

ISSN 1576-0162

LA POLÍTICA EUROPEA DE FOMENTO EMPRESARIAL. UN ANÁLISIS CRÍTICO  
*THE EUROPEAN ENTERPRISE POLICY. A CRITICAL ANALYSIS*

*Isidoro Romero Luna*  
Universidad de Sevilla  
isidoro@us.es

*José Fernández Serrano*  
Universidad de Sevilla  
jfserrano@us.es

RESUMEN

La Unión Europea viene desarrollando a lo largo de las últimas décadas un programa de acción enfocado a la promoción del espíritu empresarial y al fomento de la PYME. En este trabajo se discute, en primer lugar, la pertinencia de las actuaciones encaminadas a impulsar el espíritu emprendedor en la UE a la luz de recientes aportaciones teóricas y empíricas respecto a la contribución de los emprendedores y de las PYMEs al dinamismo económico. A continuación, se presenta una revisión panorámica de las principales acciones que la UE ha planteado en la última década a fin de fomentar el espíritu empresarial y apoyar al sector de la PYME. Finalmente, se valora la orientación estratégica de estas actuaciones, identificando sus puntos fuertes y algunas deficiencias.

*Palabras clave:* empresarialidad, PYMEs, política europea.

ABSTRACT

During the last few decades the European Union has been carrying out a programme focused on the promotion of entrepreneurship and SMEs. In this article, we first address the pertinence of these measures to encourage entrepreneurship in the European Union, considering some recent theoretical and empirical findings about the contribution of entrepreneurs and SMEs to economic dynamism. Next, we present a panoramic review of the main EU actions to promote entrepreneurship and support the SME sector in the past decade. Finally, the strategic orientation of this EU policy is discussed, identifying its strengths and some deficiencies.

*Keywords:* entrepreneurship, SMEs, European policy.

*Clasificación:* JEL: L53, M13.



## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

A lo largo de las últimas décadas se ha modificado sustancialmente la visión más extendida entre los economistas respecto al papel desempeñado por los emprendedores y las PYMEs en el desarrollo económico. Así pues, en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado la pequeña empresa llegó a ser considerada como una auténtica distorsión del proceso de desarrollo, que se identificaba con la gran empresa y la concentración del capital. Sin embargo, a partir de la crisis económica de los años setenta y ante las dificultades por las que atravesaba el modelo de gran empresa fordista, se reivindicó la importancia de la PYME por su potencial de creación de empleo, su dinamismo innovador, su flexibilidad o capacidad de adaptación a los cambios y su contribución al mantenimiento de la estabilidad socio-económica (Piore y Sabel, 1984; Giaoutzi et al., 1988; Costa, 1988). En la actualidad, se discute la repercusión de los cambios en la escena económica mundial sobre la competitividad de la PYME. A este respecto, una corriente de pensamiento cuestiona las potencialidades de la PYME en un contexto en el que se enfrenta a la competencia de la gran empresa multinacional, la auténtica protagonista del proceso de globalización. Desde esta perspectiva, algunos autores defienden que se está acentuando la centralización internacional del control asociada a la homogeneización del mercado y la globalización de la industria pilotada por las grandes corporaciones (Chandler, 1990; Amin y Robins, 1991; Harrison, 1997). Por el contrario, desde otros ámbitos se resalta la importancia de los emprendedores y de las PYMEs en la economía global como fuente de dinamismo económico e innovación (Audretsch y Thurik, 2002; Audretsch, 2003; Carree y Thurik, 2003; Santos, 2004).

Por otra parte, diversos indicadores coinciden en apuntar a la existencia de deficiencias significativas en el espíritu emprendedor en las economías de la Unión Europea, especialmente cuando se introduce a EE.UU. como término de comparación. Es por ello que la Unión viene desarrollando a lo largo de las

<sup>1</sup> Los autores agradecen a los dos evaluadores anónimos sus comentarios, que han contribuido a mejorar la versión inicial de este trabajo.

últimas décadas un programa de acción enfocado a la promoción del espíritu empresarial y al fomento de la PYME. En especial, en los últimos años, se han multiplicado las actuaciones en esta dirección en función del exigente y estimulante reto definido en el Consejo de Europeo de Lisboa de 2000 de convertir a la Unión “*en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos*” (UE, 2000a).

Este trabajo se estructura del siguiente modo. En el apartado segundo se justifica la pertinencia de las actuaciones encaminadas a impulsar el espíritu emprendedor en los países de la Unión Europea a la luz del bagaje teórico y empírico del que se dispone en la actualidad respecto a la contribución de los emprendedores y de las PYMEs en la actividad económica. A continuación, en el apartado tercero, se presenta una panorámica de las principales acciones que la Unión ha desarrollado en la última década a fin de fomentar el espíritu empresarial y apoyar al sector de la PYME. Finalmente, en el apartado cuarto, se enjuicia la orientación general de estas actuaciones, identificando sus puntos fuertes y algunas deficiencias.

## 2. SOBRE LA PERTINENCIA DE LAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL ESPÍRITU EMPRESARIAL Y DE APOYO A LA PYME EN EUROPA

Antes de proceder a analizar las medidas que la Unión Europea está desarrollando al objeto de impulsar el dinamismo empresarial, conviene interrogarnos por la justificación de estas actuaciones. Este ejercicio implica responder a dos preguntas centrales:

1. *¿Existe evidencia empírica consistente sobre el impacto de los emprendedores y de las PYMEs en el crecimiento económico y la creación de empleo?*
2. *¿Adolecen los países de la Unión Europea de una insuficiente iniciativa emprendedora en términos de una reducida presencia de emprendedores y un sector de la PYME poco dinámico e innovador?*

### 2.1. EMPRESARIALIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CREACIÓN DE EMPLEO

Comenzaremos por reflexionar en torno al primero de estos interrogantes.

#### 2.1.1. LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA

Aunque ha habido algún intento aislado de estudiar el impacto del dinamismo emprendedor sobre el crecimiento económico, esta tarea se ha visto dificultada por la ausencia de estadísticas internacionales adecuadas. Sin embargo, recientemente los datos procedentes del “*Global Entrepreneurship Monitor*” (GEM)<sup>2</sup> han permitido constatar la existencia de una relación

<sup>2</sup> El GEM es un proyecto de investigación internacional iniciado en 1999 con el objetivo de describir y analizar los procesos de emprendimiento sobre una muestra amplia de países -treinta y cuatro en el informe de 2004-.

estadísticamente significativa entre el nivel de actividad emprendedora, por un lado, y el nivel de desarrollo y el crecimiento económico, por otro (Reynolds et al., 2002 y 2003).

Así pues, se ha podido contrastar que la relación entre la actividad emprendedora y el PIB per cápita se ajusta a una curva en forma de U, es decir, que un elevado dinamismo emprendedor es característico tanto de economías de alto nivel de renta como de las de bajo nivel de renta (Acs et al., 2005). Este comportamiento se explica por la ausencia en las economías de bajo ingreso de un número significativo de grandes empresas que ocupen a un volumen importante de población activa, mientras que, sin embargo, sí abundan los autoempleados y los pequeños propietarios de negocios y explotaciones agrarias orientados a la subsistencia. Conforme se avanza en el desarrollo económico, el tamaño empresarial medio se eleva, van apareciendo grandes empresas que actúan como empleadores y, por todo ello, se reduce la necesidad de recurrir a la actividad empresarial como medio de vida. No obstante, a partir de un cierto nivel de desarrollo diversos factores inciden en la elevación del dinamismo emprendedor. En primer lugar, la mejora de las condiciones económicas, de las infraestructuras de todo tipo y del funcionamiento institucional reduce los obstáculos y los riesgos asociados a las iniciativas empresariales. Así mismo, el proceso de terciarización económica conlleva un protagonismo creciente de las actividades de servicios frente al sector industrial, que se caracteriza por una dimensión empresarial media superior. Del mismo modo, los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación facilitan a las PYMEs el acceso a mercados externos, la apertura de nuevos canales de comercialización o la reducción en los costes de las operaciones. Finalmente, las grandes empresas han abordado en los últimos tiempos procesos de descentralización productiva a fin de concentrarse en las funciones nucleares donde reside su ventaja competitiva, externalizando funciones subsidiarias que pasan a contratarse en el mercado. Estos cambios organizativos en las grandes empresas representan también una fuente de nuevas oportunidades de negocio para las PYMEs.

