

# **Políticas de creación de empresas y su evaluación**

**Roberto Velasco Barroetabeña  
y María Saiz Santos**

Documento de trabajo 118/2007



## Roberto Velasco Barroetabeña

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad del País Vasco, es autor del libro *La creación de empresas en España* (1998) y de varios artículos relacionados con la política industrial en general y con las pymes y la dinámica empresarial en particular. Ha desempeñado diversos cargos vinculados con el mundo empresarial, como la dirección general de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco, SA (SPRI); la gerencia de la Zona de Urgente Reindustrialización del Nervión, SA; y la dirección general del Círculo de Empresarios Vascos, entre otros. Como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contribuyó a la creación y consolidación de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) en la República Argentina.

## María Saiz Santos

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. El título de su tesis fue *Evaluación de políticas de creación de empresas: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Profesora colaboradora del Departamento de Economía Financiera II (Economía Financiera y Contabilidad, Comercialización e Investigación de Mercados) de la Universidad del País Vasco. Miembro investigador del equipo GEM, *Global Entrepreneurship Monitor*, de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha participado en varias investigaciones en el ámbito del *entrepreneurship*.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos

ISBN: 978-84-96653-69-6

Depósito Legal: M-29098-2007

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Los emprendedores y su entorno: el caso español</b> .....	<b>10</b>
1.1 La figura del emprendedor .....	10
1.2 Perfil del emprendedor español .....	11
1.3 Factores impulsores y disuasorios de la actividad emprendedora .....	13
<b>2. La dinámica empresarial en España</b> .....	<b>18</b>
2.1 La actividad emprendedora española en el ámbito internacional .....	18
2.2 La creación de empresas en España .....	23
<b>3. Políticas para la creación de nuevas empresas</b> .....	<b>27</b>
3.1 Algunos dilemas previos .....	27
3.2 Justificación de las políticas de apoyo .....	29
3.3 Contenidos de los programas .....	32
3.4 Una visión crítica .....	35
3.5 Algunas consideraciones finales .....	39
<b>4. Evaluación de políticas de creación de empresas: una propuesta</b> .....	<b>42</b>
4.1 La evaluación de resultados: un ámbito olvidado .....	42
4.2 Metodologías para la evaluación .....	43
4.3 Dificultades en la evaluación de las políticas de creación de empresas .....	45
4.4 Un paso adelante en la evaluación de entidades de apoyo a la creación de empresas: propuesta de un sistema de indicadores de gestión .....	46
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>55</b>
<b>Índice de Tablas y Gráficos</b> .....	<b>59</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>61</b>

**Siglas**

CES	Consejo Económico y Social
Dirce	Directorio Central de Empresas
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
ICO	Instituto de Crédito Oficial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
TEA	Actividad Emprendedora Total

## Políticas de creación de empresas y su evaluación

**Roberto Velasco Barroetabeña**

Catedrático de Economía Aplicada.

Universidad del País Vasco

**María Saiz Santos**

Profesora del Departamento de Economía Financiera.

Universidad del País Vasco

Dos de los principales objetivos de los gobiernos en los países desarrollados son la creación de empleo y el crecimiento económico. Para lograrlos se llevan a cabo políticas de creación de empresas y de fomento del espíritu emprendedor.

El presente trabajo se ubica en el campo científico *entrepreneurship*: un área de investigación en fase de desarrollo y madurez que se ocupa precisamente del diseño, aplicación y evaluación de esas políticas.

Las investigaciones en este campo muestran que la evaluación y posterior mejora de los programas de apoyo a nuevos emprendedores es una de las áreas más descuidadas y que las metodologías de evaluación son prácticamente inexistentes. No es la única ni la menor imperfección que puede ser corregida. Este documento justifica una serie de propuestas para la mejora de las políticas mencionadas. Son las siguientes:

- Dirigir los programas públicos de creación de empresas a la eliminación de trabas para la constitución de nuevas unidades empresariales, sin incurrir en un paternalismo innecesario que podría desdibujar las habilidades innatas del emprendedor.
- Generar verdaderas “ventanillas únicas” con información homogénea y centralizada que acorten el tiempo y los trámites necesarios para constituir una nueva empresa.
- Replantear el colectivo objeto de asistencia, que debería ampliarse de manera generalizada y priorizar específicamente las acciones dirigidas a la mujer emprendedora. Existen muchos programas para emprendedores en España dirigidos a jóvenes (entre 18 y 35 años), priorizando, además, que se encuentren en situación de desempleo. Pero las instituciones públicas no deben olvidar que una gran parte de las nuevas em-

presas son impulsadas por emprendedores con experiencia laboral previa y edades más maduras, que, además, presentan mayores garantías de éxito.

- Reducir las ayudas a fondo perdido que se conceden a nuevos promotores, sustituyéndolas por fórmulas que no eliminen la asunción de riesgos financieros por parte del promotor (como “fondos de avales” o la participación temporal en el capital de la empresa creada).
- Producir fórmulas que faciliten la transmisión del conocimiento tecnológico hacia las empresas, centralizando los viveros de empresas en centros de investigación y universidades.
- Trasladar las medidas de fomento de la cultura emprendedora hacia el ámbito educativo, como única apuesta de largo plazo con posibilidades para generar un cambio de mentalidad social que propicie un tejido empresarial fuerte y una dignificación de la figura del empresario.
- Redirigir parte de los apoyos destinados a la creación de nuevas empresas hacia la consolidación y el crecimiento de las ya creadas, sobre todo hacia aquellas unidades de negocio que presenten un importante potencial de generación de empleo y de riqueza en sus entornos locales. Esto es demandado por la fragilidad estructural de las microempresas creadas en los últimos tiempos, principalmente como respuesta a una situación de desempleo y mayoritariamente dentro del sector comercio y servicios.
- Definir una verdadera política nacional de creación de empresas que clarifique prioridades, oriente y coordine los programas regionales y locales, y que evite ineficiencias y duplicidades que puedan producirse entre las distintas acciones públicas de apoyo a emprendedores.
- Promocionar la participación activa de las grandes empresas en la configuración e impulso de una red público-privada que asegure un apoyo multisectorial de acompañamiento a la empresa naciente, dando fin de este modo a su proverbial despreocupación por el entorno socioeconómico.
- Aplicar un sistema de indicadores de gestión que permita avanzar en un modelo de evaluación para entidades dedicadas al impulso de la creación de empresas y el fomento del espíritu emprendedor. El objetivo de esta metodología es doble; mejorar la ejecución de los programas de apoyo a emprendedores y plantear la necesidad de homogeneizar la información sobre los resultados de las diferentes políticas. Esto permitiría realizar evaluaciones de impacto a largo plazo, lo que supondría una herramienta fundamental para los diseñadores de nuevas políticas de creación de empresas.
- La filosofía del sistema de indicadores que se propone es fundamentalmente práctica. Por ello, los atributos a medir no deben presentar dificultades de cuantificación para tener una verdadera utilidad operativa. Se proponen indicadores de eficacia, economía, calidad, perfil de usuario e impacto social.

## Introducción

Dos de las dificultades inherentes al diseño y aplicación de políticas de apoyo a emprendedores por parte de los poderes públicos tienen sus raíces en cuestiones cuya responsabilidad de resolución recae directamente en la comunidad científica que trabaja en el campo de investigación denominado *entrepreneurship*. En primer lugar, debido a que el *entrepreneurship* es un área de investigación relativamente nueva, los modelos conceptuales y teóricos sobre el tema, en los que deberían basarse los diseñadores de políticas de fomento empresarial, son todavía muy escasos. Y, en segundo lugar, no existe consenso académico con respecto a la definición de “emprendedor”, destinatario final de las actuaciones de apoyo a la creación de empresas.

