

# Análisis de las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso Barcelona activa - incubadora de empresas\*

Geovanny Perdomo C.\*\*

Jose Enrique Arias P.\*\*\*

Nelson Lozada B.\*\*\*\*

*-Introducción, -I. Aproximación a la definición de Incubadora de Empresa.  
-II. Políticas públicas, nueva gestión pública y gobernanza. -III. Metodología.  
-IV. Resultados. -V. Conclusiones.- Referencias Bibliográficas.*

Primera versión recibida: el 17 de enero de 2013; versión final aceptada el 5 de julio de 2013

**Resumen:** El objetivo del artículo es analizar las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación de España, desde la perspectiva de la nueva gestión pública,

la gobernanza y de una incubadora de empresas de gran incidencia en su formulación, BARCELONA ACTIVA (BA). En la metodología, se utilizó el estudio de

\* Este artículo de investigación es producto de la Tesis Doctoral “Análisis del Cambio Organizacional e Institucional. Estudio comparado de dos incubadoras de empresas: “Centro Integral de Servicios Empresariales (CREAME) en Medellín, Colombia (1996-2010) y Barcelona Activa, en Barcelona, España (1986-2010)”.

\*\* Doctor en Administración, Universidad EAFIT; Magíster en Gerencia del Talento Humano, Universidad de Manizales; Especialista en Derecho Comercial y Financiero, Universidad Católica de Colombia; Administrador de Empresas, Universidad Cooperativa de Colombia; Profesor, Departamento de Ciencias Administrativas, Universidad de Antioquia, gperdomo@eafit.edu.co

\*\*\* Magíster en Gestión de Ciencia, Tecnología, Universidad de Antioquia; Especialista en Gerencia de Sistemas y Tecnología, Universidad Pontificia Bolivariana; Administrador de Empresas, Fundación Universitaria Luis Amigó; Profesor, Departamento de Ciencias Administrativas, Universidad de Antioquia, joenriquearias@posgradoseconomicas.com

\*\*\*\* Magíster en Administración, Universidad de Universidad de Montemorelos; Especialista en Gerencia de las Organizaciones, Corporación Universitaria Adventista; Administrador de Empresas, Corporación Universitaria Adventista; Profesor, Departamento de Ciencias Administrativas, Universidad de Antioquia, neenlo@gmail.com

caso, combinando el análisis documental con la entrevista semi-estructurada. En los resultados, se evidencia que BA se ha convertido en una agencia de desarrollo local, donde tienen asiento en su consejo directivo, instituciones públicas y privadas, que ha jugado un papel importante en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, dados sus avances en materia de aplicación de los principios del modelo de gestión pública *modus vivendi* y/o negociado de acción.

**Palabras Claves:** Incubadora de empresas, sistema regional de innovación, emprendimiento, gestión pública, gobernanza, gestión de innovación.

**Abstract:** The objective of this article is to analyze public policies of business development and innovation in Spain, on a perspective of the new public management, governance and a business incubator of high incidence on its formulation, BARCELONA ACTIVA (BA). For the methodology, the paper uses a case study, combining the documental analysis with the semi-structured interview. Results shows that BA has become in a local development agency, where public and private institutions (which have played an important role in the formulation, execution and evaluation of policies, given their advances in the implementation of the principles of the public management model *modus vivendi* and/or treated of action) have a seat in the board.

**Key words:** Business incubator, regional system of innovation, entrepreneurship, public management, governance, innovation management.

**Résumé :** Le but de cet article consiste à analyser les politiques publiques de développement des entreprises et de l'innovation en Espagne, depuis la perspective de la nouvelle gestion publique, de la gouvernance et d'un incubateur d'entreprises d'incidence majeure à sa formulation, BARCELONA ACTIVA (BA). La méthodologie présentée se constitue d'une étude de cas combinant l'analyse documentaire avec l'entretien semi-structuré. Au vu des résultats, il semble que BA soit devenue une agence de développement local, en ayant des sièges dans leur conseil d'administration, les institutions publiques et privées, qui a joué un rôle important dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, compte tenu de son progrès dans l'application des principes de modèle de gestion publique *modus vivendi* et / ou de l'action négociée.

**Mots-clés:** Incubateur d'entreprises, système régional d'innovation, entrepreneuriat, gestion publique, gouvernance, gestion de l'innovation

**Clasificación JEL:** O32, O38, M15

## Introducción

En el marco del proceso de fortalecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de España, la Ley 14 de 2011 autoriza al Gobierno para que cree la Agencia Estatal de Investigación, orientada al fomento de la generación de conocimiento en todas las áreas del saber mediante el impulso de la investigación científica y técnica. En el artículo 2, inciso C, se establece como uno de los objetivos

generales de la ley: “fomentar la innovación en todos los sectores y en la sociedad, mediante la creación de entornos económicos e institucionales favorables a la innovación que estimulen la productividad y mejoren la competitividad”, lo cual se logra a partir de la convergencia de diversos factores, entre ellos, la interrelación de actores, instituciones, niveles de gobierno y políticas públicas (Garrido, 2003; Malaver y Vargas, 2005; Malaver y Vargas, 2006; Monroy, 2006; Montenegro, 2007; Orozco, 2006; Robledo y Echavarría, 2006).

Lamentablemente, uno de los factores poco estudiados corresponde a las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación (OECD, 2009; Romero y Santasmases, 2009), por ende este artículo se ocupa de analizar la evolución de las mismas en el país ibérico, desde la teoría de la nueva gestión pública y la gobernanza, aplicado a un actor de gran incidencia en su formulación, a saber, BA -incubadora de empresas-, que en la actualidad tiene uno de los índices más altos de empresas creadas (624 empresas incubadas en 25 años de operación) y de Tasa de Actividad Emprendedora (TAE) en los últimos años (GEM, 2010) en el mundo.

En ese orden de ideas, el presente artículo en líneas generales aborda, en primer lugar, la definición de incubadora de empresa; en segundo, se realiza un aproximación teórica a las políticas públicas, la nueva gestión pública y la gobernanza; luego, la metodología utilizada, en esta investigación el estudio de caso que combina el análisis documental con el análisis de información cualitativa de fuentes primarias y secun-

darias; posteriormente se presentan los resultados y las conclusiones.

## I. Aproximación a la definición de Incubadora de Empresa

El concepto de incubadora de empresas ha experimentado un cambio sustancial en el transcurso del tiempo; hasta la década de los años ochenta se concebía como un entorno organizacional donde se propiciaba la creación de nuevas empresas, pero posterior a la década de los años noventa y hasta la fecha esa concepción organizacional ha cambiado a la de entorno institucional que incluye las actividades de incubación, donde existen las condiciones para el desarrollo de procesos que facilitan y propician la aceleración, el descubrimiento, la validación, como también la aplicación de ideas que tienen como propósito el desarrollo y la posterior comercialización de nuevos productos, servicios y tecnologías, dando origen a nuevos negocios; esto en el marco de unas condiciones sociales, políticas y económicas que conforman el contexto en el que estas nuevas iniciativas empresariales han surgido.

Este tránsito en la concepción y definición del concepto de incubadora de empresas es notorio cuando se observa la forma como a través del tiempo los autores la han conceptualizado, en la década de los ochenta por ejemplo Allen (1985) concluía que las incubadoras de empresas ofrecían facilidades a las empresas que estaban iniciando su operación, tal ayuda en el marco de servicios administrativos compartidos y consultoría; así mismo la National Business Incubation Association - NBIA

(1985) concebía las incubadoras como una poderosa herramienta que buscando acelerar el desarrollo y éxito de nuevas iniciativas de negocio, ofreciendo apoyo empresarial y de servicios, se configura como una importante herramienta de desarrollo económico. Para Smillor y Gill (1986) contextualizando la incubación de empresas en el sector tecnológico, la incubadora de empresas de base tecnológica tiene como propósito acompañar al emprendedor para que pueda desarrollar conexiones efectivas entre personas, tecnología, conocimiento y capital con el ánimo que estas nuevas empresas puedan rápidamente comercializar los productos que ha desarrollado. Campbell (1989) sugirió que el papel que desempeñan las incubadoras de empresas está relacionado con la posibilidad de convertirse para el desarrollo económico en un poderoso agente de cambio, capacitadas para responder a los altos costos de información, los bajos niveles de servicio y por ende la dificultad de acceder ellos, como también a la escases de capital; fenómenos estos que caracterizan las fallas del mercado.