Del mismo modo, van Stel et al. (2005) han puesto de manifiesto que existe un impacto significativo -aunque no lineal- del dinamismo emprendedor sobre el crecimiento económico. Según su análisis, la actividad emprendedora se correlacionaría positivamente con el crecimiento del PIB en los países de alto nivel de ingreso, pero negativamente en los países pobres. Ello se puede explicar por los bajos niveles de capital humano que caracterizarían a los emprendedores en países en desarrollo, mayoritariamente autoempleados que ponen en marcha un pequeño negocio como vía para escapar de situaciones de desempleo. Sin embargo, en las economías más avanzadas y prósperas aparecen emprendedores con un alto nivel de formación, impulsados por la percepción en el mercado de oportunidades de negocio que no han sido previamente explotadas. Estas iniciativas emprendedoras, especialmente en actividades de alto nivel tecnológico e intensivas en conocimiento, tendrían una repercusión muy favorable sobre el dinamismo económico.

Por lo tanto, cuando se pretende analizar la repercusión de la creación de empresas sobre el crecimiento económico, no basta con tomar en consideración exclusivamente el número total de iniciativas emprendedoras, sino las características de las mismas y las condiciones socio-económicas de los países o regiones donde se producen. Ciertamente, los resultados del GEM muestran que dos tercios de los nuevos emprendedores no esperan crear más de dos empleos en sus negocios durante los cinco primeros años de vida; la mitad no se plantea desarrollar ninguna actividad de exportación de bienes o servicios y sólo el 3% del total puede catalogarse como “empresas de alto potencial”, entendiendo por tales a aquellas iniciativas empresariales en las que los emprendedores esperan tener pocos competidores, pretenden introducir innovaciones en el mercado y emplear la tecnología más actual (Acs et al., 2005).

En este sentido, es especialmente reveladora la naturaleza de la motivación que impulsa a los emprendedores. A este respecto, se pueden distinguir dos tipos de emprendedores:

- Los emprendedores que ponen en marcha un proyecto empresarial a fin de explotar oportunidades de negocio percibidas en el mercado (“*opportunity entrepreneurship*”).

- Los emprendedores que se deciden a abordar una actividad empresarial como solución ante la inexistencia de alternativas de empleo satisfactorias (“*necessity entrepreneurship*”).

Desde esta perspectiva, se aprecia cómo existe una relación directa entre el nivel de desarrollo y la composición de la actividad emprendedora total. En los países con menor nivel de renta el porcentaje de emprendedores “por necesidad” es predominante, mientras que en los países más avanzados prima el colectivo de emprendedores “por oportunidad” (Acs et al., 2005).

## 2.1.2. LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS PYMES

Así mismo, los estudios empíricos disponibles a escala internacional permiten mantener con cautela la hipótesis de que las PYMEs estimulan el crecimiento económico. Beck, Demirgüç-Kunt y Levine (2003) en un estudio sobre una muestra de 76 países concluyen que un sector de PYME amplio constituye un rasgo característico de las economías con rápidos crecimientos. Así mismo, Audretsch y Thurik (2002) han relacionado el peso del sector de la PYME en la actividad económica con las tasas de crecimiento en 18 países de la OCDE observando una relación positiva. Sin embargo, Carree y Thurik (1999) muestran que la importancia relativa de las PYMEs en actividades industriales tiene un efecto positivo sobre el crecimiento en los países de renta más alta dentro de la UE, pero no en países europeos de menor renta, como España y Portugal. Por lo tanto, también a este respecto habría que profundizar en el análisis cualitativo en torno al tipo de PYMEs preponderante en economías con distinto nivel de desarrollo y distintas características estructurales, considerando no sólo la “cantidad” de PYMEs, sino su “calidad” (Guzmán et

*al.*, 2000; Guzmán y Santos, 2001). De igual modo, puede comprobarse empíricamente que las PYMEs tienden a crear un mayor número de empleos que las grandes empresas, pero, por otra parte, también muestran un mayor ritmo de destrucción de los mismos. Este comportamiento es del todo coherente con las mayores tasas de nacimiento y de defunción de las PYMEs en comparación con las grandes organizaciones. Así pues, cuando el análisis se refiere a la creación neta de empleo, los resultados no son concluyentes.

En cualquier caso, no existe una dimensión óptima de la empresa -a nivel microeconómico-, ni una distribución óptima por tamaños del tejido empresarial -a nivel macroeconómico-, aplicable a lo largo del tiempo y en cualquier economía. Por el contrario, múltiples factores de diversa naturaleza (patrones de demanda, pautas de especialización, estructura de los mercados, dotaciones factoriales, características institucionales, etc.) condicionan esos óptimos que se modifican a lo largo del proceso de desarrollo en función de las características de cada economía y del contexto internacional. En último término, las situaciones óptimas estarían delimitadas por un equilibrio dinámico entre la explotación de las economías de escala, asociadas a la gran empresa, frente al dinamismo y a la flexibilidad, vinculados a la PYME.

De esta manera, el recurrente debate consistente en contraponer las ventajas de la PYME y de la gran empresa debe revisarse ante los cambios operados en la organización industrial en las últimas décadas. Por una parte, la PYME se ha mostrado capaz de superar las limitaciones impuestas por su tamaño a fin de abordar conductas dinamizadoras, como proyectos de crecimiento, el acceso a mercados de exportación o la introducción de innovaciones, compartiendo con otras PYMEs los costes fijos asociados a estas iniciativas. De este modo, la PYME considerada individualmente ha dejado de ser en muchos casos el objeto de estudio relevante pasando a serlo los sistemas localizados de PYMEs vinculadas por relaciones de colaboración. La formación de redes constituye un modelo organizativo que ha demostrado su éxito en muchas zonas, permitiendo a la PYME elevar su nivel de eficiencia y competir en ciertos casos con las grandes empresas en el mercado global (Costa, 1992; Camisón, 2000). Así mismo, las grandes corporaciones han introducido en las últimas décadas cambios sustanciales en su organización con el objetivo de ajustarse a las características de un entorno como el actual caracterizado por el dinamismo y la complejidad (Harrison, 1994). De este modo, la gran empresa ha evolucionado hacia un modelo que le permite combinar las ventajas de la flexibilidad derivada de la descentralización productiva, con los beneficios de las economías de escala en las funciones en que éstas resultan estratégicas. Con este propósito, la gran corporación ha externalizado actividades de su ciclo productivo, estrechando a la par sus relaciones con sistemas locales de PYMEs que actúan como proveedores especializados. Por consiguiente, más allá de la estéril contraposición PYME-gran empresa, en la actualidad resulta más interesante trasladar la atención hacia la complementariedad que surge entre ambas.

## 2.2. EL DINAMISMO EMPRENDEDOR EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EE.UU.

Respecto a la segunda de las preguntas que se planteaban al principio de este apartado, diversos indicadores permiten apreciar la existencia de un menor dinamismo emprendedor en los países de la UE en comparación con la economía norteamericana.