La solución al primero de los problemas planteados es sólo cuestión de tiempo, dada la intensidad investigadora que se está produciendo en los últimos años en el área científica de “creación de empresas”, que debería dar frutos en forma de teorías generales de *entrepreneurship* relevantes en un plazo relativamente poco lejano. Sin embargo, para avanzar en la formulación de modelos conceptuales genéricos debe buscarse un lenguaje común, sobre todo en relación con la definición del sujeto activo de la creación de empresas, el *entrepreneur* o emprendedor, término este por el que nos decantamos, no sólo por estar socialmente extendido para denominar a un nuevo empresario, sino también porque fomenta una mejor aceptación social de la degradada figura del empresario. Por tanto, puede afirmarse que el propio término citado está actuando como política de fomento del espíritu empresarial en nuestra sociedad.

En realidad, los dos obstáculos anteriores están estrechamente relacionados. La inexistencia de una definición de emprendedor generalmente aceptada impide también la delimitación de fronteras en cuanto al campo de investigación denominado *entrepreneurship*. En lo que sí existe un amplio acuerdo entre los investigadores es justamente en admitir que no hay consenso, ni acerca del significado exacto de *entrepreneurship*, ni tampoco de la función económica y social de los nuevos empresarios (Cole, 1969; Gartner, 1990; Bygrave y Hofer, 1991; Amit *et al.*, 1993; Aldrich y Baker, 1997; Venkataraman, 1997; Shane y Venkataraman, 2000; Busenitz *et al.*, 2003). Los diversos puntos de vista, niveles de análisis y áreas de conocimiento desde los que se estudia este fenómeno han generado abundantes metodologías de aproximación al problema y una tendencia a la especialización en áreas particulares (Kirzner, 1973; Cooper *et al.*, 1997), que se está acentuando cada vez más. Y aunque la naturaleza ecléctica de este campo de investigación (Grilo y Thurik, 2005) parece estar impidiendo el consenso, es indudable que también está enriqueciendo su contenido.

Pero aun considerando esta falta de acuerdo, es indudable que el campo de investigación *entrepreneurship* está madurando como disciplina (Shook *et al.*, 2003:379). No debemos perder de vista que esta área de investigación es muy joven. La mayor parte de las revistas y congresos científicos relacionados con el tema tienen menos de treinta años de antigüedad, por lo que su situación es muy característica de cualquier campo de investigación en fase de desarrollo y madurez (Cooper *et al.*, 1997:5). A esa mayor madurez ha contribuido el enfoque aportado por Shane y Venkatraman (2000), basado en el concepto de identificación de oportunidades (Shane, 2003; Eckhard y Shane, 2003).

De hecho, la búsqueda de oportunidades empresariales es uno de los pilares básicos para la consecución de los objetivos gubernamentales de generación de empleo y de impulso del crecimiento económico, que han motivado la emergencia generalizada de las políticas de creación de empresas y de fomento del espíritu emprendedor en todos los países desarrollados. Así, en las últimas décadas se ha incrementado de manera muy notable el esfuerzo presupuestario en este ámbito. La inversión pública dirigida a la creación de nuevas empresas, sólo dentro de las políticas activas de empleo, alcanzó la cifra de 235 millones de euros en España y de 1.720,6 millones de euros en la Unión Europea (UE-15) en el año 2000 (CES, 2004). Tanto por la importancia del objetivo al que van destinadas estas partidas como por su volumen monetario, es de gran trascendencia comprobar si estos esfuerzos gubernamentales están o no alcanzando los fines propuestos.

Sin embargo, la evaluación y posterior mejora continua es una de las áreas más descuidadas de los programas de apoyo a nuevos emprendedores, por lo que las metodologías de evaluación de programas de creación de empresas son prácticamente inexistentes. A pesar de su trascendencia, este tipo de investigaciones apenas ha sido abordado en la literatura científica, que se ha centrado más en justificar las razones para la intervención de los poderes públicos en esta actividad o, en ocasiones, para argumentar lo contrario.

La propia tipología de los servicios de apoyo a la creación de empresas hace que, en muchos casos, el rendimiento obtenido sea difícil de medir y evaluar. Además, la falta de una cultura evaluadora extendida en las entidades públicas está generando muchas dificultades para acometer este tipo de trabajos (especialmente por carencia de datos), lo que impide la realización de evaluaciones de impacto suficientemente rigurosas. Debemos señalar que en la mayor parte de los países desarrollados no existen estadísticas oficiales que permitan medir la actividad emprendedora adecuadamente, ni datos públicos suficientes para realizar un análisis de los resultados obtenidos por parte de las entidades públicas dedicadas a apoyar a los nuevos empresarios. Sin disponer de datos cuantitativos que avalen los resultados de las políticas públicas de apoyo a nuevos emprendedores es sumamente difícil, si no imposible, realizar evaluaciones fiables sobre el impacto que estas acciones tienen en variables como el empleo y el crecimiento económico regional y nacional.

La principal finalidad de nuestro Documento de Trabajo, además de la explicitación de las políticas existentes, es la detección práctica de elementos de mejora aplicados al diseño de



las nuevas políticas de fomento a la creación de empresas, que permitan optimizar sus resultados. Entre estas mejoras, considerando la necesidad de articular una metodología adecuada para medir los resultados de las políticas y programas públicos para la creación de empresas, proponemos el diseño de un sistema de indicadores sencillo que, por un lado, acerque a estas entidades a la práctica evaluatoria y, por otro, permita una mayor homogeneización informativa que facilite la realización de evaluaciones rigurosas acerca del impacto real de los programas.

# 1. Los emprendedores y su entorno: el caso español

## 1.1 La figura del emprendedor

La creación de riqueza y de empleo en una sociedad moderna depende de numerosos factores y circunstancias, pero está universalmente aceptada la idea de que el proceso creador y sus resultados están directamente relacionados con el dinamismo y competitividad de su entramado empresarial. En consecuencia con esta convicción, la figura del empresario emerge como el eje sobre el que pivota el crecimiento económico. Aunque su función creadora, casi artística (De Andrés *et al.*, 1997), sea difícilmente encasillable en modelos teóricos, y se mantengan en el entorno de lo misterioso las razones por las que una persona decide convertirse en uno de ellos.

La naturaleza compleja y hasta cierto punto inaprensible de su personalidad puede quizás ayudar a explicar el escaso número de páginas que la teoría económica ha dedicado al empresario, pese a que desde los albores de la Ciencia Económica se ha descrito (si bien de forma ciertamente variopinta) su actividad, y algunos especialistas actuales, como William Baumol, se esfuerzan en crear dentro de ella un mayor espacio para el empresario y su papel innovador (The Economist, 2006). En cualquier caso, los economistas han visto siempre al emprendedor desde un enfoque dual: por un lado, como se ha dicho en muchas ocasiones, “el empresario es el héroe del economista”; por otro, el a menudo impredecible empresario y sus actuaciones muchas veces aparentemente irracionales (y, en ocasiones, irracionales a secas) no encajan en los esquemas lógicos de los economistas, porque distorsionan la armonía implícita de sus modelos. No en vano Leibenstein definió al empresario como un *homo economicus* dotado de inventiva.