Posteriormente en los años noventa Allen y Mc Cluskey (1990) concebían la incubadora de empresa como ese espacio donde además de recursos económicos, servicios de oficina y asistencia al desarrollo, compartidos, se propiciaba un ambiente para la creación y posterior supervivencia de las empresas. La NBIA (1996) concibió las incubadoras de empresas como programas de asistencia, ayuda y soporte para empresas incipientes en sus etapas tempranas incluyendo la de inicio, con el propósito de soportar el desarrollo viable en el marco

de auto-sostenibilidad y la independencia financiera. Para Sherman y Chappell (1998), también las incubadoras de empresas son programas que han podido en el marco de la NBIA establecer empresas por lo menos con cinco años de funcionamiento, donde se ha logrado gestionar y brindar asistencia en lo técnico, espacios, consultoría a clientes, equipos básicos y también en la gestión.

En la primera década del siglo XXI, Hansen, Nohria y Nenger (2000) llamaron la atención sobre el papel que desempeñan las incubadoras de empresas como abastecedoras de empresas que inician con el ánimo que puedan surgir y a futuro se consoliden. Eshun (2004), considera que la incubadora de empresas es un entorno que se diseña con el objetivo de proveer oportunidades de adquisición y explotación de recursos, pretende facilitar el desarrollo y comercialización de nuevas ideas de negocio. Para Hackett & Dilts (2004a y 2004b) alrededor de una red de personas e instituciones se configura un centro de incubación de empresas que además de ofrecer espacios, oficinas y otros recursos compartidos, ofrece acompañamiento estratégico y de seguimiento empresarial con el propósito de facilitar el desarrollo de nuevas empresas. Como estrategia para la acelerar la formación y el desarrollo de nuevas empresas Abduh, Souza, Quazi y Burley (2007) definieron el programa de incubadoras de empresas. Tsai, Hseih, Fang y Lin (2009) por su parte, consideran que la incubadora de empresa facilita recursos y conocimientos mediante acuerdos, actividades, programas y servicios diseñados para que las empresas incubadas puedan

desarrollarse hasta un nivel que les permita salir de la incubadora a competir de una forma independiente y efectiva en el mercado. Eshun (2009) además de creer que la incubadora de empresas, es una estrategia formal que busca estimular el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales, también la consideran como un proceso social y de gestión que permite facilitar el acceso a recursos necesarios para fomentar el crecimiento de nuevos modelos de negocio.

Observando las múltiples definiciones que sobre la incubadora de empresas en el transcurso de los años se han planteado, es importante enunciar algunos elementos claves que permitan al hacer una revisión comparativa de la concepción de los autores ayude a clarificar cómo las diferentes perspectivas teóricas pueden verse complementadas a la luz de las definiciones más actuales. Se encuentra que conceptos o elementos como: servicios, asistencia e instalaciones compartidas para las empresas incubadas; red o sistema de apoyo para el inicio y creación de empresas; acompañamiento técnico y de gestión de las nuevas ideas de negocio; estrategia para el desarrollo económico de la comunidad. En este orden de ideas la definición que se utilizara como concepto para la presente investigación plantea que una incubadora de empresas es una estrategia formal utilizada con el ánimo del desarrollo económico y social, pues permite la creación de escenarios propicios para que ideas de nuevas empresas o negocios se cristalicen como unidades productivas y autónomas en mercados competitivos; para tal fin la incubadora de empresas se concibe como parte de una red de personas y organizaciones que

facilitan el acceso a recursos y capacidades necesarias para la consolidación de nuevas iniciativas empresariales, principalmente vía política y gestión pública.

## II. Políticas públicas, nueva gestión pública y gobernanza

Muller (2006) plantea que las políticas públicas son determinadas configuraciones de los actores que se construyen para obtener un bien común, por tanto, es necesario entender la diversidad y diferencia entre organizaciones gubernamentales, públicas y organizaciones no gubernamentales, por mencionar unas cuantas, y sus implicaciones en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas en lo referente al desarrollo empresarial y la innovación.

Tres elementos son relevantes al momento de analizar las políticas públicas, a saber: las actividades decisorias y los puntos de configuración de la política pública a la luz de los planteamientos de Meny y Thoenig (1992) y Muller (2006); la nueva gestión pública según los desarrollos de Monnier (1992); y la gobernanza en el análisis institucional según Peters (2004) y Ramírez, Vargas y De la Rosa (2011).

### A. Actividades decisorias y puntos para la configuración de la política pública

Las actividades decisorias buscan inventariar y especificar las actividades o fases fundamentales necesarias para la construcción del proceso de toma de decisiones; en este marco quien tiene la responsabilidad de tomar las decisiones además de manejar

un problema o contenido, también lo hace con el proceso, la situación y el contexto (Lasswell, 1979; Brewer, De León, 1983), citados por Meny y Thoening (1992, p. 136). En este contexto dos grandes fases son relevantes, la de *formulación* que está relacionada con el trabajo realizado para que una problemática o una apuesta sea considerada por la agenda gubernamental como alternativas de acción y soluciones (Meny y Thoening, 1992). Una segunda fase de *legitimación*, que identifica al individuo o grupo que desde lo institucional será el responsable formal por la gestión de la política pública (Meny y Thoening, 1992).

Según Muller (2006, p. 95) las políticas públicas “no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Una política pública, es entonces, también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir”; en este orden de ideas los puntos para la configuración de la política pública son (Muller, 2006): El *problema de la racionalidad de los actores*, donde la racionalidad limitada propicia la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión; El *papel de la administración pública*, en lo relacionado con sus procesos de decisión, que a la vez se configura por los círculos de decisión que se encuentran constituidos por los administradores centrales, administradores sectoriales, socios externos del Estado y órganos políticos; y las *redes de actores* donde se identifican los actores que pueden desempeñar un papel de interfaz con otras redes y que por su papel catalizador ayudan a la integración de la decisión en sus diferentes dimensiones, esto permite la

construcción de lo que se denomina redes de políticas públicas.

En el análisis de las políticas públicas para el desarrollo empresarial y la innovación, se sugiere en primera instancia clarificar el proceso de formulación y legitimación de la toma de decisiones del sector público y privado, como también los puntos tenidos en consideración en la configuración de las políticas por parte de los actores sociales, en el entendido que “el proceso de decisión pública implica institucionalizar cambios en la forma de gobernar y tomar decisiones para impulsar el desarrollo local” (Rosas, 2011, p. 2); es importante recordar que la decisión que se toma en lo público tiene implicaciones que de forma directa o indirecta repercuten en las empresas que están en proceso de incubación, las incubadoras de empresas, como también en las redes existentes que soportan el sistema y en últimas en la comunidad.

En este marco, las acciones y la toma de decisiones de quienes sirven en lo público configuran lo que se entiende por política pública. Meny y Thoening (1992) lo plantean de la siguiente manera:

La persona que decide no está sola, ni es omnipotente; lejos de ello, en su sustancia, el poder se reparte entre numerosos jugadores, cuyo peso varía según las apuestas que les atañen. Hay un juego en la sociedad política, y el decisor formal no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos jugadores. El poder es difuso y el juego, pluralista. La decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes (p. 130).

## B. Modelos y fases de configuración de la nueva gestión pública

La complejidad en la configuración de las reformas políticas está relacionada principalmente con tres factores: las condiciones sociales e históricas, la confianza en el gobierno que se personifica en una personalidad reformadora, y los valores o principios que guían el proceso de toma de decisiones lo que determina o caracteriza un estilo de decisión. Lo anterior significa para Meny y Thoening (1992, p. 134) que “la acción política interviene de manera intermitente para señalar el objetivo general y, después, para arbitrar las medidas tomadas al detalle”.

## C. Modelos de gestión pública

Para Monnier (1992) tratar de sugerir un único procedimiento formal para la concepción y posterior ejecución de las acciones o políticas públicas es un asunto que no tiene ningún sentido, en el entendido que los actores y mucho menos uno de ellos en particular tiene la posibilidad de controlar los procesos que se colocan en marcha; de lo cual se puede observar que la gestión de lo público no responde a un único modelo de administración, sino que por el contrario se han identificado tres tipos de modelos que terminan siendo complementarios.