### - Menor "Actividad Emprendedora Total"

En el marco del GEM se ha desarrollado una metodología novedosa para la medición y el estudio de la actividad emprendedora. En concreto, se ha introducido como indicador del dinamismo emprendedor el denominado índice TEA ("Total Entrepreneurial Activity") o índice de actividad emprendedora total. Este indicador se define como el número de empresarios nacientes que, a lo largo del último año, han desarrollado alguna actuación tendente a poner en marcha un nuevo negocio, más los propietarios y gerentes de empresas en funcionamiento, pero con menos de 42 meses de actividad, expresado todo ello como porcentaje de la población en edad de trabajar (entre 18 y 64 años) (Acs et al., 2005).

TABLA 1: ÍNDICE DE ACTIVIDAD EMPRENDEDORA TOTAL. 2004

País	TEA	País	TEA	País	TEA
<b>Economías de la UE</b>					
Alemania	4,5	Francia	6,0	Polonia	8,8
Bélgica	3,5	Grecia	5,8	Portugal	4,0
Dinamarca	5,3	Holanda	5,1	Reino Unido	6,3
Eslovenia	2,6	Hungría	4,3	Suecia	3,7
España	5,2	Irlanda	7,7		
Finlandia	4,4	Italia	4,3	Total UE	5,4 (*)
<b>Otras economías desarrolladas</b>					
Australia	13,4	Islandia	13,6	Noruega	7,0
Canadá	8,9	Israel	6,6	Nueva Zelanda	14,7
EE.UU.	11,3	Japón	1,5	Singapur	5,7

Fuente: GEM (Acs et al., 2005).

(\*) Media ponderada por la población de los datos nacionales de los 16 países miembros de la UE-25 que participan en el GEM.

La tabla 1 puede comprobarse cómo la UE, con un índice TEA de 5,4%, muestra un dinamismo emprendedor por debajo de EE.UU., con un índice TEA del 11,3%, y del resto de países de alto nivel de renta que aparecen en el informe del GEM, con la única excepción de Japón. No obstante, dentro de la UE existen diferencias significativas entre países: los casos extremos son Eslovenia y Bélgica con índices TEA de 2,6 y 3,5%, respectivamente -los más bajos de la UE-, frente a tasas del 8,8% y 7,7% en Polonia e Irlanda -las más elevadas de la UE-.



- *Menor preferencia hacia el trabajo por cuenta propia*

Estos indicios se ven corroborados por los resultados del “*Entrepreneurship Barometer*” realizado por EOS Gallup Europa (2004) por encargo de la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea. En este sondeo sobre la actividad emprendedora en la UE se pone de manifiesto que los europeos sienten una inclinación mayoritaria hacia el trabajo por cuenta ajena, mientras que los americanos prefieren el trabajo por cuenta propia. Concretamente, el 61 % de los americanos se decantarían por el trabajo por cuenta propia, frente a un 45 % de los europeos, tanto en la UE-15 como en la UE-25. Por el contrario, un 51 % de los europeos en la UE-15 y un 50 % en la UE-25 preferiría el estatus de empleado, frente a un 34 % de los norteamericanos. Estos resultados se vienen manifestando continuamente a lo largo de los últimos cuatro años, de modo que parecen obedecer a una constante estructural.

TABLA 2: PREFERENCIA POR EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA EN EEUU Y UE, 2004

	%		%		%
EEUU	61	UE-15	45	UE-25	45
Países de la UE-25					
Alemania	39	Finlandia	28	Luxemburgo	48
Austria	37	Francia	42	Malta	44
Bélgica	34	Grecia	52	Polonia	51
Chipre	56	Holanda	33	Portugal	62
Dinamarca	38	Hungría	42	Reino Unido	41
Eslovaquia	30	Irlanda	58	Rep. Checa	30
Eslovenia	32	Italia	55	Suecia	35
España	56	Letonia	42		
Estonia	37	Lituania	48		

Fuente: *Flash Eurobarometer 160 “Entrepreneurship”* (Eos Gallup Europe, 2004).

- *Menor predisposición hacia la actividad empresarial*

Así mismo, un 57 % de los encuestados en la UE-25 y un 59 % en la UE-15 declara que nunca ha pensado en poner en marcha una empresa propia, frente al 44 % en los EE.UU. También a este respecto existen diferencias significativas entre los países de la Unión: en España el 70 % de los encuestados declara no haberse planteado nunca poner en marcha un negocio, respuesta negativa que se obtiene también en más del 60 % de los casos en Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Portugal y Suecia. Sin embargo, en Alemania, Eslovaquia, Estonia, Grecia y Lituania más del 50 % de los encuestados al menos se lo ha planteado alguna vez.

TABLA 3: PERSONAS QUE NUNCA HAN CONSIDERADO LA POSIBILIDAD DE PONER EN MARCHA UN NEGOCIO EN LOS EE.UU. Y EN LA UE. 2004

	%		%		%
EE.UU.	44	UE-15	59	UE-25	57
Países de la UE-25					
Alemania	47	Finlandia	51	Luxemburgo	57
Austria	53	Francia	66	Malta	67
Bélgica	68	Grecia	45	Polonia	50
Chipre	59	Holanda	51	Portugal	65
Dinamarca	54	Hungría	57	Reino Unido	59
Eslovaquia	46	Irlanda	61	Rep. Checa	53
Eslovenia	59	Italia	62	Suecia	64
España	70	Letonia	58		
Estonia	46	Lituania	47		

Fuente: Flash Eurobarometer 160 "Entrepreneurship" (Eos Gallup Europe, 2004).

- *Menor presencia de emprendedores "por oportunidad" y mayor incidencia de los emprendedores "por necesidad".*

Los indicadores anteriores muestran una menor predisposición hacia la actividad empresarial en la UE frente a la existencia de una cultura emprendedora más arraigada en la población norteamericana. Sin embargo, esta conclusión parece verse refutada cuando se considera la importancia efectiva del autoempleo en una y otra economía. Ciertamente, el ratio de autoempleados –incluyendo a trabajadores por cuenta propia y a empleadores-respecto a la población ocupada presenta valores claramente superiores en la UE en comparación con EE.UU. (como puede comprobarse en el Cuadro 4)<sup>3</sup>.

TABLA 4: RATIO DE AUTOEMPLEO EN EE.UU. Y UE. 2003. (NÚMERO DE AUTOEMPLEADOS EN ACTIVIDADES NO AGRARIAS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA)

	%		%		%
Alemania	9,5	Finlandia	9,8	Luxemburgo	5,8
Austria	7,4	Francia	6,6	Malta	...
Bélgica	...	Grecia	...	Polonia	9,8
Chipre	...	Holanda	...	Portugal	15,2
Dinamarca	6,8	Hungría	11,3	Reino Unido	11,4
Eslovaquia	9,2	Irlanda	11,8	Rep. Checa	15,7
Eslovenia	...	Italia	21,2	Suecia	8,2
España	14,3	Letonia	...	UE (1)	11,8
Estonia	...	Lituania	...	EEUU	6,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OIT.

(1) Media ponderada por la población de los países para los que se cuenta con el dato de 2003.

Para explicar esta aparente paradoja resulta necesario profundizar algo más en las motivaciones que impulsan a los emprendedores en uno y otro lugar. Ciertamente, cuando se pregunta específicamente a aquellos individuos que están en proceso de poner en marcha un negocio o crearon o adquirieron uno en el pasado, si lo hicieron movidos por la necesidad o por haber detectado una oportunidad atractiva, en el caso de la UE-25, el 55% de los encuestados se manifiesta como emprendedores por oportunidad, frente al 32% que confiesa haber actuado por necesidad; estos porcentajes se sitúan en el 56% y el 32%, respectivamente, en la UE-15. En el caso de EE.UU. el porcentaje de emprendedores por oportunidad es claramente superior al de la UE, un 71%, frente a un 13% de emprendedores por necesidad. Por lo tanto, se aprecia una mayor calidad de las iniciativas emprendedoras en EE.UU., al menos en consideración a las motivaciones que determinan el acceso a la actividad empresarial. También en este caso existen diferencias acusadas entre los países miembros de la Unión Europea; en este sentido, en países como Dinamarca, Holanda, Luxemburgo y Suecia el porcentaje de emprendedores por oportunidad llega a situarse por encima del alcanzado en EE.UU.