Una simple aproximación histórica al concepto y contenidos de la actividad empresarial y de su singular protagonista pone de manifiesto la diversidad de enfoques y percepciones: según Richard Cantillon, es empresario quien asume riesgos en su intento de crear riqueza en un entorno de incertidumbre, mientras Jean-Baptiste Say lo definió como un ser capaz de coordinar y combinar factores de producción. Muchos años después, el revolucionario concepto de empresario-innovador de Schumpeter invitaba a elevarse por encima del individuo y contemplar situaciones o acontecimientos capaces de provocar rupturas tecnológicas y productivas que conduzcan hasta cambios que modifiquen radicalmente las condiciones del equilibrio económico anterior. Más recientemente, Stevenson y Gumpert (1985) definían al emprendedor como “un individuo que persigue la opor-

tunidad sin tener en cuenta los recursos que tiene bajo su control” y, sobre esta base, Pedro Nueno (1994) le atribuye la capacidad de “movilizar recursos externos a él” para desarrollar su iniciativa, en contraposición al administrador de empresas que diseña y realiza su tarea dentro de los límites marcados por los recursos disponibles. El administrador se mueve, por tanto, a partir de los recursos, mientras al emprendedor se le reconocen en una atractiva definición reciente (Wennekers *et al.*, 2005) “habilidad y disposición para percibir nuevas oportunidades económicas, nuevos productos y métodos; para introducir sus ideas afrontando incertidumbre y otros obstáculos; y para competir con otros por una cuota de mercado”. Algunos autores, sin embargo, señalan también la “capacidad de crear organizaciones” como el principal rasgo distintivo de los emprendedores respecto de quienes no lo son (Gartner, 1989:47), mientras otros, como Veciana (1999), optan por simplificar el significado del concepto *entrepreneurship*, que en teoría (inacabada) engloba las nociones de empresario, función empresarial y creación de empresas, para identificarlo resumida y sencillamente con esta última, con la creación de empresas.

## 1.2 Perfil del emprendedor español

Sobre las tierras movedizas de los anteriores conceptos y definiciones en construcción, se han realizado numerosos estudios para intentar la elaboración de perfiles de los creadores de empresas, a sabiendas de las dificultades del análisis y de la enorme casuística que introducen el sector de actividad, la naturaleza de la empresa, el país donde se establece o los objetivos perseguidos por la iniciativa. Si optamos por definir al emprendedor a través de lo que hace, podemos concluir que se trata de una persona que busca oportunidades, actúa con pasión en alcanzar sus objetivos, vive de forma proactiva, desarrolla equipos y disfruta del recorrido hacia la creación de valor. Veamos brevemente cada una de esas actividades:

- **Busca oportunidades:** el emprendedor lucha por detectar las auténticas oportunidades. Siempre hay una idea base de cada oportunidad, pero no todas las ideas contienen oportunidades. Además, habitualmente el emprendedor cuenta con recursos mínimos o muy limitados, por lo que puede afirmarse que busca oportunidades más allá de los recursos que es capaz de controlar.
- **Actúa con pasión:** quizás sea el aspecto más observado el entusiasmo que el emprendedor concentra en la consecución del objetivo planteado. La pasión es intrínseca a la persona, se localiza en el interior de cada uno y difícilmente puede ser infundida en los otros.
- **Desarrolla equipos:** conforme crece su proyecto, el emprendedor aprende que no puede hacerlo todo él mismo. La creación de un equipo es algo más que conseguir habilidades complementarias adicionales: supone aprender a tolerar el poder de los otros. Ésta es la clave del éxito de los empresarios que saben compartir y del fracaso de muchos negocios “dueño-intensivos”.

- **Disfruta del recorrido:** a los emprendedores les gusta ser dueños de sus propios destinos, hacer realidad sus propios proyectos. Buscan independencia, pero a veces la decisión de emprender tiene más trascendencia, la de su propia realización humana.

En el caso que nos ocupa en este trabajo, los intentos de elaboración del perfil del emprendedor español se remontan al comienzo de los años ochenta del siglo pasado. Siguiendo las pautas de la literatura de gestión al uso, el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria (IMPI) realizó un estudio sobre la base de una consulta realizada a 920 empresas representativas de las distintas actividades, en un intento de descubrir la motivación y personalidad de los empresarios. Posteriormente, otros organismos e instituciones públicas y privadas han continuado la tarea por medio de encuestas específicas y de entrevistas en profundidad.

Los resultados de estos trabajos y otros más actuales sobre las motivaciones del emprendedor son, digámoslo con urgencia, poco generalizables. Las circunstancias de los colectivos encuestados son casi siempre muy específicas y es muy arriesgado, por no decir temerario, extrapolarlas a todo el colectivo. Por otro lado, a la hora de construir el perfil o los perfiles, hay que tener en cuenta el gran número de empresas de la economía social que existen en España (sociedades anónimas laborales-SAL, cooperativas de trabajo asociado), y donde no es raro encontrarse con casos, especialmente en las SAL, de “empresarios a la fuerza” (Velasco, 1998:87), cuyas características personales y motivaciones distan muchas veces de las consideradas como más o menos típicas de los nuevos emprendedores convencionales: se trata de personas que, después del fracaso de las empresas originarias, han asumido la situación con un elevado compromiso personal y una serie de condicionantes derivados de la historia empresarial anterior.

El perfil clásico del empresario ha ido también cambiando en numerosos países como consecuencia del incremento del desempleo. La figura tradicional ha dado paso a otras que han sido impulsadas por políticas y programas de las administraciones públicas que persiguen la proliferación de trabajadores autónomos, de mujeres empresarias, de discapacitados empresarios, etc. Cambios todos ellos muy influidos, a su vez, por los avances tecnológicos registrados en las últimas décadas y las nuevas posibilidades que ofrecen la eliminación de actividades rutinarias, trabajo a distancia y demás.

Pese a todas las dificultades, periódicamente se realizan intentos de acercamiento al perfil del emprendedor, teniendo en cuenta los objetivos que persigue, su nivel de formación, su grado de aceptación del riesgo o su dominante orientación hacia el mercado o el producto. Las encuestas sobre el mercado de trabajo que realiza periódicamente la Unión Europea revelan que más del 70% de los empleadores y de los trabajadores independientes concentran sus esfuerzos en el comercio y otros servicios, y que el empresario medio tiene entre 35 y 40 años cuando la nueva empresa inicia su actividad. Otra de las enseñanzas que nos ofrece este tipo de análisis es que, por lo general, las mejores empresas no son obra de personas carismáticas y brillantes, sino de las tenaces y serenas que tienen

siempre presentes las ideas motrices y el orden de los valores que las hacen mejorar y crecer. Dicho con palabras de Larry Farrell, un destacado analista de las esencias del emprendedor, el empresario de éxito es “un hombre o una mujer normal que hace cosas extraordinarias”.