Los tres modelos de administración o gestión pública planteados por Monnier (1992) son: El modelo *Jurídico* de administración pública se plantea sobre la base de que las instituciones estatales y quienes las dirigen, tienen el marco jurídico que permite, que sobre lo que se ajusta al derecho se planteen las acciones que garantizan el interés

público. Por otro lado, el modelo *técnico-económico*, el cual se construye sobre la base de la eficiencia y rentabilidad económica también responde a principios normativos y formales que pretenden garantizar la racional gestión de lo público. El modelo *modus vivendi* y/ o *negociado de acción* considera que la política pública que es materializada en un programa de acción, responde a negociaciones que se han establecido intra e inter organizaciones además de las interacciones de los diferentes actores sociales; de esta forma se construye la acción de los poderes públicos bajo este modelo.

## D. Fases de un programa de acción

La acción política tiene como característica principal el propósito de dar solución o intervención de una problemática social; tanto la formulación como la evaluación de dicha acción o política pública responde a conceptos de claridad y pluralidad buscando que los actores sociales intervinientes puedan desarrollar credibilidad en el proceso y como resultado se asegure su utilidad social (Monnier, 1992).

Son tres las fases que se identifican en los programas de acción (Monnier, 1992), la primera se denomina de *conocimiento previo*, fase en la cual el campo de acción debe ser comprendido para poder desarrollar una teoría de acción pertinente -*Causal Theory*- que desemboca en una formulación inicial de un programa de acción. La segunda fase pretende clarificar la *existencia de medios de acción apropiados*, dependiendo de la posibilidad para sortear y superar dificultades jurídicas, técnicas, financieras, económicas, dicho ajuste se logra gracias a la afinación y puesta a punto del programa y de la

prueba de los mecanismos con que se hará la posterior difusión o comunicación. La tercera fase cuestiona sobre el hecho de que dependiendo de la homogeneidad y de la accesibilidad de los destinatarios se podrá definir qué nivel de complejidad tendrá la concepción del programa adecuado para la intervención y como este se convierte en un asunto rutinario y por ende la construcción y ejecución de mecanismos de evaluación. Dicha evaluación en el marco del estado inicial o de diagnóstico, de seguimiento o concomitante y por último de balance o a posteriori.

En el marco de la presente investigación se considera que el modelo de administración pública *modus vivendi y/o negociado de acción* representa de forma más acertada el accionar de la gestión de lo público, esto debido a que “el origen de una acción se da como respuesta a un acontecimiento repentino, a una crisis o al incremento progresivo del interés ciudadano por un tema” (Monnier, 1992, p. 120) y que en este caso puntual representa la innovación y el desarrollo empresarial; donde la interacción e interrelación entre organizaciones y de ellas mismas en su interior, reflejan un modelo enfoque sistémico (Crozier y Friedberg, 1990) donde las relaciones de dependencia y las características de dicha interacción propicia conflictos y por ende, la necesidad de que las partes realicen procesos de negociación (Monnier, 1992).

En el sentido de lo antes expresado, si se entiende que tanto la organización y los programas de política pública son elementos formales e institucionalizados, se hace necesario el desarrollo de un proceso en el cual las mediaciones e interrelaciones,

permitan un proceso de continua reformulación, revisión y ajuste, lo que implica que las fases del programa (formulación, ejecución y evaluación) se construyan progresivamente respondiendo de una forma más adecuada a las demandas del mercado o a la demanda social. Lo anterior confluye en la consolidación de un compromiso de los diferentes actores en la administración de lo público. En este contexto la nueva gestión pública se entiende “con la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor componente para distribuir los beneficios vía eficiencia técnica, descuidando en parte la noción política” (Arellano y Cabrero, 2005, p. 602); es por esta razón que la noción política se logra “explicar a través de la complementariedad social que retoma la gestión pública desde el desempeño organizacional a la capacidad institucional” (Ramírez, Vargas y De la Rosa, 2011, p. 35).

### E. La gobernanza en el análisis institucional

Se entiende la gobernanza como el compendio de mecanismos capaces de proveer servicios públicos en determinados contextos o espacios sociales (Peters, 2004). Son los actores sociales quienes mediante la naturaleza de sus interacciones e intercambios definen los espacios en los cuales se desarrolla la acción de lo público. Estos campos de interacción son: “el contexto de la legitimación (legitimidad jurídica, política, científica-técnica, operativa y demográfica), el contexto de la acción programada (autonomía relativa) y, por último, el de la reacción o contexto de la evaluación espontánea, implícita o formalizada” (Monnier, 1992, p. 117).

Concebir una gobernanza sin la participación del gobierno es resaltar el tradicional análisis que de ésta se realiza cuando se evidencia que “se ha dedicado en mayor parte a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas” (Peters, 2004, p. 69); en contraposición es indispensable que tanto los actores privados y públicos se involucren en la construcción las políticas públicas, pero necesariamente en el marco, la guía y la evaluación del gobierno mismo.

Pensar en una transformación desde la perspectiva de la gobernanza en lo que respecta a administración pública, implica que existan desde la sociedad civil un conjunto de instituciones fuertes, sumado a estos se requiere que el marco normativo institucional permita legitimar la participación de los diferentes actores y grupos de interés en la definición de la política pública (Peters, 2004).

### III. Metodología

Antes de iniciar el trabajo de campo para la recolección de la información, y como lo señala Yin en su modelo: “en la etapa de *definición y diseño* es necesario el diseño del protocolo de recolección de datos” (2003, p. 50), que se refiere a la elaboración de un documento que incluye los pasos e instrumentos a utilizar para la recolección de datos en cada una de las actividades, que para este caso, incluye: Definición y diseño, preparación, recolección y tratamiento, así como análisis y conclusiones.

#### A. Definición y diseño del caso: BA

La primera etapa, denominada aplicación teórica, se lleva por medio de una validación tanto teórica, como de expertos de la incubadora y el entorno, con el fin de construir un consenso generalizado sobre los factores internos y externos (incluyen políticas y programas) más desarrollados por las instituciones durante las dos últimas décadas, para luego incorporarlos en los instrumentos de revisión jurídica y legal, revisión documental y entrevistas. Este ejercicio ayudó a superar las limitaciones de cultura y ambiente de esta investigación.

Al interior de este proceso, previo a la aplicación de los instrumentos, se desarrollaron dos actividades concretas; la primera estuvo relacionada con la revisión de las seis revistas más representativas del campo del emprendimiento que estudian los factores que inciden o condicionan la actividad emprendedora y la creación de empresas. El segundo aspecto se desarrolla con base en los elementos encontrados en la revisión de la literatura, para posteriormente elaborar y validar los instrumentos con la ayuda de grupo de académicos y expertos.

#### B. Preparación, recolección y tratamiento de los datos en BA

Dentro de esta etapa se considera importante realizar una breve descripción de BA, que vincula su historia, trayectoria y transformación como una agencia de desarrollo local y más concretamente su labor como incubadora de empresas, para luego, analizar las características, la oferta y la demanda de productos o servicios, así como los factores internos y externos que inciden en su proceso de cambio y

transformación. Así entonces, el protocolo estructura de forma operativa las fuentes primarias y secundarias, el método de

recolección, las categorías estudiadas, así como el tiempo y el procedimiento de análisis (ver Tabla 1).

**Tabla 1.**  
**Diseño de recolección de datos del caso empírico**

Aspectos	Descripción	Duración
Fuentes de información y población objetivo.	Primarias: grupo de personas vinculadas a la organización en la dinámica y transformación de la incubadora de empresas: directivos (2), empleados (4) e incubados (8). Secundarias: folletos informativos, página web, actas, memorias de la organización, informes de gestión, portafolios de servicios, documentos de planeación y estadísticas de la incubadora, entre otras.	1 mes
Método de recolección de información y categorías estudiadas.	Revisión jurídica y legal: está dirigida a recolectar toda la información del entorno acerca de: normas y leyes en ciencia, tecnología e innovación y desarrollo empresarial; políticas y programas en esta misma materia, y factores contextuales. Duración: un mes en el entorno investigado. Revisión documental: está orientada a recolectar toda la información de la organización sobre: antecedentes e hitos históricos, factores internos y factores externos. Duración: un mes en la organización. Entrevistas semi-estructuradas a los tres grupos de personas: 1) Características, funciones y roles de la organización en el proceso de cambio, 2) Factores internos 3) Factores externos –incluso políticas y programas.	3 meses
Procedimiento de análisis.	Análisis descriptivo del caso según el procedimiento de «análisis simple de casos» con el apoyo de un Software de análisis de información cualitativa.	1 mes

**Fuente:** elaboración propia.

Para llevar a cabo de manera apropiada el tratamiento de los datos, se recurre al apoyo técnico de las entrevistas, que consta del formato estructurado con las preguntas, para realizar su seguimiento estricto, y una grabadora digital, para hacer el registro de cada respuesta. Después el investigador principal hace una transcripción de las respuestas en archivos independientes, y luego de cada entrevista se efectúa una revisión para confirmar la información y

corregir posibles problemas inherentes a la transcripción.