TABLA 5: EMPRENDEDORES POR OPORTUNIDAD EN LOS EE.UU. Y EN LA UE, 2004 (PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE EMPRENDEDORES).

	%		%		%
EEUU	71	UE-15	56	UE-25	55
Países de la UE-25					
Alemania	49	Finlandia	63	Luxemburgo	75
Austria	51	Francia	48	Malta	46
Bélgica	58	Grecia	42	Polonia	49
Chipre	36	Holanda	76	Portugal	43
Dinamarca	78	Hungría	57	Reino Unido	67
Eslovaquia	33	Irlanda	61	Rep. Checa	46
Eslovenia	41	Italia	52	Suecia	78
España	50	Letonia	56		
Estonia	48	Lituania	43		

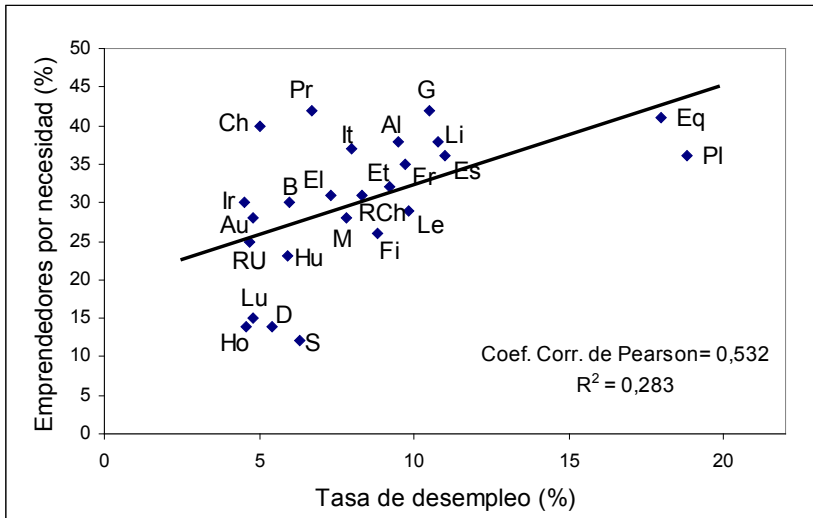
Fuente: *Flash Eurobarometer 160 "Entrepreneurship"* (Eos Gallup Europe, 2004).

Por lo tanto, en la UE un alto porcentaje de los emprendedores deciden poner en marcha un negocio, no por una auténtica vocación empresarial o porque hayan detectado una oportunidad atractiva en el mercado, sino sólo como

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que el ratio de autoempleados es una variable *stock*, mientras que la TEA capta el flujo de entrada de nuevos emprendedores, puesto que, en su cálculo, sólo computan los empresarios nacientes y los propietarios y gerentes de empresas en funcionamiento de hasta 42 meses de antigüedad.

una alternativa ante empleos no satisfactorios o situaciones de desempleo. De este modo, en los países de la UE se aprecia una correlación directa entre el porcentaje de emprendedores por necesidad y la tasa de desempleo (Gráfico 1). Así pues, en aquellos países donde la incidencia del desempleo entre la población activa es mayor, el porcentaje de los empresarios impulsados por la necesidad es significativamente superior.

FIGURA 1: RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE EMPRENDEDORES POR NECESIDAD Y LA TASA DE DESEMPLEO, 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y del *Flash Eurobarometer 160 "Entrepreneurship"* (Eos Gallup Europe, 2004).

Nota: Au = Austria; Al = Alemania; B = Bélgica; Ch = Chipre; D = Dinamarca; Eq = Eslovaquia; Es = España; Et = Estonia; Fi = Finlandia; Fr = Francia; G = Grecia; Ho = Holanda; Hu = Hungría; Ir = Irlanda; It = Italia; Le = Letonia; Li = Lituania; Lu = Luxemburgo; M = Malta; PI = Polonia; Pr = Portugal; RCh = Rep. Checa; RU = Reino Unido; S = Suecia.

- *Un sector de la PYME mayor, pero menos dinámico*

Estos emprendedores por necesidad que resultan más frecuentes en la UE que en EE.UU. se caracterizan, en comparación con los emprendedores de oportunidad, por una escasa ambición por el crecimiento y por una falta de auténtico espíritu emprendedor. Se trata simplemente de propietarios de pequeños negocios que desarrollan una gestión rutinaria de los mismos, sin manifestar interés por el crecimiento. Por el contrario, en EE.UU., pese a que por término medio las empresas nacen más pequeñas que en la UE, su expansión en términos de empleo en los años siguientes a su creación resulta muy superior (Comisión Europea, 2003). Así pues, los emprendedores en EE.UU.



parecen establecerse a pequeña escala para tantear el mercado: si las cosas van mal abandonan la actividad, pero si el resultado es alentador se expanden rápidamente. Este mayor impulso emprendedor acaba repercutiendo en una movilidad empresarial más elevada a todos los niveles, también en lo que respecta a la gran empresa. Así pues, en EE.UU. fueron necesarios veinte años para que cambiaran la tercera parte de las grandes empresas que aparecen en la lista "Fortune 500" de 1960 y sólo cuatro años para que cambiaran la tercera parte de las de la lista de 1998. Igualmente, ocho de las mayores empresas estadounidenses en la actualidad no existían o eran muy pequeñas en 1960, mientras que en Europa las empresas que eran grandes en 1998 ya lo eran en 1960 (Comisión Europea, 2003).

De este modo, el hecho de que el sector de la PYME en la UE tenga un peso en términos de población ocupada total mayor que en EE.UU. (véase Cuadro 6) no debe interpretarse como un indicador de mayor dinamismo de las PYMEs europeas. Por el contrario, esta característica se explica principalmente por la mayor importancia relativa que presenta en las economías europeas el segmento de la microempresa, así como por la menor participación de la gran empresa. Por lo tanto, la estructura dimensional del tejido empresarial en Europa es reveladora de un menor dinamismo de las PYMEs, en tanto las microempresas no llegan a convertirse en auténticas PYMEs, ni las PYMEs en grandes empresas (véase tabla 6).

TABLA 6: POBLACIÓN OCUPADA EN LAS EMPRESAS POR SEGMENTOS DE EMPLEO EN EUROPA Y EE.UU. (EN PORCENTAJE)

	PYMEs (1)				Grandes
	Micro	Pequeñas	Medianas	Total	
Europa-19 (2)	39	17	13	70	30
EE.UU.	22	15	12	49	51

Fuente: *Observatory of European SMEs 2003* (Comisión Europea, 2004b).

Nota: Los datos de Europa-19 se refieren a 2003 y los de EE.UU. a 2000.

(1) PYMEs = emp. con menos de 250 trabajadores; Microempresas = emp. con menos de 10 trab.; Pequeñas = emp. entre 10 y 49 trab.; Medianas = emp. entre 50 y 249 trab.; Grandes = emp. con 250 trab. ó más.