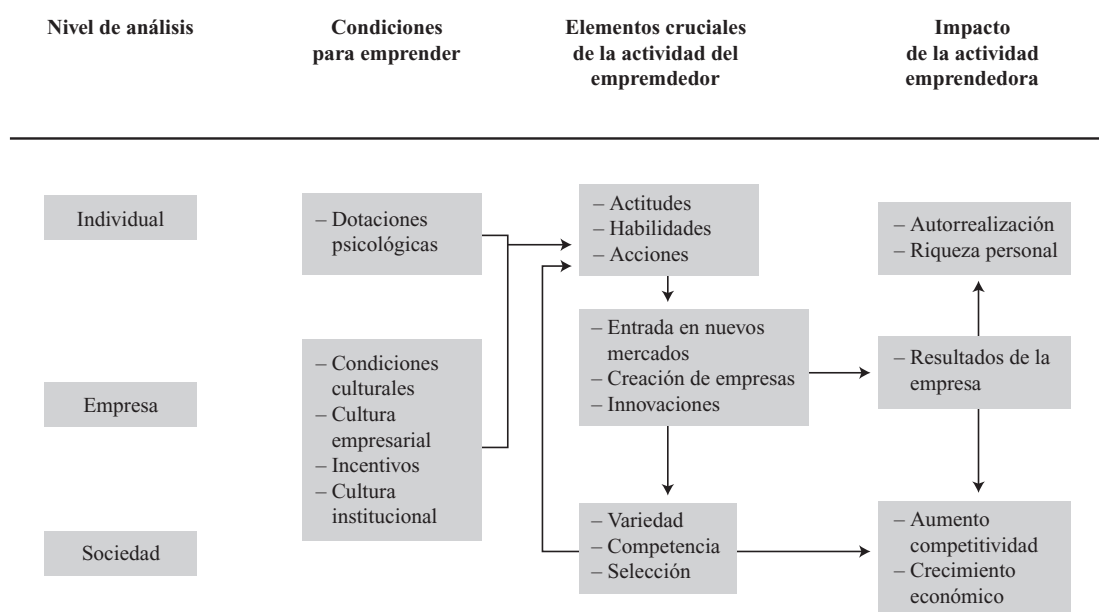
En el caso español, las investigaciones realizadas demuestran que la edad de los empresarios que inician su actividad se va reduciendo con el paso de los años y que, atendiendo a la formación académica previa, los emprendedores tienden a distribuirse en tres grupos de similar importancia numérica: los que tienen formación universitaria o de grado medio, los que proceden de la formación profesional, y quienes tienen un nivel de estudios inferior. Por su parte, el Consejo Económico Social (CES) ha elaborado recientemente un perfil medio del emprendedor español que denota que “es hombre, de 38 años de edad, con estudios secundarios y una renta media-alta” (CES, 2005:101), cuyas principales motivaciones son las de “trabajar para uno mismo, ser su propio jefe y ganar dinero en consonancia con el esfuerzo” realizado. En cuanto a la actividad emprendedora femenina en España, el CES pone de manifiesto que continúa siendo inferior a la de sus homólogos masculinos y que los avances observados en los últimos años no han permitido que nuestro empresariado femenino gane posiciones en términos internacionales, circunstancia que se atribuye a un escaso apoyo cultural y social.

### 1.3 Factores impulsores y disuasorios de la actividad emprendedora

Partiendo del perfil y de la actividad desarrollada por los emprendedores, se ha intentado medir los efectos directos e indirectos de esta última, aunque, a falta de instrumentos más precisos, esta misión cuantificadora no ha tenido, ni mucho menos, el éxito deseable. Todo lo cual no ha sido argumento suficiente para desanimar a los grupos investigadores de los efectos de la actividad emprendedora en el desarrollo económico, partiendo del impacto de la misma en el ámbito personal, en el campo de la empresa y en el conjunto social (Gráfico 1). Grupos que, a través de diversos modelos matemáticos, han llegado a la lógica conclusión de que los positivos efectos macroeconómicos del nacimiento de nuevas empresas se perfilan con más nitidez en el largo plazo; y que a través de una serie de regresiones mínimo cuadráticas han puesto de manifiesto la idea de que “a medida que se incrementa el bienestar económico de las sociedades disminuye el interés y también la necesidad de su población por emprender” (Saiz, 2006:451).

La que sí parece suficientemente demostrada es la gran influencia de los factores de entorno en la actividad emprendedora, factores sobre los que en principio no tiene el empresario control alguno. Evidentemente, no es necesario explicar que desarrollar la actividad empresarial es mucho más fácil en un entorno macroeconómico estable con baja inflación, porque tal situación hace posible que los empresarios interpreten con claridad cuáles son las señales que emiten los mercados en materia de precios y de demanda. Pero la Orga-

### Gráfico 1. Actividad emprendedora y desarrollo económico

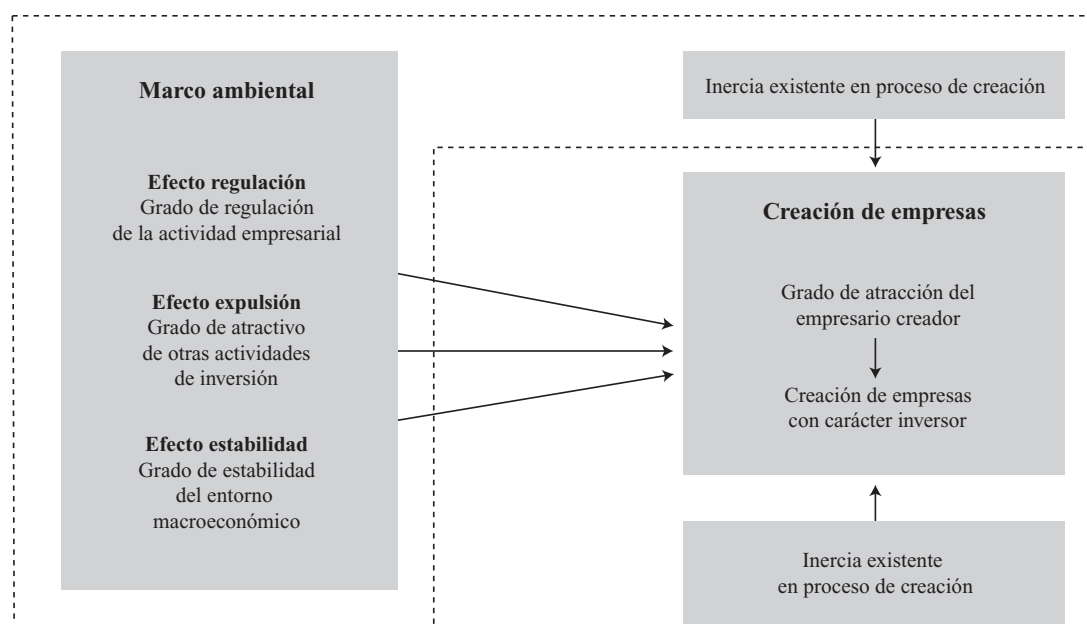


Fuente: V. Salas (1996)

nización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha enfatizado también en numerosas ocasiones que los altos niveles de actividad empresarial suelen tener su principal base en atributos de tipo cultural, como la actitud comprensiva de la sociedad ante los fracasos empresariales. Y puede ser efectivamente así, aunque esta misma organización internacional acostumbra a añadir que las actitudes hacia la empresa no son inmutables en un mundo tan cambiante como el actual y que, por ello, debe insistirse en aumentar la cultura empresarial de la sociedad (OCDE, 1998).

Por su parte, las instituciones configuran los incentivos que se ofrecen a los agentes económicos que toman las decisiones de crear empresas, invertir, innovar y trabajar, por lo que las actividades de todos ellos están condicionadas por las regulaciones existentes. Por todo ello parece evidente que las vocaciones empresariales y la misma actividad empresarial pueden fortalecerse a través de esfuerzos conducentes a la mejora del marco institucional en el que la actividad económica se realiza, es decir, por medio de actuaciones públicas tendentes a eliminar o reducir las rigideces que desaniman la creación y expansión de las empresas. Para el caso español, por ejemplo, se ha demostrado la importante incidencia de los cambios de regulación de la actividad económica en la formación de nuevas empresas (De Andrés *et al.*, 1997:163) y, en consecuencia, la indudable relevancia del papel desempeñado por los poderes públicos en materia de liberalización de la economía. Por ello suele hablarse de factores impulsores y disuasorios de la creación de nuevas empresas (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Factores con especial incidencia en la creación de empresas**



Fuente: De Andrés *et al.* (1997)

Entre los primeros se considera muy relevante la introducción de la competencia en sectores previamente sometidos a los intereses de empresas monopolísticas, generalmente pertenecientes al sector público. El desarrollo del mercado único europeo ha impulsado también la creación de empresas y la ampliación de otras para competir más activamente en un mercado de mayor tamaño y dotado de nuevas reglas del juego que estimulan el espíritu empresarial y la creación de riqueza.