En este sentido, las preguntas son categorizadas en tres secciones que indagan por antecedentes, características y funciones de la organización, y políticas y programas, las cuales, según los atributos de cada miembro o usuario de la incubadora, se contestan en un número determinado, como se puede observar en la tabla 2.

**Tabla 2.**  
**Número de preguntas por cada sección según el atributo del actor**

Secciones	Directivos	Empleados	Incubados
Sección 1: Antecedentes, características y funciones	3	2	5
Sección 2: Políticas	3	6	8
Sección 3: Programas	3	3	3

**Fuente:** elaboración propia.

De esta manera, dentro de las diferentes entrevistas las secciones corresponden a diversas categorías de análisis como etapas del proceso de cambio y transformación de la incubadora. En ellas se indaga a algunos miembros (directivos y empleados) y usuarios (incubados) sobre algunos elementos relacionados con su origen, desarrollo, cambio y transformación sufrido por la incubadora y la incidencia que han tenido los factores y las políticas y programas en este cambio.

Los datos recolectados se analizaron a través de un software de procesamiento de información cualitativa, en donde, una vez realizadas, se transcriben en un procesador de palabras similar a *Word*. Luego estas son trasladadas al programa, donde son reformadas en estructura de párrafo y convertidas a un formato de texto numerado que permite obtener archivos con líneas numeradas a las cuales son aplicados los códigos (categorías de análisis) mediante la lectura completa de todo el archivo.

En este proceso de codificación se establece una relación de los textos con las categorías, de manera tal que lleve al programa a la generación de salidas a través de un proceso de búsquedas, categoría por categoría, en las que el investigador, a medida que revisa

el comportamiento de las mismas, establece su análisis de acuerdo con la necesidad que proponga la investigación (similitudes, diferencias, convergencias, consensos y disensos, entre otros).

#### IV. Resultados

Según la OECD (2009), la amplia gama de departamentos y servicios públicos del Ayuntamiento de Barcelona varía en tamaño y alcance. No obstante, todos parecen tener una idea clara del objetivo general y la estrategia de la ciudad, que se refleja en la buena coordinación entre los distintos actores del sistema nacional y/o regional de innovación. El canal abierto de comunicación entre los ministerios regionales y los líderes del Consejo local, también se percibe en las acciones e iniciativas llevadas a cabo por cada uno de los organismos públicos. Una de estas iniciativas fue la creación, puesta en marcha y posterior transformación de Barcelona Activa.

Dicha transformación ha estado ligada al Ayuntamiento debido a que pasó de ser una organización municipal en 1986 que apoyaba el programa de emprendimiento e incubación de empresas, a convertirse en 1992 en un instrumento privilegiado de desarrollo económico local, destinado a la

transformación productiva de Barcelona, a través de la promoción de una estrategia integrada de desarrollo económico local y empleo. Barcelona Activa se estableció bajo la responsabilidad del Departamento de Promoción Económica de la ciudad, liderando conjuntamente (Ayuntamiento y Barcelona Activa) la promoción de la economía local.

Incluso, el Ayuntamiento de Barcelona le ha encargado a Barcelona Activa la creación de empresas, el crecimiento empresarial, el desarrollo del capital humano, el fomento de la innovación y el empleo. Así mismo, colabora conjuntamente con el departamento de promoción económica internacional en la prestación de otro tipo de servicios en el Ayuntamiento como son la promoción y el fomento de la agencia de turismo o la marca de Barcelona como ciudad del conocimiento.

Las principales acciones emprendidas por Barcelona Activa se coordinan con la estrategia general de la ciudad, con el objetivo de facilitar el logro de objetivos comunes. Barcelona Activa ha colaborado con algunas instituciones privadas a fin de comprender mejor las necesidades de la comunidad y crear un ambiente proclive a la iniciativa empresarial, la calidad empleo y la innovación.

El ambiente de Barcelona Activa es muy colaborativo y actúa como un cuerpo central de las autoridades de la ciudad, que gozan de una posición privilegiada entre la estrategia del sector público y las necesidades del sector privado. Esto ha permitido a la agencia construir credibilidad y lograr objetivos difíciles con un fuerte apoyo público. En este sentido, Barcelona Activa goza de buena

voluntad y confianza en toda la ciudad como un instrumento digno del Ayuntamiento en los campos del diseño y la ejecución de políticas públicas (OECD, 2009).

En los ámbitos políticos, Barcelona Activa ofrece políticas municipales y medidas de apoyo a la creación de empresas, crecimiento empresarial y generación de empleo. En cuanto a la ejecución, cuenta con una sólida reputación en la planificación y ejecución de programas orientados al usuario que se derivan del proceso de diseño de políticas. Pocas agencias de desarrollo local han logrado posicionarse con tanta fuerza como Barcelona Activa a nivel regional, nacional e internacional (OECD, 2009).

### **A. Reseña histórica y características principales de Barcelona Activa**

Barcelona Activa *surge* como una empresa pública auspiciada por la autoridad municipal de Barcelona en 1986, dedicada a la incubación de empresas, con dieciséis proyectos instalados. Se concibió como una empresa municipal limitada, lo que significa que es una empresa municipal financiada por el Ayuntamiento de Barcelona. Su creación se basó en tres criterios principales.

En primer lugar, la reestructuración económica que Barcelona estaba experimentando después de la crisis industrial, con un gran número de puestos de trabajo perdidos y el cierre de algunas de sus principales fábricas. En segundo, el Ayuntamiento de Barcelona llegó a un consenso y mostró una fuerte voluntad política para crear una entidad municipal que fomentara el espíritu empresarial y la creación de empleo como medio para la inclusión social y el crecimiento económico. En tercer lugar, el

gobierno local aprovechó la oportunidad para recuperar y hacer uso de los locales vacíos de la fábrica de la Hispano Olivetti (OECD, 2009), que fuera uno de los íconos de la era industrial de la ciudad, y cuya renovación, marcó el comienzo de un cambio hacia una reconversión industrial. Al establecer allí la sede de Barcelona Activa, la organización surgió como herramienta innovadora y motor de desarrollo local.

La estrategia de desarrollo económico urbano “definida y promovida por las autoridades locales está en el origen de la creación de Barcelona Activa como un programa de apoyo al emprendimiento basado en tres premisas centrales” (Castells y Vilaseca, 2007, p. 16):

- El emprendimiento, al dinamizar el tejido productivo de la ciudad, contribuye a la cohesión social allí donde el aumento del paro o desempleo lo desintegra.
- Las microempresas y las PYMES son las principales fuentes de creación de empleo.
- La cultura del emprendimiento es una afirmación de la importancia de la pequeña empresa como cultura de la innovación, de modo que la crisis del tejido industrial tradicional de la gran empresa puede ser sustituida, gradualmente, por la vitalidad de un tejido empresarial de pequeñas empresas fundadas en la innovación y la cooperación, con la agilidad suficiente para detectar nichos de mercado y adoptar nuevas tecnologías y formas de gestión.

Durante los siguientes diez años de *desarrollo* (de 1986 a 1996) y a pesar de las iniciativas emprendidas, no existió suficiente masa crítica de recursos y programas para ge-

nerar un medio propicio para el desarrollo empresarial y la innovación. En esta época, lo característico de Barcelona Activa es que se situó desde el principio en una especie de territorio desconocido y con escasos recursos.

Veinte años después, su papel y reputación han crecido convirtiéndose en el promotor principal de empleo e innovación en la ciudad. Su grupo de usuarios emerge de diferentes partes de la población y su característica distintiva es su oferta personalizada a los participantes en sus programas. Cuenta con un presupuesto modesto, pero desempeña un papel central en el desarrollo económico en la ciudad como el agente que diseña y ejecuta la política municipal en el campo del emprendimiento.

En suma, se puede señalar que las cinco actividades diferentes que desarrolla la organización actualmente, han emergido de acuerdo con los requerimientos y necesidades del entorno y la época. Por ejemplo, durante los siete primeros años (1986-1991), Barcelona Activa sólo desarrollaba dos actividades o ejes de intervención en la ciudad (creación de empresas y crecimiento empresarial –donde se encuentra la incubación de empresas–), que luego, fueron ampliados en 1992 con el eje de intervención denominado acceso al empleo.