(2) Europa-19 incluye los países de la UE-15 más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

### 3. LA POLÍTICA EUROPEA DE FOMENTO EMPRESARIAL. PRINCIPALES ACTUACIONES

Al analizar las acciones que la Unión ha desarrollado y está implementando en la actualidad a fin de impulsar el espíritu empresarial y apoyar a la PYME, se debe tener presente la distribución de competencias existente en el campo del fomento empresarial. Ciertamente, la Unión puede establecer líneas directrices generales, así como desarrollar iniciativas concretas en algunos ámbitos, pero, en función del principio de subsidiariedad, son los Estados miembros los que ostentan la mayor parte de las competencias en la materia. En este sentido, en el Consejo de Lisboa de 2000 se introdujo el método abierto de

coordinación, que enfatiza la función de coordinación como responsabilidad de las instituciones comunitarias a través de procedimientos de evaluación comparativa, identificación y difusión de las mejores prácticas y una supervisión eficaz de las medidas definidas en pos de los objetivos y directrices estratégicas acordadas. En el ámbito de la Política de Empresa europea este método abierto de coordinación se materializa en el procedimiento BEST, que se despliega a través de evaluaciones comparativas, acciones concertadas, revisiones paritarias, seminarios, conferencias e intercambio de mejores prácticas.

### 3.1. LA POLÍTICA DE EUROPEA DE FOMENTO EMPRESARIAL: PRINCIPALES HITOS

A continuación, se presentan brevemente los principales referentes de la política europea de fomento empresarial en la última década, período en el que estas actuaciones han cobrado una especial relevancia.

#### - Programa Integrado en favor de las PYME y del Artesanado (1996)

El “Programa Integrado en favor de las PYME y del Artesanado” (Comisión Europea, 1996) constituyó un avance sustancial de la política empresarial europea, en tanto dotó de un marco global al conjunto de acciones que se venían desarrollando en apoyo de la PYME. El programa pretendía avanzar en la coordinación de la política empresarial con otras políticas y programas comunitarios que tuvieran algún impacto sobre la PYME, así como con otras políticas de los Estados miembros. Con él se introdujeron las “acciones concertadas”, cuya función es ayudar a los Estados miembros a mejorar sus políticas y programas fomentando la identificación y el intercambio de las mejores prácticas en foros, seminarios y mediante la publicación de los resultados obtenidos.

#### - Informe del grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial -BEST- (1998)

La Comisión creó, por invitación del Consejo, un grupo operativo formado por empresarios, responsables de las administraciones públicas y expertos bajo la presidencia de Chris Evans, con el objetivo de elaborar un informe independiente en el que se propusieran medidas concretas para eliminar los obstáculos innecesarios al desarrollo de las empresas, especialmente de las PYMES. El grupo BEST planteó una serie de recomendaciones relativas a la mejora de la administración pública, a nuevos enfoques en materia de educación, formación y lugar de trabajo o al acceso a la financiación y la ayuda a la innovación (Comisión Europea, 1998). En base a estas recomendaciones, se elaboraría el Plan de acción “Fomento del espíritu empresarial y la competitividad” aprobado por el Consejo de Industria en abril de 1999.

#### - Carta Europea para las Pequeñas Empresas (2000)

La Carta Europea para las Pequeñas Empresas fue adoptada en el Consejo de Asuntos Generales el 13 de junio de 2000 y refrendada en el Consejo

de Feira de los días 19 y 20 de junio del mismo año. En ella se plantean recomendaciones para apoyar a las pequeñas empresas en relación a diez ámbitos principales: la educación y la formación del espíritu empresarial; la aceleración y el abaratamiento del acceso en línea; un mejor aprovechamiento del mercado único; la fiscalidad y las cuestiones financieras; la promoción de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas; el uso de modelos de empresa electrónica próspera; el apoyo de alto nivel a la empresa y el logro de una representación más fuerte y eficaz de los intereses de las pequeñas empresas a escala nacional y comunitaria.

- Programa plurianual de la Empresa y el Espíritu Empresarial 2001-2005 (2000)

Los Programas plurianuales en favor de la PYME constituyen el principal instrumento de la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea para la promoción del “*entrepreneurship*” y la dinamización de las PYMEs. En la última década se han ejecutado dos: el tercero, aprobado por Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1996 y el cuarto o “Programa plurianual de la Empresa y el Espíritu Empresarial 2001-2005”<sup>4</sup> (Consejo Europeo, 2000). En este último se planteaban los siguientes cinco objetivos:

1. Fomentar el crecimiento y la competitividad de las empresas en una economía internacionalizada y basada en el conocimiento.
2. Fomentar el espíritu empresarial.
3. Simplificar y mejorar el marco administrativo y reglamentario de las empresas para favorecer la investigación, la innovación y la creación de empresas.
4. Mejorar el entorno financiero de las empresas, en particular, de las PYMEs.
5. Facilitar el acceso de las empresas a los servicios de apoyo, a los programas y a las redes comunitarias, y mejorar su coordinación.

- Libro Verde “El Espíritu Empresarial en Europa” (2003)

En el Libro Verde sobre “El Espíritu Empresarial en Europa” la Comisión Europea (2003b) defendió un enfoque exhaustivo de la promoción del espíritu empresarial, desplegado a tres niveles: el individuo, promoviendo la aparición de vocaciones empresariales; la empresa, garantizando un entorno favorable para su creación y desarrollo; y la sociedad, estimulando una cultura empresarial que implique una alta valoración del empresario y una mejor asunción del fracaso, como eventualidad normal que no debe llevar a la estigmatización del empresario.

<sup>4</sup> En 2004 se decidió extender la aplicación de este programa, sin modificaciones, por un año más, hasta que en 2007 entre en vigor el nuevo programa más amplio de impulso a la competitividad y la innovación propuesto por la Comisión (2005).

El Libro Verde establecía tres líneas estratégicas de trabajo:

- a) Derribar las barreras al crecimiento y al desarrollo empresarial.
- b) Equilibrar los riesgos y las recompensas de la iniciativa empresarial.
- c) Contribuir a una mejor valoración de la iniciativa empresarial en la sociedad.

El Libro Verde suscitó un debate público en el que participaron tanto particulares como organizaciones públicas, universidades, organizaciones empresariales y otros agentes, que formularon 240 respuestas escritas. Como resultado de todo este proceso, la Comisión presentó el “Plan de Acción en favor del espíritu empresarial” (Comisión Europea, 2004a).

- Programa marco para la Competitividad y la Innovación 2007-2013 (2005).

Recientemente, la Comisión Europea (2005) ha propuesto un nuevo Programa marco para la Competitividad y la Innovación (“*Competitiveness e Innovation framework Programme*” –CIP-) con el objetivo primordial de estimular el crecimiento sostenible y el empleo de calidad en la UE. Con un respaldo presupuestario de 4.200 millones de euros para un período de siete años, este programa reúne iniciativas ya existentes junto a otras nuevas y está dirigido fundamentalmente a la PYME. Con este nuevo plan se pretende potenciar los instrumentos para movilizar el capital privado y bancario en favor de las PYMEs, así como los servicios europeos de innovación y las redes empresariales, buscando una mayor cooperación entre los programas regionales y nacionales sobre innovación empresarial.

### 3.2. LA POLÍTICA EUROPEA DE FOMENTO EMPRESARIAL: PRINCIPALES MEDIDAS Y RECOMENDACIONES

En ejecución de los planes presentados en el apartado anterior se han impulsado desde instancias comunitarias un variado conjunto de acciones: por un lado, iniciativas directas de la Comisión y, por otro, meras recomendaciones a los Estados miembros en materias de su competencia. A continuación, se presentan, esquemáticamente, las principales medidas planteadas, clasificadas en seis ámbitos materiales de actuación: la promoción de la cultura empresarial y de la educación empresarial, la mejora de las condiciones de empleo y de la formación de los trabajadores, la atención a la financiación y a la fiscalidad de las PYMEs, el estímulo a la Investigación, el Desarrollo tecnológico y la Innovación (I + D + I), la mejora del marco regulador y, por último, el desarrollo y el perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las empresas.