Otro factor impulsor es la existencia de un mercado de capitales eficiente y comprometido con la financiación de nuevos proyectos empresariales; en particular son muy importantes las sociedades de capital riesgo a la hora de financiar los primeros pasos de proyectos de alto riesgo y elevadas expectativas de beneficios. También juega a favor de la aparición de nuevas iniciativas empresariales la existencia de un mercado de trabajo flexible y permisivo de la movilidad de los trabajadores en el entramado empresarial. Y propicia igualmente la creación de nuevas empresas la aparición de sectores emergentes, como los relacionados con Internet y demás tecnologías de la información y comunicación, los vinculados con la preservación del medio ambiente o, más recientemente, con el cuidado de las personas.

Entre los factores disuasorios de la creación de empresas, además de la ausencia de los elementos impulsores descritos, tiene mucha relevancia el escaso apoyo financiero a los

nuevos proyectos, así como las normas sociales y la falta de acierto de las políticas gubernamentales, según la informada opinión de los casi 400 expertos consultados a este respecto por el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) en España (Tabla 1). Otra rémora que denuncian los emprendedores es el exceso de burocracia a la hora de tramitar el registro y demás formalidades necesarias para legalizar la creación de un nuevo proyecto empresarial. Diversos estudios de la OCDE y del Banco Mundial (Banco Mundial, 2006) señalan a España como uno de los países en donde es mayor el número de trámites (10 procedimientos en España, en comparación con los 6,2 de media para los países de la OCDE) y más abundante es el número mínimo de días necesario para poner en marcha una sociedad limitada con empleados (30 días más que la media de la OCDE). En este sentido, debemos añadir que, según la Executive Opinion Survey, realizada por el World Economic Forum (2005) a unos 11.000 empresarios de 104 países, España no se encuentra bien valorada en el indicador Funcionamiento de las Administraciones, que le relega al puesto 21 de los 30 países de la OCDE (Sebastián, 2006b).

En efecto, la Ley de Sociedad Limitada Nueva Empresa, que abrió la posibilidad de crear sociedades en 48 horas, con un documento electrónico y una sola comparecencia notarial, se reserva a microempresas y autónomos, y no parece haber tenido la aceptación que se esperaba entre los potenciales interesados. De otra parte, como ha denunciado el CES (2005), “por ahora, las actuaciones se han centrado en la aplicación de las herramientas telemáticas

**Tabla 1. Obstáculos a la creación empresarial en España<sup>(1)</sup>**

	% de tabla	Ranking		
		2005	2004	2003
Apoyo financiero	48,8	1	1	1
Normas sociales y culturales	45,9	2	2	2
Políticas gubernamentales	37,9	3	3	3
Educación y formación	29,7	4	4	4
Programas gubernamentales	23,3	5	5	5
Infraestructura física	14,9	6	8	8
Capacidad emprendedora	13,8	7	6	6
Clima económico	13,0	8	9	13
Contexto político, institucional y social	10,6	9	7	10
Transferencia de I+D	10,3	10	10	11
Apertura del mercado	9,3	11	11	7
Infraestructura comercial y profesional	6,6	12	13	12
Mercado laboral	4,0	13	12	9
Composición de la población	0,8	14	14	14

<sup>(1)</sup> Clasificación de los factores citados por los expertos como obstáculos a la creación de empresas en España, ordenados por orden de gravedad.

Fuente: De la Vega, *et al.*, 2006. Informe Ejecutivo GEM España



para la realización de los trámites empresariales, pero una verdadera simplificación debería pasar por una disminución sustancial de los mencionados trámites y debería contar con una mayor coordinación de las autoridades implicadas”. En ese aspecto, países de la Unión Europea como Dinamarca o Portugal llevan la delantera en la eliminación de lo que podemos llamar fallos institucionales.

Actúan también en contra del proceso creador y de la innovación empresarial los denominados por la teoría económica fallos del mercado. Deficiencias como las barreras de entrada, la existencia de estructuras poco competitivas, las dificultades en el acceso al conocimiento tecnológico, los fallos en los mercados de capitales son, entre otros, factores que entorpecen la creación de empresas y, en general, la dinamización de cualquier economía (Sebastián, 2006a:25).

En el caso español, el reducido espíritu empresarial registrado durante todo el siglo XIX y primera mitad del siglo XX se atribuye al “apego de la mayoría de los empresarios a la protección estatal, la afición al monopolio y la aversión al riesgo” (Pinillos, 2000). Posteriormente, y en especial durante las últimas décadas, se han articulado actuaciones de política económica con el objetivo de promover el espíritu empresarial y mejorar, consecuentemente, la posición competitiva de la economía española. Sin embargo, se observa que “existen escasas medidas específicas que se centren tanto en la creación como en la consolidación de empresas” (CES, 2005).

## 2. La dinámica empresarial en España

### 2.1 La actividad emprendedora española en el ámbito internacional

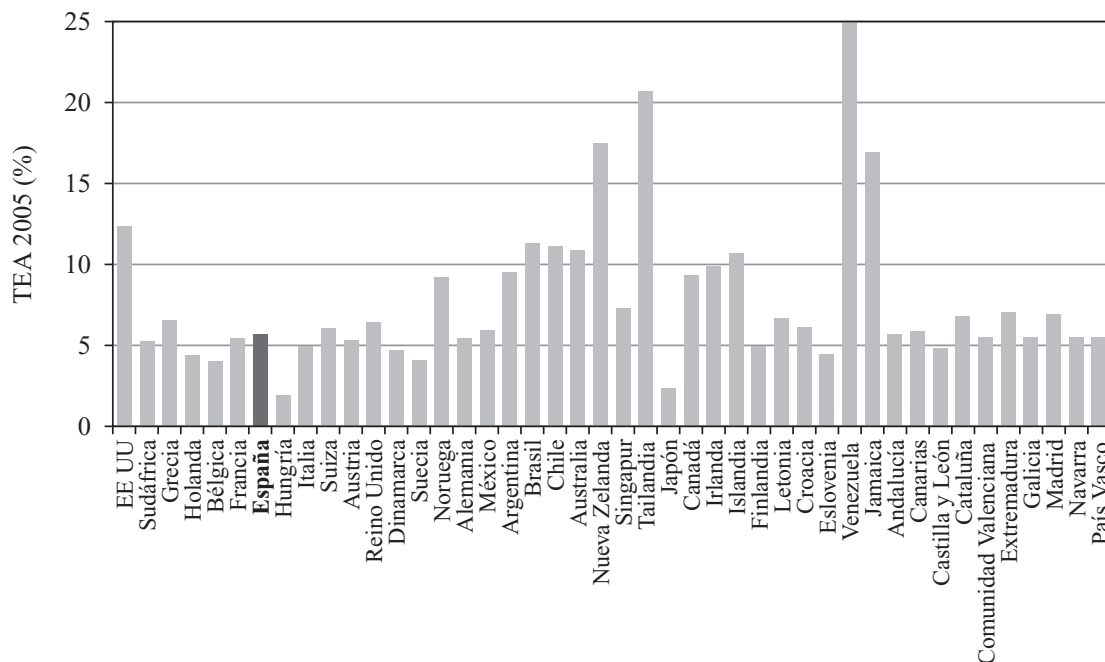
Las estadísticas oficiales que miden la actividad emprendedora en diversos países son escasas, en muchos casos no miden adecuadamente este fenómeno y los datos que ofrecen son difícilmente comparables. Por ello, para situar la posición emprendedora de España en el entorno internacional hemos optado por utilizar los datos que nos ofrece el Proyecto GEM, *Global Entrepreneurship Monitor*. El proyecto GEM es un consorcio de investigación académica sin ánimo de lucro cuyo objetivo es medir la actividad emprendedora en el ámbito internacional con una periodicidad anual y con una metodología homogénea en todos los países y regiones participantes. GEM ha diseñado un índice de actividad emprendedora total que recoge el porcentaje de población adulta en cada país/región implicada en actividades empresariales entre 0 y 42 meses de vida, distinguiendo además entre lo que denominamos emprendedores nacientes (hasta 3 meses) y nuevos (entre 3 y 42 meses).