Sin embargo, el cambio estructural de la dinámica de la organización se ubicó después de 1999, con la inclusión de actividades de cultura digital, promoción económica, gestión del capital humano y transferencia tecnológica. Estos nuevos ejes de intervención amplían las características iniciales de Barcelona Activa y la convierten explícitamente en una agencia

de desarrollo local. Las *características principales* de la organización se pueden esbozar de manera concreta a partir de preguntarse: qué es, qué hace, qué ofrece, con qué lo ofrece, cómo lo ofrece y a quién ofrece sus productos o servicios.

Barcelona Activa hoy es una agencia de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona que acompaña la transformación de la ciudad en clave de iniciativa empresarial emprendedora, crecimiento empresarial, innovación, capital humano y calidad de empleo, a través de un modelo mixto innovador de acompañamiento al emprendedor (Barcelona Activa, 2011a). Dentro de su quehacer, la estrategia de Barcelona Activa es alcanzar tres objetivos, alentados por las autoridades públicas locales, que dan lugar a las tres actividades básicas de la agencia de desarrollo de la ciudad:

- Fomentar el espíritu empresarial como factor clave para la cohesión e inclusión social, ya que ayuda a impulsar la economía local que se traduce en la generación de nuevos empleos y oportunidades de negocio para la comunidad en su conjunto, debido a que la ciudad se enfrentaba a la exclusión social, el bajo crecimiento económico y las altas tasas de desempleo en ese momento.
- Apoyar y promover la creación de empresas como medio para la creación de puestos de trabajo. Las PYME contribuyen a la generación de dos tercios de los empleos y son la principal fuente de nuevos puestos de trabajo.
- Promover la cultura empresarial y el fomento de la innovación en las PYME y en toda la economía local. Tanto el es-

píritu empresarial como la innovación contribuyen a la consolidación de un tejido industrial capaz de adaptarse y evolucionar junto con el contexto económico.

Así, la agencia desarrolla su labor y ofrece sus recursos y servicios en las siguientes cinco líneas de actividad o ejes de intervención:

1. Creación de empresas -de la idea de negocio a la creación de empresas-.
2. Crecimiento empresarial -de la nueva empresa a la empresa global-.
3. Acceso al empleo con calidad -del paro al empleo-.
4. Gestión del capital humano -de la formación básica a la formación especializada
5. Cultura digital -desde la alfabetización digital a la excelencia tecnológica-.

Incluso, en su dinámica se identifican dos actividades transversales y complementarias al modelo: la transferencia tecnológica y la promoción económica de la ciudad que opera conjuntamente con el Ayuntamiento de Barcelona. Estas líneas de actividad, las ofrece a través de un modelo mixto innovador de tres tipos de servicios y recursos (on site y on line) para apoyar a una gran masa crítica de emprendedores permitiéndoles combinar los elementos y crear su propio itinerario desde su idea de negocio hasta la creación y crecimiento de sus empresas, buscando resultados, impacto y eficiencia en los costos, como se detalla en la tabla 3, la cual, responde a los interrogantes: con qué ofrece, cómo ofrece y a quienes ofrece sus recursos y servicios.

**Tabla 3.**  
**Descripción de la oferta de recursos y servicios de Barcelona Activa**

Preguntas	Descripción
¿Con qué ofrece los servicios? Tres tipos de recursos y servicios	Contenidos online: herramientas y contenidos digitales para crear una empresa y hacerla crecer (www.barcelonanetactiva.com). Entornos innovadores: últimas tecnologías y asesoramiento personal experto. Actividades a la medida: formación básica para emprender.
¿Cómo ofrece los recursos y servicios? Cinco líneas de actividad o ejes de intervención	Creación de empresas El centro de la iniciativa empresarial, dispone de 1.652 m2 dedicado a personas emprendedores, equipado con 50 estaciones de trabajo con ordenadores conectados a internet banda ancha e impresoras, cobertura wifi, 8 puntos de asesoramiento, 4 aulas de formación, 1 auditorio para 100 personas, una sala de reuniones y un espacio de pre-incubación. Los servicios que ofrece son: a) itinerarios para la creación de empresas, b) programas de acompañamiento, c) acceso a financiación para personas emprendedoras, d) programas a medida, e) herramientas y aplicaciones telemáticas.
	Crecimiento empresarial Para llevar a cabo esta actividad concreta, se cuenta con una serie de equipamientos como: a) incubadora de empresas Glòries, b) parque tecnológico Barcelona Nord y c) espacios temporales. Los equipamientos anteriores, prestan los siguientes servicios: a) estrategia y gestión empresarial, b) internacionalización, c) cooperación empresarial –red empresarial Xarxactiva- y d) acceso a financiación. Los servicios complementarios están orientados, a la atracción de talento humano (Do it in Barcelona), a la cooperación con entidades de todo tipo, a la conformación de redes nacionales e internacionales y a las transferencias de conocimiento del modelo o parte del mismo.
	Gestión del capital humano y Acceso al empleo con calidad Estas dos actividades se ofrecen en Porta 22, centro de referencia sobre nuevas ocupaciones, sectores emergentes y en transformación, donde se tiene contemplado desarrollar tres aspectos fundamentales que están integrados por procesos de capacitación, orientación y divulgación así: Identificación y divulgación de perfiles profesionales: motivación, nuevas oportunidades, orientación laboral, plan conecta joven, etc. Orientación profesional de nueva generación: itinerarios personalizados, formación en ocupaciones, espacios de búsqueda de empleo, prácticas, casas de oficio, escuela taller, etc. Mejora de competencias profesionales: experiencia laboral, inserción, formación, planes de empleo, inserción socio-laboral, etc.
	Cultura digital La línea de actividad cultura digital está integrada por dos grandes aspectos; el primero se orienta a la alfabetización digital a través del Programa Iníciate, el segundo, a la profesionalización con el Programa Crece. Los equipamientos para desarrollar estas actividades son tres: los dos primeros para Iníciate y el último para Crece: a) CIBERNÀRIUM, b) 10 antenas CIBERNÀRIUMbibliotecas INÍCIATE, y c) MEDIATIC con Crece más EXPERTISE.
¿A quién ofrece los recursos y servicios?	Las cinco líneas de actividad o ejes de intervención que oferta la agencia, están dirigidas a todo tipo de personas o emprendedores.

Fuente: Barcelona Activa (2007; 2011 y 2011a-2011f) (elaboración propia).

## B. Descripción y cronología de las políticas y programas

Teniendo en cuenta que en esta investigación las políticas públicas “se conciben

como configuraciones de los actores” (Muller, 2006, p. 67), fue ineludible conocer una diversidad de objetos de estudio (organizaciones públicas y privadas, especialmente

BA), que se implican en la coordinación, ejecución y financiación de políticas y programas en materia de desarrollo empresarial e innovación. Dichas políticas se ven reflejadas en la toma de decisiones de los participantes susceptibles de actuar como interfaz en el tiempo, con la formulación, ejecución y evaluación de los programas de acción del gobierno nacional.

Tradicionalmente, éste establece un marco jurídico y legal del sistema urbanístico y de desarrollo socioeconómico, y controla un gasto importante en infraestructura para la malla vial y la red de autopistas, trenes de larga distancia y trenes de alta velocidad, así como trenes de transporte local. El gobierno central también asigna la mayor parte de los fondos públicos y mantiene el control sobre el puerto de Barcelona y el aeropuerto de la ciudad. También hay una serie de marcos, planes, iniciativas y fuentes de financiación que se dirigen específicamente al desarrollo empresarial, muchos de los cuales son importantes para Barcelona (OECD, 2009). Para Muller:

Las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Una política pública, es entonces, también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (2006, p. 95).

Dicho lugar y relación de la organización y el entorno, se han tejido entre BA y el Ayuntamiento de Barcelona desde su génesis, como lo expresa el directivo # 1:

Sin ser pretencioso, yo creo que BA ha venido a través de la historia siendo el fomentador y promotor de dichas medidas de

apoyo, que pasan por la cultura empresarial, educación, financiación, comunicación y generación de un entorno innovador favorable para todos los emprendedores. Entonces yo creo que BA ha sido el que ha incidido más bien en las políticas y programas del Ayuntamiento, siendo una iniciativa pública desde sus orígenes.

Los anteriores planteamientos, se ven reflejados en el contexto micro de la “formulación y legitimación” (Meny y Thoenig, 1992, p. 136) de los planes estratégicos de Barcelona y su área metropolitana, fundamentalmente en lo concerniente a la apuesta prospectiva de convertir a Barcelona en una ciudad del conocimiento y la innovación como mecanismo de promoción económica.