#### A. Promoción de la cultura empresarial y de la educación empresarial

La política europea de fomento empresarial se propone promover el espíritu empresarial como capacitación social valiosa y productiva. Desde las instituciones comunitarias se concibe el espíritu empresarial como “una actitud en la que se refleja la motivación y la capacidad del individuo, independientemente o dentro de una organización, a la hora de identificar una



oportunidad y luchar por ella para producir nuevo valor o éxito económico” (Comisión Europea, 2003). Para ello la Comisión ha desarrollado, entre otras, las siguientes actuaciones:

a) *Iniciativas directas de la Comisión:*

- Realización de campañas de promoción del espíritu empresarial.
- Creación del premio para jóvenes empresarios europeos.
- Respaldo a la creación de una Red Europea de Educación Empresarial, formada por centros educativos directamente relacionados con la enseñanza de ciencias empresariales o con la formación de directivos.
- Identificación de mejores prácticas en materia de educación empresarial<sup>5</sup>.

b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*

- Cambios en los programas de estudio para fomentar el espíritu empresarial.
- Creación, a escala nacional, de premios que recompensen a los empresarios y a las PYMEs con éxito e innovadoras.
- Promoción del espíritu empresarial a través de campañas publicitarias nacionales.
- Introducción de cursos especiales sobre el espíritu empresarial.

## B. Mejora de las condiciones de empleo y formación de los trabajadores

La política europea de fomento empresarial ha prestado también atención a la incidencia que sobre el dinamismo empresarial tienen las condiciones de empleo y la dotación de capital humano de la empresa. A este respecto, se han considerado, entre otras, las siguientes cuestiones:

a) *Iniciativas directas de la Comisión:*

- Identificación de las mejores prácticas para la contratación del primer empleado o de la promoción de las habilidades y capacidades en el manejo de las tecnologías de la información y de la comunicación –TIC–.
- Diversos programas e iniciativas comunitarias en materia de formación, en especial, el Programa Leonardo da Vinci, los programas cofinanciados por el Fondo Social Europeo y las iniciativas comunitarias ADAPT y EMPLEO.

b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*

- Introducción de condiciones de trabajo flexibles en los planes de acción nacionales.
- Establecimiento de sistemas que propicien el aprendizaje permanente.
- Medidas de orientación y sensibilización a fin de atraer a los jóvenes hacia las carreras técnicas con perspectivas sólidas.
- Búsqueda de una mayor implicación de las empresas en el desarrollo y la definición del contenido de la enseñanza para la formación profesional.

<sup>5</sup> Para un análisis comparativo de la evolución de la educación empresarial en EE.UU. y Europa véase Guzmán y Liñán (2005).

### C. Mejora de la financiación y la fiscalidad de las PYMEs

Entre los campos más habituales de actuación de la política de fomento empresarial se encuentran, sin lugar a dudas, la financiación y la fiscalidad. En este sentido, en los últimos años se han presentado diversas medidas y recomendaciones a nivel comunitario orientadas a la mejora del entorno financiero de las PYMEs y de los emprendedores y a la adaptación de la fiscalidad a las características específicas de este tipo de empresas:

#### a) *Iniciativas directas de la Comisión:*

- Utilización de instrumentos de apoyo financiero en forma de préstamos, garantías o subvenciones a través del Banco Europeo de Inversiones, del Fondo Europeo de Inversiones o de los fondos estructurales.
- Diseño de programas de financiación específicos, como el Mecanismo Europeo para la Tecnología (MET), el Mecanismo de Garantía PYME y el Programa “*Joint European Venture*” (JEV).
- Fomento de la actividad de los inversores informales “(*business angels*)”, contribuyendo a la identificación de mejores prácticas y a la creación de EBAN (“*European Business Angel Network*”).
- Identificación de las mejores prácticas en materia de sistemas de garantías y garantía recíproca.
- Cambios en la regulación del IVA, a fin de facilitar a las PYMEs la gestión del impuesto y fomentar sus operaciones intracomunitarias.

#### b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*

- Mejora de los programas de préstamos y garantías recíprocas dirigidos a PYMEs.
- Impulso al capital riesgo y al diseño de programas de fomento de la inversión privada en empresas de nueva creación y PYMEs de alta tecnología.
- Reducción de la carga fiscal de los autónomos y de las pequeñas empresas.

### D. Estímulo a la Investigación, Desarrollo tecnológico e Innovación (I+D+I)

El objetivo del Consejo Europeo de Lisboa de convertir a la Unión en la economía del conocimiento más competitiva del mundo requiere de un esfuerzo decidido en favor de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. La política europea de fomento empresarial se propone, en este sentido, propiciar un clima favorable a la creación y al crecimiento de empresas innovadoras. En esta dirección las acciones y las recomendaciones más destacadas son las siguientes:

#### a) *Iniciativas directas de la Comisión:*

- Creación de la iniciativa *eEurope*, orientada a la difusión del uso de las tecnologías de la información en la Unión, que contempla en su plan de acción medidas con una especial repercusión sobre la PYME.
- Participación de las PYMEs en diversas iniciativas de los Programas Marco europeos de Innovación y Desarrollo tecnológico.

- Mantenimiento de los Centros de Enlace a la Innovación, como red de asesoramiento a las empresas en materia de tecnología e innovación, a fin de facilitar los procesos de transferencia tecnológica.
- Creación y mantenimiento, en el marco de la política regional comunitaria, de la red de Centros Europeos de Empresa e Innovación (CEEI), destinados a apoyar el desarrollo y la innovación de las PYMEs y la creación de empresas innovadoras.

b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*

- Impulso a los procesos de transferencia tecnológica.
- Fomento de la colaboración entre PYMEs, universidades y grandes empresas.
- Mejora de las redes de asistencia a la I+D+I.
- Introducción de medidas de estímulo a la I+D+I en las PYMEs.

### E. Mejora del marco regulador

Un aspecto fundamental para facilitar la aparición y el desarrollo de PYMEs es la creación de un entorno administrativo y normativo que facilite la actividad empresarial. Con este propósito la Unión Europea ha planteado las siguientes medidas y recomendaciones:

a) *Iniciativas directas de la Comisión:*

- Elaboración de una nueva directiva europea sobre morosidad en las empresas que pretende mejorar la situación de tesorería de las PYMEs (Directiva 2000/35/CE de 29 de junio).
- Introducción del sistema de evaluación de impacto de las propuestas legislativas en las empresas, en virtud del cual, cuando una propuesta legislativa puede repercutir significativamente sobre las empresas, procede la elaboración de un informe al respecto por la Dirección General responsable de la propuesta.
- Creación de la figura del representante de las PYMEs en la Comisión Europea, que actúa como intermediario entre las instituciones europeas y la comunidad empresarial con el objetivo de garantizar que se tengan en cuenta los intereses de las PYMEs en los trabajos de todos los servicios de la Comisión.
- Introducción de un procedimiento de consulta a un panel de empresas europeas sobre el impacto de las propuestas legislativas en lo que se refiere a los costes de adaptación a la legislación comunitaria y a las repercusiones administrativas.
- Adopción de diversas iniciativas de simplificación de la legislación comunitaria (por ejemplo, la iniciativa SLIM de simplificación de la legislación en el mercado interior desarrollada entre 1996 y 2000), así como de facilitación del acceso de las PYMEs a las licitaciones públicas.
- Aplicación en el proceso de elaboración y desarrollo normativo a nivel comunitario del principio "pensar primero a pequeña escala" ("*think small first*"), dado que el impacto de la regulación suele ser más acusado en las PYMEs que en las grandes empresas.

