evaluación en un sentido amplio. En primer lugar, en la generación de métricas que permitan conocer de forma objetiva y transparente el impacto del programa, y en segundo lugar, a través de un análisis del coste beneficio. En todo caso, cabe destacar la complejidad de obtener un número suficiente de datos, que permitan obtener un análisis, dado el limitado número de *startups* que han pasado por el programa hasta el momento, además de los problemas relativos a la obtención de información en un sector caracterizado por una elevada informalidad.

sus líneas prioritarias de actividad, y se han insertado como actores relevantes de la Administración dentro de los ecosistemas de emprendimiento locales.

El rol fundamental de la API en los ecosistemas de emprendimiento está relacionado con la facilitación de la conectividad internacional de los actores del ecosistema, lo que es explicable no solamente por su misión y objetivos, sino también por las fortalezas inherentes de este tipo de agencias, como la red exterior o su conocimiento de mercados internacionales. En este contexto en 2016, ICEX-Invest in Spain, la API de la Administración española puso en funcionamiento la primera iniciativa de atracción de emprendedores extranjeros a España, llamado Rising Startup in Spain. El diseño e implementación de este programa —basado en experiencias similares que estaban llevando a cabo Gobiernos como Chile, Reino Unido, Francia, Singapur o Corea del Sur— ofrecía un paquete de incentivos a 15 *startups* ganadoras, formado por facilitación de visados de emprendedores, espacio de trabajo, ayuda económica no reembolsable, aceleración, o visibilidad en medios.

Durante sus tres años de vida, el programa (renombrado en 2019 Rising Up in Spain) ha ampliado el abanico de servicios prestados a las empresas ganadoras seleccionadas, adaptándose tanto a las necesidades, como a la casuística de este tipo de empresas, que operan con un elevado nivel de riesgo e incertidumbre. Además, entendiendo que Rising Up in Spain es un programa en constante evolución, una vez constatado en base a la experiencia que la primera barrera al establecimiento de las *startups* extranjeras en España es la ausencia de financiación y la entrada de un inversor local, en 2019 y en convocatorias sucesivas, el programa será orientado a facilitar la entrada de inversores españoles en las empresas ganadoras.

Las conclusiones del programa en sus tres primeros años de actividad son claramente positivas. Las ventajas directas son obvias: se han prestado los servicios incluidos en el programa a 40 *startups* extranjeras, muchas de las cuales se han establecido en España

generando puestos de trabajo e ingresos fiscales en nuestro país. Las ventajas indirectas no son tan fácilmente observables, pero son igualmente de relevantes. Por un lado, se ha apoyado la creación de nuevos productos y servicios en sectores de alto crecimiento, así como la introducción de modelos de negocio innovadores, con las externalidades positivas y *shocks* competitivos que de ello se derivan. Asimismo, a nivel más estratégico, se ha posicionado a España como un destino abierto y atractivo para las *startups* extranjeras, se ha contribuido desde la Administración a la internacionalización del ecosistema de emprendimiento español, y se ha avanzado y profundizado en la generación de vínculos empresariales con numerosos países.

## Referencias bibliográficas

- Alguacil, M., Cuadros, A., & Orts, V. (2011). Inward FDI and growth: The role of macroeconomic and institutional environment. *Journal of Policy Modeling*, 33(3), 481-496.
- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.
- Blomström, M., & Kokko, A. (1998). Multinational corporations and spillovers. *Journal of Economic surveys*, 12(2), 1-31.
- Blomström, M., Kokko, A., & Globerman, S. (2001). The determinants of host country spillovers from foreign direct investment: a review and synthesis of the literature. In *Inward Investment Technological Change and Growth*, (pp. 34-65). London: Palgrave Macmillan.
- CAF (2015). El caso de Startup Chile. Programa de Atracción de Talento para Fomentar el Emprendimiento. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, (18).
- European Commission (2015). *Políticas in support of high-growth innovative enterprises*.
- FIAS (Servicio de Asesoría de Inversión Extranjera del Banco Mundial) (2004). The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment. Washington.
- Gachino, G. G. (2010). Technological spillovers from multinational presence: towards a conceptual framework. *Progress in Development Studies*, 10(3), 193-210.
- García, F., Jin, B., & Salomon, R. (2013). Does inward foreign direct investment improve the innovative performance of local firms? *Research Policy*, 42(1), 231-244.
- Görg, H., & Greenaway, D. (2004). Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment? *The World Bank Research Observer*, 19(2), 171-197.

- Harding, T., & Javorcik, B. S. (2011). Roll out the red carpet and they will come: Investment promotion and FDI inflows. *The Economic Journal*, 121(557), 1445-1476.
- Haskel, J. E., Pereira, S. C., & Slaughter, M. J. (2007). Does inward foreign direct investment boost the productivity of domestic firms? *The review of economics and statistics*, 89(3), 482-496.
- Hunt, J. (2011). Which Immigrants are Most Innovative and Entrepreneurial? Distinctions by Entry Visa. *Journal of Labor Economics*.
- Hunt, J., & Gauthier-Loiselle, M. (2010). How much does immigration boost innovation? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2.
- Liang, F. H. (2017). Does foreign direct investment improve the productivity of domestic firms? Technology spillovers, industry linkages, and firm capabilities. *Research Policy*, 46(1), 138-159.
- Loewendahl, H. (2001). A framework for FDI promotion. *Transnational Corporations*, 10(1), 1-43.
- Mazzucato, M. (2014). *The Entrepreneurial State*. Penguin.
- McKinsey (2017). A Future that Works: Automation, Employment and Productivity. *McKinsey Global Institute*.
- Moran, T. (2011). *Foreign direct investment and development: Launching a second generation of policy research: Avoiding the mistakes of the first, reevaluating policies for developed and developing countries*. Columbia University Press.
- Moran, T. (2012). Foreign direct investment and development. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*.
- Moran, T. H., Graham, E. M., Blomstrom, M., & Blomström, M. (Eds.). (2005). *Does foreign direct investment promote development?* Washington, DC: Institute for International Economics, Center for Global Development.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2002). *Foreign Direct Investment for Development. Maximising benefits, minimising costs*. OCDE Publications.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2012). *Open for Business; Migrant Entrepreneurs in OECD Countries*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2016). *Startup Latin America 2016. Building an innovative future*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2018). *Mapping of Investment Promotion Agencies in OCDE countries*.
- Oman, C. (Ed.). (2000). *Policy competition for foreign direct investment: A study of competition among governments to attract FDI*. OECD Publishing.
- Ribeiro-Soriano, D., & Mas-Verdú, F. (2015). Special Issue on: Small business and entrepreneurship: their role in economic and social development. *Entrepreneurship & Regional Development*, 27, 255-257.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-run growth. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
- Schumpeter, J. A. (1911). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- WAIPA (2019). *Overview of Investment Promotion. Report of the Findings from the WAIPA. Annual Survey of 2018*.
- WEF (2018). *The Next Economic Growth Engine. Scaling Fourth Industrial Revolution Technologies in Production. White Paper, World Economic Forum*.