El Gráfico 3 ofrece la posición emprendedora española y de las diez comunidades autónomas que participan en el proyecto GEM en el entorno internacional.

Así, en el año 2005, el 5,65% de la población adulta española estaba involucrada en proyectos empresariales entre 0 y 42 meses de vida. Dejando a un lado los datos de las comunidades autónomas españolas, podemos observar que las diferencias de actividad emprendedora entre países son bastante abultadas. Una de las variables que mejor permite explicar estas diferencias es el nivel de desarrollo económico. Investigaciones realizadas dentro del marco del proyecto GEM ponen de manifiesto la existencia de una relación en forma de “U” entre la actividad emprendedora de un país y su Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* (Acs *et al.*, 2004). Tal y como podemos observar en el Gráfico 4, la actividad emprendedora total disminuye a la par que aumenta su desarrollo económico, hasta un umbral crítico de PIB *per cápita*, a partir del cual la tasa de creación de empresas empieza a incrementarse de nuevo.

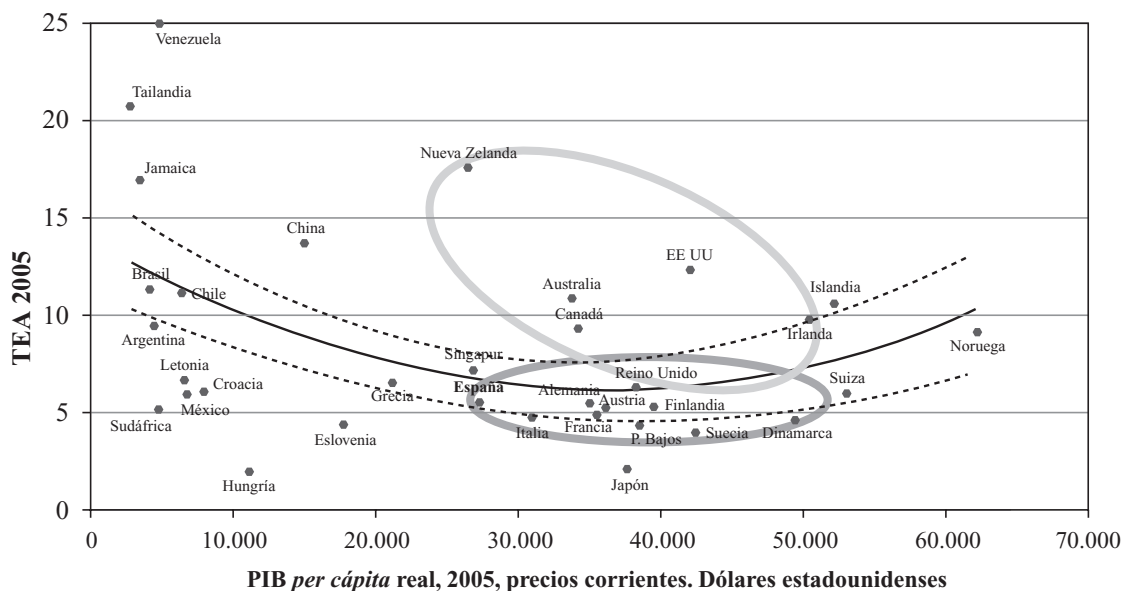
Esta representación demuestra que no tiene mucho sentido comparar en los mismos términos la actividad emprendedora de Venezuela (25%) con la de EE UU (12,44%), Noruega (9,25%) o Japón (2,20%), por poner algunos ejemplos. Los diferenciales de desarrollo económico entre esos países son tan abultados como sus diferencias de actividad emprendedora. El óvalo inferior del Gráfico 4 representa a la mayor parte de los países de la UE y el

**Gráfico 3. Actividad emprendedora total, 2005**



Fuente: Peña *et al.*, 2006

**Gráfico 4. Relación cuadrática entre el índice TEA y el nivel de desarrollo económico**



Fuente: Peña *et al.*, 2006 (adaptado de Acs *et al.*, 2004)

**Tabla 2. Porcentaje de población adulta involucrada en empresas nacientes, nuevas, consolidadas y cierres de empresa. Países y comunidades autónomas españolas (GEM 2005)**

Países y CC AA	% población adulta emp. Naciente	% población adulta emp. Nueva	TEA 2005 (Naciente y nueva)	% población adulta emp. Consolidada	% población adulta Cierres
Venezuela	18,80	7,48	25,00	8,59	5,66
Tailandia	9,73	13,06	20,74	14,10	6,09
N. Zelanda	9,40	9,99	17,57	10,83	3,05
Jamaica	10,55	6,66	17,00	9,53	13,40
China	5,64	9,40	13,72	13,24	5,18
EE UU	8,79	5,23	12,44	4,67	3,63
Brasil	3,29	8,17	11,32	10,11	5,82
Chile	6,04	5,31	11,15	3,78	9,10
Australia	6,47	4,66	10,87	9,60	3,80
Islandia	8,52	2,73	10,66	7,29	2,37
Irlanda	5,66	4,73	9,83	8,06	2,25
Argentina	5,93	3,93	9,49	4,95	9,53
Canadá	6,56	3,59	9,33	7,40	2,24
Noruega	4,39	5,17	9,25	7,27	3,37
Singapur	3,89	3,67	7,24	4,75	2,26
Letonia	4,17	2,77	6,65	5,01	2,04
Grecia	5,18	1,60	6,50	10,49	2,97
R. Unido	3,44	2,92	6,22	5,09	1,76
Croacia	4,09	2,50	6,11	3,65	1,81
Suiza	2,65	3,71	6,06	9,69	1,65
México	4,59	1,36	5,91	1,89	9,02
<b>España</b>	<b>2,39</b>	<b>3,36</b>	<b>5,65</b>	<b>7,71</b>	<b>1,42</b>
Alemania	3,12	2,71	5,39	4,19	1,27
Francia	4,67	0,68	5,35	2,27	3,76
Austria	3,02	2,37	5,28	3,84	1,33
Sudáfrica	3,57	1,74	5,15	1,30	2,89
Finlandia	3,14	1,88	4,97	8,59	1,61
Italia	2,93	2,25	4,94	6,41	1,63
Dinamarca	2,44	2,44	4,75	4,35	1,79
P. Bajos	2,54	1,93	4,36	5,66	1,47
Eslovenia	2,98	1,44	4,36	6,26	1,08
Suecia	1,71	2,54	4,04	6,32	2,33
Bélgica	2,89	1,17	3,93	5,63	1,28
Japón	1,06	1,14	2,20	5,38	0,46
Hungría	1,09	0,82	1,90	2,01	0,46
<b>Media GEM</b>	<b>5,01</b>	<b>3,86</b>	<b>8,44</b>	<b>6,57</b>	<b>3,42</b>
<b>Media UE</b>	<b>2,95</b>	<b>2,05</b>	<b>4,84</b>	<b>5,43</b>	<b>1,65</b>
<b>Media OCDE</b>	<b>4,21</b>	<b>3,19</b>	<b>7,02</b>	<b>6,57</b>	<b>2,45</b>
Andalucía	2,4	3,48	5,72	7,39	1,60
Canarias	2,48	3,45	5,83	8,77	1,22
Castilla-León	1,9	2,98	4,82	8,65	1,13
Cataluña	2,94	4,00	6,81	8,46	1,27
C. Valenciana	2,54	2,93	5,42	9,64	1,33
Extremadura	2,22	4,77	6,98	7,69	1,03
Galicia	1,96	3,57	5,53	6,94	1,33
Madrid	2,96	4,02	6,85	8,40	1,27
Navarra	1,92	3,57	5,49	8,77	1,59
Pais Vasco	1,96	3,53	5,40	8,79	1,08
<b>Media CC AA</b>	<b>2,33</b>	<b>3,63</b>	<b>5,89</b>	<b>8,35</b>	<b>1,29</b>

Fuente: adaptado de Peña *et al.*, 2006

óvalo superior integra a los países anglosajones más desarrollados, todos ellos pertenecientes a la OCDE, que presentan en general tasas de actividad emprendedora total por encima de los países europeos.