- Puesta en marcha de la iniciativa "Diálogo con la empresa", como servicio orientado a un mejor aprovechamiento del mercado interior, que incluye una ventanilla única en Internet (<http://europa.eu.int/business/>) a través de la cual las empresas pueden obtener información y asesoramiento.
  - Identificación de mejores prácticas en materia de regulación de la suspensión de pagos, de la transferencia de empresas y otros ámbitos normativos que afectan a las PYMEs.
- b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*
- Realización de evaluaciones del impacto de la nueva legislación sobre las PYMEs.
  - Introducción de procedimientos electrónicos de acceso a la administración pública.
  - Mejora de la visibilidad y del funcionamiento de los servicios de asistencia a las PYMEs.
  - Revisión de la normativa sobre quiebra y suspensiones de pagos a fin de eliminar el estigma del fracaso y posibilitar nuevos intentos.
  - Recomendación de la Comisión sobre la mejora y la simplificación de las condiciones para la creación de empresas (1997).
  - Recomendación de la Comisión sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas (1994)<sup>6</sup>.

#### F. Desarrollo y perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las empresas

Los servicios de apoyo a las PYMEs y los emprendedores constituyen un instrumento de utilidad para favorecer la aparición de nuevas empresas y su desarrollo ulterior. A fin de incrementar la eficacia y mejorar el acceso a estos servicios se han planteado, desde instancias comunitarias, las siguientes actuaciones:

- a) *Iniciativas directas de la Comisión:*
- Mantenimiento de redes de asesoramiento y apoyo a las PYMEs, como los *Euro Info Centres* o los Centros de Enlace de la Innovación.
  - Creación de una base de datos de medidas de apoyo ("*Support Measures Database*") con más de 700 medidas relacionadas con la creación de empresas en los Estados miembros.
  - Identificación de mejores prácticas en materia de servicios de apoyo a las empresas, especialmente en su fase de creación.
- b) *Recomendaciones a los Estados miembros:*
- Fortalecimiento de los servicios de asistencia a las empresas y mejora de su visibilidad.
  - Integración de los servicios de información y de asesoramiento mediante el establecimiento de ventanillas únicas.
  - Creación de servicios estables de vigilancia y evaluación.

<sup>6</sup> La Comisión Europea espera que en los próximos diez años en torno a un tercio de las empresas de la Unión Europea cambiarán de propietario, ya sea por jubilación del actual o por otras razones. Por lo tanto, es importante contar con una regulación de los traspasos que no sea gravosa para las empresas y que facilite el mantenimiento de la actividad (Comisión Europea, 2003).

En términos generales, las actuaciones directamente ejecutadas desde instancias comunitarias se pueden clasificar en dos grupos:

- *Programas e instrumentos financieros de apoyo a la PYME.* En la última década se han reforzado los mecanismos de apoyo financiero a la PYME, a través de actuaciones del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones destinadas a fomentar el desarrollo del capital riesgo y los esquemas de garantías para las PYMEs. Así mismo, como se ha señalado previamente, se han introducido nuevos instrumentos como el Mecanismo Europeo para la Tecnología, el mecanismo de garantía de la PYME y el programa “*Joint European Venture*”, a los que se unen otras iniciativas en favor del capital riesgo para empresas en fase de lanzamiento (CREA) y el establecimiento de redes de inversores informales (“*business angels*”). Por otra parte, las PYMEs europeas se beneficiaron también de ayudas procedentes de los Fondos Estructurales, de los programas europeos de Investigación y Desarrollo tecnológico, de las iniciativas en favor de la formación profesional o de diversas actividades de cooperación internacional.

- *Medidas orientadas a la mejora del entorno de las empresas y de las condiciones marco.* Un entorno empresarial adecuado estimula la aparición de nuevas empresas y la adopción, por las ya establecidas, de comportamientos dinamizadores, como el crecimiento, la innovación, la internacionalización o la formación de redes. Las condiciones “ambientales” óptimas para el desarrollo de la actividad empresarial incluyen un clima de estabilidad macroeconómica, un marco regulador favorecedor de la actividad empresarial, un suministro adecuado de aquellos bienes y servicios públicos que repercuten sobre la competitividad de las empresas, así como una sólida cultura empresarial que sostenga y reproduzca los valores y las actitudes emprendedoras, no sólo entre los empresarios potenciales o efectivos, sino en el conjunto de la población.

#### 4. ANÁLISIS CRÍTICO Y VALORACIÓN

Como se ha señalado con anterioridad, existe una evidencia empírica creciente sobre el papel dinamizador que asumen los emprendedores y las PYMEs en las economías más avanzadas en el actual contexto marcado por un entorno económico en transformación constante y un ritmo vertiginoso de cambio tecnológico. Así mismo, se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores el menor pulso emprendedor de la Unión Europea en comparación con los EE.UU. y otras economías industrializadas. Por todo ello, se justifica plenamente la necesidad de una política europea de fomento empresarial orientada a corregir ese déficit emprendedor que podría estar afectando negativamente a la competitividad de Europa en la economía global.

La acción pública de apoyo a la PYME, que encuentra su fundamento teórico en las imperfecciones en la información, así como en la presencia de externalidades (Storey, 2003), se ha enfocado tradicionalmente hacia la ayuda financiera directa y la introducción de otros incentivos duros. Sin embargo, ante los discutibles resultados que en muchos casos se han derivado de este

enfoque y ante las condiciones del actual escenario marcado por cambios en la organización industrial y el avance en el proceso de globalización, conviene replantearse la bondad de esta estrategia. A este respecto, cabe saludar favorablemente la evolución que está experimentando el diseño de la política europea de fomento empresarial desde un enfoque tradicional, centrado en los incentivos fiscales y financieros y en las medidas de apoyo directo, *hacia una estrategia de mejora del entorno empresarial* -incluido el entorno financiero-. Este planteamiento supone el desarrollo de acciones que completan al mercado y posibilitan un buen funcionamiento del mismo ("*market-completing interventions*"), evitando introducir distorsiones que puedan conllevar costes en términos de eficiencia (Hallberg, 2000). En este sentido, resulta importante que la Unión Europea vele por el mantenimiento de un entorno macroeconómico saludable caracterizado por la estabilidad.

Específicamente, en los últimos tiempos se está presentando una *atención creciente a la promoción de la cultura empresarial y al estímulo de los emprendedores*. Lógicamente, los resultados, a este respecto, no pueden ser visibles con carácter inmediato, puesto que implican un cambio socio-cultural hacia una Europa más emprendedora, que sólo será apreciable -de producirse- a largo plazo. En la práctica, como un dato poco esperanzador, de acuerdo con el Eurobarómetro "*Entrepreneurship*", entre el 2000 y el 2004 el porcentaje de europeos que declaran preferir el trabajo por cuenta propia, en lugar de aumentar, ha disminuido en seis puntos.

No obstante, la evidencia empírica revela que no todos los emprendedores, ni todas las PYMEs tienen la misma capacidad dinamizadora ni el mismo impacto económico. En este sentido, los esfuerzos en el fomento empresarial se están tendiendo a *focalizar en el estímulo a la creación y al desarrollo de PYMEs de alto nivel tecnológico e intensivas en conocimiento con elevada capacidad de crecimiento*. Se trata, también, en este caso de una mejora cualitativa en la orientación de la política europea de fomento empresarial, que debe implementarse de un modo selectivo.

Sin embargo, en el plano negativo, la política europea de fomento empresarial *no atiende suficientemente a las relaciones de complementariedad* existentes hoy día *entre PYMEs y grandes empresas* y al papel que asumen las primeras dentro de las cadenas globales de generación de valor controladas por las segundas. He ahí un campo de actuación hasta ahora poco explorado.