En el marco de esta última, las políticas y los programas de desarrollo empresarial en España, Cataluña y Barcelona, se han orientado básicamente en tres acciones fundamentales de desarrollo y evolución del sistema productivo y científico-tecnológico. La primera, se conoce como acción interna, la cual, fue desarrollada durante la década de 1980 y su foco de actuación estuvo orientada a fortalecer los aspectos estructurales y servicios complementarios para el país. La segunda es la acción externa que emergió en los años 1990 y estaba preocupada por la proximidad de las entidades y actores de la sociedad, así como por el desarrollo y la ejecución de un pensamiento estratégico en cada territorio de la nación, con el fin de establecer más y mejores relaciones entre los actores de la sociedad civil de manera autónoma.

En este sentido, las políticas públicas y los programas de fomento a las actividades de

emprendimiento, innovación e incubación de empresas en la comunidad autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, estuvieron dirigidos especialmente a aspectos como educación, comunicación, capacitación laboral y fomento al emprendimiento, entre otros.

Finalmente, la acción equilibrada y sostenible, busca principalmente el desarrollo económico y el bienestar social de la comunidad, cuyo énfasis mayor está en consolidar los procesos autonómicos de las comunidades (Generalidad de Cataluña y Ayuntamiento de Barcelona) y por ende de mayor desarrollo socioeconómico endógeno, dada la cercanía y la relación e interacción de los actores sociales (por ejemplo, BA) en el diseño, la formulación y la evaluación de las políticas públicas.

El diseño de políticas y programas de fomento y promoción de las actividades de desarrollo empresarial e innovación en esta época, presentan características particulares que permiten suponer que su elaboración estuvo dirigida autónoma y gradualmente por la Generalitat y el Ayuntamiento, con el apoyo directo de BA, como se puede apreciar en la percepción que tiene el directivo # 2 sobre la construcción de políticas y programas de desarrollo empresarial en la ciudad.

En mi opinión, todos los planes, políticas y programas se han construido y operado colectivamente con los actores representativos de los sectores públicos y privados, que incluyen por supuesto al Ayuntamiento. Como sabes el Consejo Directivo lo integran varias organizaciones e instituciones públicas y privadas tanto del gobierno como de la oposición. Situación esta que facilita

en gran medida el desarrollo y ejecución apropiada y consensuada de los programas de emprendimiento e innovación de la ciudad y la región de Cataluña.

Evidentemente, no existe un proceso aislado de toma de decisiones en el sector público y privado en relación con la formulación y legitimación de las políticas y programas, sino más bien “una configuración de círculos de decisión, que vincula administradores centrales, administradores sectoriales, socios externos del Estado y órganos políticos” (Muller, 2006, p. 68). Un ejemplo claro de ésta situación es el Consejo Directivo de Barcelona Activa, como lo señala el empleado # 1:

Claro que sí, es más, yo diría que todas las políticas y programas emitidas por el Ayuntamiento han salido de Barcelona Activa, dado que las diferentes organizaciones de Barcelona están en el Consejo Directivo de BA y ahí se proponen nuevas iniciativas de desarrollo local que son luego plasmadas en la política pública, donde muchas de ellas son posteriormente ejecutadas por BA. Un ejemplo, son los *cibernarium*.

El planteamiento anterior pone en evidencia la forma cómo las entidades públicas y privadas se reúnen para diseñar y formular las políticas públicas de manera conjunta y negociada. En palabras de Monnier:

El modelo negociado de acción, permite reflejar mejor, a nuestro juicio, la realidad de la acción de los poderes públicos, ya que se apoya en el principio de que la decisión es fruto de una cadena de negociaciones intra e inter-organizacionales, de que la acción deriva de las interacciones entre los actores sociales y, por último, de que cualquier política expresa un compromiso

temporal, que se materializa en un programa de acción (1992, p. 110).

El modelo de negociación en acción asigna un lugar privilegiado a la naturaleza de las interacciones en el seno de una misma organización (BA) y entre organizaciones del Sistema Nacional de Innovación (SNI). El enfoque sistémico, concretamente el de Crozier y Friedberg (1990), hace hincapié en las “relaciones de interdependencia pese a no haber valorado siempre sus consecuencias: la dependencia genera conflictos y obliga a los actores a negociar” (Monnier, 1992, p. 106).

La tabla 4 hace evidente que a pesar de que la política nacional ha tendido a centrarse durante los últimos treinta años en cuestiones macroeconómicas y estrategias orientadas a fortalecer los organismos centrales, también es cierto que existe un marcado interés por el desarrollo regional y su influencia en la autonomía de las co-

munidades. De hecho, en los últimos años ha habido una reorganización de una serie de estrategias e iniciativas para planificar y ejecutar las políticas y programas a escala regional, especialmente en relación con la iniciativa y desarrollo empresarial, así como la internacionalización y la competitividad empresarial en el contexto global.

En este último se busca maximizar los dividendos de las actividades regionales y competir a nivel internacional, a través de una serie de actividades estratégicas coordinadas por la Generalitat de Cataluña y especialmente orientadas por la planificación concertada de todos los actores del Ayuntamiento de Barcelona durante las tres últimas décadas. Este proceso ha estado centrado principalmente en mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la sociedad civil a través de políticas y programas en materia de creación de empresas y crecimiento empresarial de base tecnológica, creativa y de innovación.

Tabla 4.

Síntesis cronológica de las políticas y programas en España, Cataluña y Barcelona

Categoría	Génesis (1986-1991)	Adolescencia (1992-1999)	Adultez (2000-2003)	Madurez (2004-2010)
Políticas	<b>Nacionales (España)</b> La acción interna. Política de inversión en aspectos estructurales y de servicios complementarios. Iniciativas locales de ocupación.	La acción externa. Busca proximidad de los actores, perspectiva estratégica y relación entre los primeros. Promoción empresarial.	La acción equilibrada (interna y externa). Se interesa por la promoción económica y el bienestar social de la comunidad autónoma, desde modelos de desarrollo local endógeno, pero relacional. Desarrollo económico del país, la región y la ciudad.	
	<b>Regionales (Cataluña)</b> Agencia catalana de apoyo a la competitividad de la empresa (ACCÍÓ). Eficiencia tecnológica Ocupación de mano de obra.	Departamento de ocupación y empresa. Mercado de trabajo y productividad laboral y empresarial. Escolarización y formación del capital humano.	Planificación, integración y cooperación en I+D+i y emprendimiento. Sectores estratégicos y empresas que innovan. Entornos y territorios capacitados para incorporar conocimiento e innovación y atraer recurso humano. Reformar el departamento de ocupación y empresa por el de economía y conocimiento en el año 2010.	

Categoría	Génesis (1986-1991)	Adolescencia (1992-1999)	Adultez (2000-2003)	Madurez (2004-2010)
<b>Políticas</b>	<b>Locales (Barcelona)</b> Pensamiento y planeación estratégica (Primer Plan Estratégico de Barcelona 2000).	Actualización y puesta en marcha del segundo Plan Estratégico de Barcelona.	Diseño e implementación del Plan Estratégico Metropolitano y Visión 2020 de Barcelona, para potenciar la actividad económica y la competitividad del territorio.	
<b>Programas</b>	<b>Nacionales (España)</b> Generación de redes de ayuda, reinserción laboral y fomento de la auto-ocupación.	Fortalecimiento de la infraestructura física y logística para el desarrollo empresarial. Asistencia financiera y no financiera.	Estímulos públicos para las actividades de I+D+i y productivas. Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y de conocimiento.	Financiación a emprendedores y PYMES. Estrategias nacionales de innovación, creatividad y emprendimiento. Apoyo técnico y financiero nacional de las instituciones a las empresas.
	Regionales (Cataluña) La mayoría de los programas de desarrollo empresarial estaban más orientados por el gobierno central.	Planificación, ordenamiento y promoción compartida de la actividad económica entre Cataluña y Barcelona. Fomento a la I+D+i y la propiedad intelectual. Promoción empresarial para la reconversión industrial.	Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y su programa operativo. Economía del conocimiento, innovación y desarrollo empresarial.	Fomento de la iniciativa emprendedora y la creación de empresas. Fomento a la innovación en y para las empresas. Financiación de la innovación y el emprendimiento. Competitividad y dinamización de los cluster estratégicos.
	Locales (Barcelona) No se establecieron programas concretos de promoción y desarrollo empresarial, sino para la generación de empleo y la auto-ocupación. Las únicas iniciativas fueron los programas de emprendimiento y el programa de mujer emprendedora (ODAME) que iniciaron con Barcelona Activa. Consolidar a Barcelona como una metrópolis emprendedora en Europa.	Fortalecer la infraestructura básica de la empresa. Innovación tecnológica. Creación de nuevos espacios de ocupación. Generación de nuevas actividades de valor agregado. Mantenimiento de la actividad productiva industrial.	Generar, atraer y retener talento humano creativo e innovador. Vínculos entre el sistema productivo y la educación. Habilidades y capacidades de emprendimiento. Agencia de promoción económica metropolitana. Infraestructura de conocimiento, financiación y transferencia tecnológica.	Barcelona ciudad del conocimiento. Mercado de trabajo y ocupación. Espíritu emprendedor y creación de nuevas actividades económicas. Proyecto educativo de ciudad para formar emprendedores y líderes. Barcelona digital. Internacionalización de la PYME. BizBarcelona, como zona de innovación y emprendimiento. Proyecto 22@, dirigido a las ocupaciones.