La Tabla 2 presenta una situación resumida de la dinámica emprendedora en los diferentes países y comunidades autónomas españolas participantes en GEM en el año 2005, incluyendo el porcentaje de población adulta involucrada en empresas nacientes (menos de 3 meses en el mercado), nuevas (entre 3 y 42 meses), en fase de gestación o TEA (nacientes y nuevas), consolidadas (más de 42 meses) y cierres de empresa para todos los países y comunidades autónomas españolas que participan en el proyecto GEM. Dejando de un lado a aquellos países no pertenecientes a la OCDE, en los que las oscilaciones en sus cifras de actividad emprendedora son muy elevadas, vemos que Nueva Zelanda destaca sobre todos los demás países con un 17,57% de su población adulta inmersa en empresas en gestación. EEUU (12,44%), Australia (10,87%) e Islandia (10,69%) superan todos el 10% de porcentaje de población adulta emprendedora, no siendo nada desdeñables los resultados de Irlanda, que lidera el escalafón de la UE con un 9,83%, Canadá (9,33%) y Noruega (9,25%). En el otro extremo se encuentran Hungría y Japón, con sólo el 1,90% y 2,20% de su población adulta emprendedora, respectivamente. Como ya adelantábamos, los países anglosajones presentan tasas superiores, en general, a las registradas en los países de la UE. El dato español, con un 5,65%, se encuentra muy alineado con los registrados en países de la UE como Alemania (5,39%), Francia (5,35%) y Austria (5,28%).

En el ámbito de las diez comunidades autónomas españolas participantes destaca el dato extremeño, con casi un 7% de población adulta en actividades empresariales en gestación. Las comunidades de Madrid y Cataluña ostentan tasas muy similares a la extremeña (6,85% y 6,81% respectivamente), siendo Castilla y León la comunidad autónoma que presenta el peor registro (4,82%).

Por lo que se refiere a empresas consolidadas, observamos que la tasa española supera las medias de los países de la UE y de la OCDE. No obstante, para apoyar con mejor criterio la consolidación de las empresas ya creadas es conveniente conocer las razones que

**Tabla 3. Principal motivo de cierre empresarial declarado en España, GEM 2005**

Excesiva competencia	35,3%	Halló otro trabajo	7,1%
Falta de financiación	20,3%	Mala planificación	4,0%
Jubilación	15,5%	Producto obsoleto	2,6%
Falta de clientela	15,2%		

Fuente: adaptado de Peña *et al.*, 2006.

normalmente las llevan al cierre. Los datos incluidos en la Tabla 3 nos revelan que la razón principal que motiva el cese empresarial en España es la existencia de una competencia excesiva. Muy relacionada con la anterior, el 15,2% declara además que la falta de clientela ha sido el motivo fundamental para cerrar su negocio. Si acumulamos las dos razones anteriores, observamos que más del 50% de los cierres empresariales pueden ser debidos, por una parte, a la evaluación equivocada del mercado y de los competidores existentes, y por otra, a la escasa innovación (De la Vega *et al.*, 2006) y adaptación a las nuevas exigencias del mercado que presentan los negocios maduros.

Además, el 20,3% alude a la falta de financiación como el motivo fundamental de cierre de su negocio, y el 7,1% declara haber cerrado su empresa por haber encontrado otro trabajo; el 15,5% restante cita la jubilación como razón principal. Son muchos los autores que ponen de relevancia que uno de los problemas de mayor calado en la supervivencia de las pymes es la sucesión familiar de la empresa en el momento de jubilación de su primer promotor (Amat, 2004; Torrent y Dedeu, 2003), cuestión que debería tenerse en consideración de cara a la definición de nuevas intervenciones dirigidas a las pymes. El fomento de programas que faciliten el protocolo de sucesión familiar de las pequeñas y

**Tabla 4. Preferencia entre el trabajo asalariado (*employee*) y el autoempleo (*self-employed*) (UE-15)**

	<i>Employee</i>						<i>Self-employed</i>					
	<i>Flash</i> 83 09/00	<i>Flash</i> 107 09/01	<i>Flash</i> 134 11/02	<i>Flash</i> 146 09/03	<i>Flash</i> 160 04/04	<i>Flash</i> 2003- 2004	<i>Flash</i> 83 09/00	<i>Flash</i> 107 09/01	<i>Flash</i> 134 11/02	<i>Flash</i> 146 09/03	<i>Flash</i> 160 04/04	<i>Flash</i> 2003- 2004
EU15	44%	48%	50%	49%	51%	2	51%	48%	45%	47%	45%	-2
BE	61%	58%	62%	61%	58%	-3	36%	36%	34%	34%	34%	0
DK	55%	58%	58%	59%	55%	-4	38%	38%	37%	37%	38%	1
DE	46%	52%	59%	53%	56%	3	48%	45%	35%	44%	39%	-5
EL	24%	25%	45%	48%	46%	-2	70%	68%	48%	51%	52%	1
ES	33%	34%	36%	35%	34%	-1	62%	60%	56%	57%	56%	-1
FR	41%	54%	55%	54%	55%	1	55%	42%	42%	43%	42%	-1
IE	36%	43%	38%	41%	39%	-2	63%	56%	61%	57%	58%	1
IT	38%	38%	39%	39%	42%	3	56%	59%	57%	57%	55%	-2
LU	51%	53%	59%	53%	49%	-4	44%	43%	37%	45%	48%	3
NL	58%	65%	68%	64%	66%	2	41%	33%	30%	35%	33%	-2
AT	57%	63%	58%	60%	56%	-4	38%	33%	35%	35%	37%	2
PT	27%	28%	23%	27%	32%	5	67%	63%	71%	67%	62%	-5
FI	68%	69%	69%	70%	68%	-2	27%	27%	26%	26%	28%	2
SE	63%	59%	61%	59%	61%	2	31%	36%	32%	34%	35%	1
UK	50%	49%	47%	51%	55%	4	48%	47%	48%	46%	41%	-5
USA	28%	35%	29%	37%	34%	-3	69%	59%	67%	59%	61%	2

Fuente: Comisión Europea (2004)

medianas empresas podría ser un nicho interesante para la generación de nuevas acciones públicas que tuvieran como fin la supervivencia empresarial. Una vez vistos los datos anteriores, llama la atención observar los resultados del Eurobarómetro 2004 relativos a la preferencia de los europeos por el trabajo asalariado y por cuenta propia. A la pregunta “si pudiese elegir, ¿qué tipo de trabajo preferiría?”, el 45% de los europeos optaría por el autoempleo. Este porcentaje de preferencia por el trabajo por cuenta propia se eleva en España al 56%, lo que estaría indicando que ni en la UE ni en España se está explotando plenamente el espíritu empresarial de su población (O’Kean *et al.*, 2006), ya que como hemos visto en los resultados GEM anteriormente expuestos, son muy pocos los que al final toman esta decisión.