Por otra parte, la política de fomento empresarial debe tener siempre presente la existencia de situaciones muy dispares dentro de la Unión Europea, tanto respecto a la incidencia del espíritu empresarial, como a la importancia y a las características del sector de la PYME. Esta heterogeneidad se ha acentuado especialmente tras la reciente ampliación de la UE hacia el centro y el este de Europa, que ha supuesto la incorporación de países con una estructura económica y unas tradiciones productivas muy particulares, producto en gran medida del mantenimiento durante décadas del sistema socialista. Como se ha señalado con anterioridad, los trabajos empíricos disponibles indican que el impacto del dinamismo emprendedor y del sector de la PYME sobre

el crecimiento económico no es homogéneo en economías con niveles de desarrollo y características estructurales diferentes. Por lo tanto, *una política de fomento empresarial racional y eficaz debe necesariamente atender a las características nacionales y regionales específicas*. En cualquier caso, en la actualidad, la mayor parte de las competencias a este respecto recaen en los gobiernos nacionales, de modo que no existe riesgo de un tratamiento homogéneo diseñado desde Bruselas. La política europea de fomento empresarial marca simplemente unas orientaciones y recomendaciones estratégicas generales que los Estados miembros se encargan de interpretar y aplicar. A este respecto, el método abierto de coordinación, introducido en el Consejo de Lisboa (2000), constituye un mecanismo adecuado, útil y compatible con un reparto eficiente de las competencias. No obstante, se requeriría, una mayor penetración de las acciones a nivel regional, especialmente teniendo en cuenta que entre las regiones existen, en algunos casos, diferencias más importantes que las presentes entre los propios Estados.

Por otra parte, quizás el escaso margen de actuación de la Unión Europea en este campo, dadas sus escasas competencias directas, puede ser el causante de la *visibilidad insuficiente* que esta línea de acción comunitaria parece estar teniendo hasta la fecha. Las instituciones comunitarias deberían reforzar, en este sentido, su estrategia de comunicación de estas actuaciones como una línea específica de acción de la política comunitaria de especial relevancia para la Unión.

Por último, se aprecia, como otra deficiencia de la política europea de fomento empresarial, una *excesiva fragmentación de las actuaciones* abordadas, que recaen bajo la responsabilidad de diversas direcciones y servicios de la Comisión (innovación, desarrollo regional, empresa e industria, etc.), lo que ha podido restar coherencia al conjunto de las iniciativas. En los últimos años se ha tratado de dotar de un marco general al variado abanico de medidas existentes, introduciendo un enfoque comprensivo que conlleva indudables ventajas. De esta forma, ha mejorado la consistencia del conjunto de acciones desarrolladas, a pesar de lo cual, se necesita aún de una mayor coordinación de las políticas comunitarias en favor del espíritu empresarial y de la promoción de las PYMES.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acs, Z., Arenius, P., Hay, M. y Minniti, M. (2005): *Global Entrepreneurship Monitor. Executive Report 2004*, Babson Collage and London Business School.
- Amin, A. y Robins, K. (1991): "These are not Marshallian Times", en Camagni, R. (coord.): *Innovation networks: spatial perspectives*, Belhaven Press, Londres, 104-118.
- Audretsch, D.B. (coord.) (2003): *SMEs in the Age of Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA.

- Audretsch, D.B. y Thurik, R. (2002): *Linking Entrepreneurship to Growth*, Working Paper 2081/2, OECD STI.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. y Levine, R. (2003): "SMEs, Growth and Poverty: Cross-Country Evidence", Policy Research Working Paper N° 3178, World Bank, Washington DC.
- Camisón, C. (2000): "Reflexiones sobre la investigación científica de la PYME", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 6, 2, 13-30.
- Carree, M.A. y Thurik, R. (1999): "Industrial Structure and Economic Growth", en Audretsch, D.B. y Thurik, A.R. (coords.): *Innovation, Industry Evolution and Employment*, Cambridge University Press, Cambridge, 86-110.
- Carree, M.A. y Thurik, R. (2003): "The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth", en Acs, Z.J. y Audretsch, D.B. (coords.): *Handbook of Entrepreneurship Research*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 437-471.
- Chandler, A. (1990): *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press.
- Comisión Europea (1996): "Programa integrado en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y del artesanado", Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (1996) 0329 final.
- Comisión Europea (1998): "Informe del Grupo Operativo para la simplificación del entorno empresarial –BEST–", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2003): *Libro Verde del Espíritu Empresarial en Europa*, COM (2003) 27 final.
- Comisión Europea (2004a): *Plan de acción: El Programa Europeo en favor del Espíritu Empresarial*, COM (2004) 70 final.
- Comisión Europea (2004b): "Highlights from the 2003 Observatory", *Observatory of European SMEs 2003*, 8.
- Comisión Europea (2005): *Programa marco para la competitividad e innovación*, Propuesta de decisión del Parlamento y del Consejo, COM (2005) 121 final.
- Consejo Europeo (1996): "Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al Tercer programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (1997-2000)", 97/15/CE.
- Consejo Europeo (2000): "Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000 relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)", *DOCE* 29/12/2000, (2000/819/CE).
- Costa, M<sup>a</sup>T. (1988): "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible", *Papeles de Economía Española*, 35, 251-276.



- Costa, M<sup>a</sup>T. (1992): "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional. Panorama general", *Economía Industrial*, 286, 19-36.
- Eos Gallup Europe (2004): *Flash Eurobarometer 160 "Entrepreneurship"*, Comisión Europea.
- Giaoutzi, M., Nijkamp, P. y Storey, D. J. (1988): "Small is Beautiful – The Regional Importance of Small-scale Activities", en Giaoutzi, M., Nijkamp, P. y Storey, D.J. (coords.): *Small and Medium-size Enterprises and Regional Development*, Routledge, Londres, 1-18.
- Guzmán J. y Liñán, F. (2005): "Evolución de la educación empresarial en Estados Unidos y Europa: su papel como instrumento de desarrollo", *Revista de Economía Mundial*, 12, 149-171.
- Guzmán, J. y Santos, F.J. (2001): "The Booster Function and the Entrepreneurial Quality: An Application to the Province of Seville", *Entrepreneurship and Regional Development*, 13, 211-228.
- Guzmán, J., Santos, F.J., Romero, I. y Liñán, F. (2000): "Las PYMES y la calidad del tejido productivo andaluz", *Boletín Económico de Andalucía*, 28-29, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, 43-56.
- Hallberg, K. (2000): "A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises", Discussion Paper 40, Corporación Financiera Internacional, Washington DC.
- Harrison, B. (1997): *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*, Paidós, Barcelona (1<sup>a</sup> ed. 1994).
- Piore, M.J. y Sabel, C.F. (1984): *The second Industrial Divide – Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- Reynolds, P.D., Bygrave, W.D., Autio, E., Cox, L.W. y Hay, M. (2002): *Global Entrepreneurship Monitor 2002 Executive Report*, GEM.
- Reynolds, P.D., Bygrave, W.D. y Autio, E. (2003): *Global Entrepreneurship Monitor 2003 Executive Report*, GEM.
- Santos, F.J. (2004): "Convergencia, desarrollo y empresarialidad en el proceso de globalización económica", *Revista de Economía Mundial*, 10/11, 171-202.
- Storey, D.J. (2003): "Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies", en Acs, Z.J. y Audretsch, D.B. (coords.): *Handbook of Entrepreneurship Research*, Kluwer Academic Publishers, UK, 473-511.
- Unión Europea (2000a): "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 de marzo.
- Unión Europea (2000b): "Carta Europea de la Pequeña Empresa", Consejo de Feria 13/06/2000.
- Van Stel, A., Carree, M. y Thurik, R. (2005): "The Effect of Entrepreneurial Activity on National Economic Growth", *Small Business Economics*, 24, 311-321.