Fuente: elaboración propia.

Por tanto, los actores principales del desarrollo empresarial e innovación en Barcelona han tenido en cuenta en el proceso de negociación, la comunidad productiva y social de la región para configurar di-

chas políticas y programas, toda vez que “el proceso de decisión pública implica institucionalizar cambios en la forma de gobernar y tomar decisiones para impulsar el desarrollo local” (Rosas, 2011, p. 2).

Por ejemplo, durante la década del 2000 se percibe de forma más explícita y decidida la formulación y ejecución de políticas y programas orientadas al desarrollo empresarial y la generación de capacidades científico-tecnológicas y de innovación en el contexto español, no sólo desde el pensamiento y la acción, sino desde el gasto y la inversión creciente de este tipo de medidas de promoción del espíritu empresarial y la innovación de manera negociada entre los actores.

Por ende, si se asume que una organización y un programa son ante todo espacios para negociar más o menos institucionalizados, entonces deben concurrir muchas mediaciones para que se alcance un compromiso (Monnier, 1992, p. 119). Esto ha implicado, que Barcelona y Barcelona Activa hayan tenido que reformular, traducir y definir progresivamente los programas de acción por fases (formulación, ejecución y evaluación), en respuesta a la demanda social o de mercado, en términos de gobernanza.

La noción de gobernanza es vista como “mecanismos que proveen servicios públicos a ciertos espacios sociales” (Peters, 2004, p. 69). Dichos espacios se definen, no obstante, en otros términos, ya no desde un punto de vista secuencial, sino en virtud de la naturaleza de las interacciones entre los actores sociales (Contexto de Barcelona y Cataluña).

En consecuencia, Cataluña y especialmente Barcelona han sabido avanzar en

el fortalecimiento de los cuatro elementos clave<sup>1</sup> planteados por el libro verde de la Comisión Europea para “desarrollar el espíritu empresarial en un contexto determinado, a partir de superar parcialmente los siguientes tres dilemas básicos con inclusión y participación en los procesos de planificación estratégica” (Castells y Vilaseca, 2007, p. 55):

- Dilema entre la adopción de medidas horizontales de fomento a la creación de empresas y medidas de apoyo selectivas, dirigidas a grupos específicos susceptibles de recibir una atención preferente.
- Dilema entre apoyar la creación de empresas, de cualquier índole, que estimulen la auto-ocupación, o proporcionar ayuda preferente a aquellas firmas que por el tipo de actividad que desarrollan o su contenido tecnológico, presentan a priori un mayor potencial de crecimiento, consolidación y arrastre (empresas gacelas).
- Dilema entre emplear la eficiencia económica y la social como criterio preferente en la distribución de los recursos públicos.

Los dilemas en mención han sido abordados por las instituciones promotoras del desarrollo económico en Barcelona y más concretamente las de emprendimiento, a través de la construcción de un ecosistema de emprendimiento e innovación favorable que incluye un instrumento comúnmen-

1 i) Eliminación de los obstáculos a la creación de empresas, ii) mejor equilibrio entre los riesgos y las recompensas a la iniciativa empresarial, iii) fomento de la capacidad y las competencias empresariales, y iv), mayor accesibilidad de la iniciativa empresarial al conjunto de la sociedad.

te conocido en el mundo como son las agencias de desarrollo regional o local. Caso último, en el que se transformó BA durante la década de 1990 y se consolidó durante la década del 2000.

Sin embargo, los campos de interacción de los actores para diseñar, formular y ejecutar las políticas y programas de emprendimiento e innovación, han sido, respectivamente, el contexto de la legitimación de la cultura emprendedora (legitimidad jurídica, política, científica-técnica, operativa y demográfica), el contexto de la acción programada (autonomía relativa) y, por último, el de la reacción o contexto “de la evaluación espontánea, implícita o formalizada de los programas de emprendimiento e innovación” (Monnier, 1992, p. 117).

En síntesis, el éxito que ha tenido el entorno innovador de BA y el ecosistema de emprendimiento e innovación de Barcelona, ha dependido de su capacidad de organizar, coordinar y relacionar los recursos, permitir un desarrollo y difusión continua de nuevos conocimientos y estimular la aplicación en la actividad productiva local. La constante renovación de las actividades y servicios ofrecidos por las entidades o actores que pertenecen al ecosistema, es “consecuencia de una clara inquietud institucional (políticas y programas) para alcanzar los objetivos de desarrollo empresarial e innovación de manera eficiente” (Castells y Vilaseca, 2007, p. 178)

En la tabla 4, también se observa que las políticas y los programas también han cambiado y evolucionado en el tiempo, hasta llegar a concebir la coordinación, ejecución y colaboración de las acciones y actividades

de desarrollo empresarial e innovación, como algo construido y gobernado conjuntamente, entre el sector público y privado, en beneficio de adaptar, ajustar e innovar la forma de pensar y hacer las cosas tanto en Cataluña como en Barcelona, a través de BA, como instrumento de diseño y ejecución de las políticas y programas de emprendimiento e innovación.

En este sentido, se puede expresar que la forma de diseñar, formular, ejecutar y evaluar las políticas y programas han ido transitando gradualmente de un gobierno centralizado a uno descentralizado y autónomo, donde “la mayor parte de la producción de políticas públicas se ha trasladado a los actores no gubernamentales” (Peters, 2004, p. 69); es decir, un involucramiento directo de los actores privados en la elaboración de políticas, pero orientado, dirigido y evaluado por el gobierno. En las dos transformaciones del sistema político y administrativo se encuentra la institucionalización de la burocracia y los acuerdos de la administración pública con el Consejo Directivo de Barcelona Activa.

Como se dijo antes, el Consejo Directivo lo integran los diferentes actores de la comunidad local, que además de “acordar el diseño, formulación y planeación de las políticas y programas, también evalúa el desempeño de la organización” (Ramírez, Vargas y De la Rosa, 2011, p. 25-27), mediante indicadores que son presentados cada año en un informe de gestión para su aval por el Consejo de Barcelona Activa. Significa, pues, que este “proceso de dirección de la sociedad no es equivalente a una sola acción directiva del gobierno, sino del conjunto social” (Ramírez, Vargas

y De la Rosa, 2011, p. 39), que se da por la construcción de capacidades institucionales en materia de desarrollo económico, empresarial y de innovación en Barcelona y Cataluña.

Dicha capacidad institucional, se traduce como la condensación compleja de recursos, mecanismos y dispositivos tanto de orden técnico y organizacional como de naturaleza política que un gobierno (Ayuntamiento de Barcelona) dispone para la “conducción de la acción social o colectiva orientada al desarrollo y bienestar de una comunidad o territorio, histórica y socialmente determinados” (Ramírez, Vargas y De la Rosa, 2011, p. 40).

## Conclusiones

Desde el año 2000, las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación se encuentran en un estado de adultez, surgidas predominantemente en el contexto regional, por la convergencia de diversos actores, especialmente privados que juegan un papel importante en el diseño y ejecución, si bien el seguimiento y la evaluación siguen principalmente en manos del Estado; lo cual coincide con los rasgos del modelo de gestión pública *modus vivendi* y/o *negociado de acción*, y de la gobernanza.

Particularmente, BA es una de las instituciones del sistema regional de innovación del Ayuntamiento de Barcelona, donde tienen

asiento instituciones públicas y privadas en su Consejo Directivo, lo cual la ha convertido en actor de notoria incidencia en sus etapas de formulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación. Esa participación de actores no gubernamentales en la formulación de las políticas, constituye un mecanismo para subsanar la racionalidad limitada y conectar las políticas de desarrollo empresarial e innovación con las demandas sociales o del mercado.

La evolución de la política pública de desarrollo empresarial e innovación, ha transformado a BA, dedicada en un inicio a la incubación de empresas, en una agenda de desarrollo local que también ofrece otros servicios, alfabetización digital, gestión del talento humano, acceso al empleo, dada la consolidación de sus procesos de Gobernanza y capacidad institucional.

Futuras líneas de investigación, pueden orientarse al estudio de las políticas públicas, entendidas como configuración de actores que negocian la acción en el marco de los propósitos nacionales y regionales, en ocasiones antagónicos; en consecuencia, sería pertinente identificar los inhibidores o impulsores de los acuerdos y las tensiones, así como poder estudiar el desarrollo de otros actores del sistema producto de las políticas públicas en materia de desarrollo empresarial e innovación.

## Referencias bibliográficas:

- ABDUH, M. D., SOUZA, C., QUAZI, A. Y BURLEY, H. T. (2007). Investigating and classifying clients' satisfaction with business incubator services. *Managing Service Quality*, 17 (1), 74-91.
- ALLEN, D. N. Y RAHMAN, S. (1985). Small business incubators: a positive environment for entrepreneurship. *Journal of Small Business Management*, 23 (3): 12-22.
- ALLEN, D. N. Y MCCLUSKEY, R. (1990). Structure, policy, services, and performance in the business incubator industry. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 15 (2): 61-78.
- ARELLANO, D. Y CABRERO, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y política pública*, 14 (3), 599-619.
- BARCELONA ACTIVA (2007). Barcelona Activa, 20 años activando futuro. Barcelona, España: Edición conjunta entre la Generalitat de Cataluña y Barcelona Activa.
- BARCELONA ACTIVA (2011A). Modelo mixto innovador de apoyo empresarial, con el apoyo de la Generalitat de Cataluña, Programa inicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Unión Europea.
- BARCELONA ACTIVA (2011B). Portafolio de productos y servicios, con el apoyo de la Generalitat de Cataluña, Programa inicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de la Unión Europea.
- BARCELONA ACTIVA (2011c). Programa de actividades de capacitación tecnológica y profesional en Cibernàrium, con el apoyo de la Generalitat de Cataluña, Programa inicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de la Unión Europea.
- BARCELONA ACTIVA (2011D). Programa de actividades de iniciativa emprendedora, con el apoyo de la Generalitat de Cataluña, Programa inicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de la Unión Europea.
- BARCELONA ACTIVA (2011E). Programas de actividades de crecimiento empresarial, con el apoyo de la Generalitat de Cataluña, Programa inicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de la Unión Europea.
- BARCELONA ACTIVA (2011f). Informe de gestión de Barcelona Activa 2011, presentado al Consejo Directivo.
- BARCELONA BUSINESS (2010). Barcelona en cifras. Los indicadores económicos más relevantes de Barcelona en el año 2010 y primer trimestre de 2011, en <http://w42.bcn.cat/web/es/index.jsp>.
- BID (2011). *Medellín: transformación de una ciudad*. Alcaldía de Medellín 2008-2011. Banco Interamericano de Desarrollo, Medellín, Colombia.

- CAMPBELL C., BERGER, D., JANUS, J. Y OLSON, K. (1988). *Change Agents in the New Economic: Business Incubators and Economic Development*. Minneapolis, MN: Hubert Humphrey of Institute Public Affairs.
- CASTELLS, O. M. Y VILASECA, R. J. (editores) (2007). *Entorno Innovador, iniciativa emprendedora y desarrollo local*. Editorial Octaedro, España.
- CROZIER, M. Y FRIEDBERG, (1990). *El actor y el sistema. Las contradicciones de la acción colectiva*. México. Editorial Patria, S. A. de C. V. Traducción de la obra en Francés L'acteur et le systeme. Les contraintes de l'action collective. Editada en 1977 por Éditions du Seuil.
- ESHUN, JR. J. P. (2004). *¿Where do business incubator come from? the origins, evolution and institutionalization of business incubator: evaluating performance and assessing outcome*. PhD thesis submitted to the University of Columbia, New York.
- ESHUN, JR. J. P. (2009). Business incubator as strategy. *Business Strategy Series*, 10 (3), 156-166.
- GARRIDO, M. (2003). Sistema Nacional de Innovación y Centros de Desarrollo Tecnológico en Colombia. Primer Congreso Iberoamericano de Centros Tecnológicos. Valencia, España.
- GEM. (2010). *Informe anual del Global Entrepreneurship Monitor para España*. España, IE Business School.
- HACKETT, S. M. Y DILTS, D. M. (2004a). A systematic review of business incubation research. *The Journal of Technology Transfer*, 29 (1): 55-82.
- HACKETT, S. M. Y DILTS, D. M. (2004b). A real options-driven theory of business incubation. *The Journal of Technology Transfer*, 29 (1): 41-54.
- HANSEN, M.T., CRESBROUGH, H.W., NOHRIA, N., SULL, D.N. (2000). Networked incubators: hosthouses of the new economy. *Harvard Business Review*, 78 (5), 74-84.
- HOFFMAN, A. J. (2001). *A road map of corporate environmentalism. In From heresy to dogma, an institutional history of corporate environmentalism*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- MALAYER, R. F. Y VARGAS, P. M. (2005). Políticas y avances en la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia 1990-2005. *Cuadernos De Administración*, 18 (30): 39-78.
- MALAYER, R. F. Y VARGAS, P. M. (2006). La innovación en Colombia 1990-2004. *Innovación y Ciencia*, 13 (3): 40-47.
- MENY, Y. Y THOENING, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Versión en español a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel, S.A..
- MONNIER, E. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Económica.
- MONROY, S. E. (2006). Nuevas políticas y estrategias de articulación del sistema de ciencia y tecnología e innovación colombiano. *Revista Innovar*, 16 (28): 157-172.
- MONTENEGRO, T. I. (2007). *Existe un Sistema Nacional de Innovación en Colombia*. Bogotá DC., Colciencias: Subdirección de Investigación y Desarrollo.

- MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- ROBLEDO, J. Y ECHAVARRÍA, E. S. (2006). Un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: hacia la necesaria integración de la investigación y la innovación. *Innovación y Ciencia*, 13 (3): 34-39.
- OECD. (2009). *Promoting entrepreneurship, employment and business competitiveness: The Experience of Barcelona*. OECD Lead Programme. Paris, OECD, Publications. Local development agency review series.
- OROZCO, P. (2006). Un Aporte a la Discusión sobre los Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación. *Innovación y Ciencia*, 13 (3): 34-39.
- PETERS, G. B. (2004). *De la Administración pública a la gobernanza*. María del Carmen Pardo (compiladora). Cambios en la Naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- RAMIREZ, M. G., VARGAS, L. G. Y DE LA ROSA, A. A. (2011). Estudios organizacionales y administración. Contrastes y complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido. *Revista Fórum Doctoral*, 3, 7-51.
- ROMERO DE PABLOS, A. Y SANTESMASES, M. (2009). *Cien años de Política Científica en España*. (1 ed.). Bilbao: Fundación BBVA.
- ROSAS, C. J. (2011). Gestión y evaluación en la institución municipal. *Coordinación, concurrencia, interrelaciones y políticas públicas para el desarrollo local*. Concurso de oposición. Convocatoria: CO.A.CSH.a.005.10, México.
- ROBLEDO, J. Y ECHAVARRÍA, E. S. (2006). Un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: hacia la necesaria integración de la investigación y la innovación. *Innovación y Ciencia*, 13 (3): 34-39.
- SHERMAN, H. Y CHAPPELL, D.S. (1998). Methodological challenges in evaluating business incubator outcomes. *Econ.Dev*, 12 (4): 313 – 321
- SMILOR, R. Y GILL, M.D. JR. (1986). *The new business incubator: linking talent, technology and know-how*. Lexington, MA.: Lexington Books.
- TSAI, F. S., HSIEH, L. H. Y. FANG, S. C. Y LIN, J. L. (2009). The co-evolution of business incubation and national innovation systems in Taiwan. *Technological Forecasting and Social Change*, 76 (5): 629-643.
- VERMA, S. (2004). Success factors for business incubators: an empirical study of canadian business incubators. MBA thesis submitted to the Eric Sprott School of Business Carleton University, Ottawa, Ontario.
- YIN, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. 3rd. Ed. Thousand Oaks.