## 2.2 La creación de empresas en España

Una vez aproximada la posición emprendedora española en el entorno internacional, la fuente a la que recurrimos para mostrar la dinámica empresarial española es el Directorio Central de Empresas (Dirce) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

**Tabla 5. Dinámica empresarial por tramo de empleo**

Tramo de empleo	2003. N° de empresas creadas	2004. N° de empresas creadas	2005. N° de empresas creadas	Tasa de crecimiento 03/04	Tasa de crecimiento 04/05
Sin asalariados	1.459.936	1.500.394	1.572.256	2,77%	4,79%
De 1 a 5 asalariados	1.046.162	1.121.697	1.160.220	7,22%	3,43%
Más de 6 asalariados	307.022	320.251	327.934	4,31%	2,40%
<b>Total</b>	<b>2.813.120</b>	<b>2.942.342</b>	<b>3.060.410</b>	<b>4,59%</b>	<b>4,01%</b>

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE

**Tabla 6. Dinámica empresarial por sectores**

Sector	2004. N° de empresas creadas	2005. N° de empresas creadas	Variación 04/05	Porcentaje sobre el total	Tasa de crecimiento 04/05	Tasa de crecimiento anualizada 00/05
Industria	247.706	247.319	-387	8,08%	0,16%	0,59%
Construcción	391.146	416.844	25.698	13,62%	6,57%	8,51%
Servicios	2.303.490	2.396.247	92.757	78,30%	4,03%	3,23%
<b>Total</b>	<b>2.942.342</b>	<b>3.060.410</b>	<b>118.068</b>	<b>100%</b>	<b>4,01%</b>	<b>3,58%</b>

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE.

**Tabla 7. Dinámica empresarial en España (Datos Dirce, INE)**

Sector	2004. N° de empresas creadas	2005. N° de empresas creadas	Variación 04/05	Porcentaje sobre el total	Tasa crecimiento 04/05	Tasa crecimiento anualizada 00/05
Andalucía	441.718	463.873	22.155	15,16%	5,02%	4,63%
Aragón	85.780	89.907	4.127	2,94%	4,81%	3,72%
Asturias	67.044	68.063	1.019	2,22%	1,52%	1,56%
Baleares	85.410	86.950	1.540	2,84%	1,80%	4,99%
Canarias	120.255	127.852	7.597	4,18%	6,32%	4,30%
Cantabria	35.652	36.475	823	1,19%	2,31%	2,48%
Castilla y León	155.020	159.057	4.037	5,20%	2,60%	1,43%
Castilla-La Mancha	113.979	118.286	4.307	3,87%	3,78%	3,79%
Cataluña	543.574	566.350	22.776	18,51%	4,19%	3,00%
C. Valenciana	315.184	329.122	13.938	10,75%	4,42%	3,85%
Extremadura	55.598	61.758	6.160	2,02%	11,08%	5,57%
Galicia	180.959	185.557	4.598	6,06%	2,54%	2,35%
La Rioja	21.050	21.553	503	0,70%	2,39%	3,03%
Madrid	435.970	455.561	19.591	14,89%	4,49%	4,96%
Murcia	82.499	85.020	2.521	2,78%	3,06%	4,96%
Navarra	39.669	40.646	977	1,33%	2,46%	4,77%
País Vasco	155.647	156.991	1.344	5,13%	0,86%	0,91%
Ceuta y Melilla	7.334	7.389	55	0,24%	0,75%	1,65%
<b>España</b>	<b>2.942.342</b>	<b>3.060.410</b>	<b>118.068</b>	<b>100,00%</b>	<b>4,01%</b>	<b>3,58%</b>

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE.

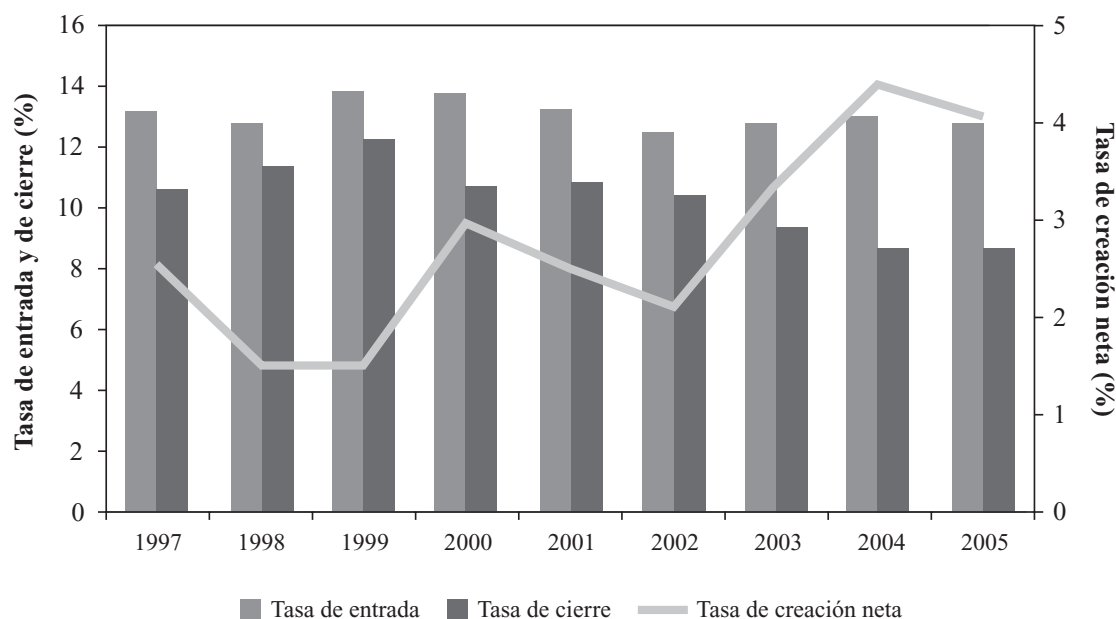
Los últimos estudios realizados con esta fuente estadística (Cámaras, 2006) avalan que las empresas españolas se caracterizan por tener un tamaño reducido (más de un 50% de las empresas no tienen empleados) y por dedicarse básicamente al sector servicios (casi un 80%) (véanse Tablas 5 y 6).

Tal y como observábamos en los datos GEM del apartado anterior, la comunidad autónoma española más dinámica en cuanto a la creación de empresas es Extremadura, con tasas de crecimiento de más del doble de la media nacional (11,08%). Y en el otro extremo encontramos a Ceuta y Melilla (0,75%) y País Vasco (0,86%), con tasas de crecimiento cuatro veces inferiores (Tabla 7).

Sin embargo, a pesar de los datos presentados, este mismo estudio (Cámaras, 2006) concluye que las empresas que presentan una mayor tasa de supervivencia son las que pertenecen al sector industrial, las que cuentan con un mayor número de asalariados y las de la zona Cantábrica y eje del Ebro. Justamente en el sector, cohorte de asalariados y zonas geográficas que presentan menor tasa de entrada de nuevas empresas. Es decir, parece que existe una relación positiva entre las variables de nacimiento y cierre de empresas, de tal manera que altas tasas de nacimiento empresarial llevan aparejadas altas cifras de cierre.



**Gráfico 5. Tasa de creación neta de empresas en España (1997-2005)**



Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE

Tal y como puede observarse en el Gráfico 5, la tasa de cierre empresarial ha experimentado una tendencia sostenida a la baja desde el año 2001, con cifras bastante estables de natalidad de empresas, lo que ha derivado en un incremento de la tasa de creación neta de empresas.

Por otro lado, a pesar de que la tasa de rotación (apertura-cierre) disminuye según aumenta el tamaño de las empresas, independientemente del sector al que pertenezca (véase Tabla 8), son las empresas sin asalariados, es decir, los pequeños negocios de autoempleo, los que presentan tendencias más positivas y sostenidas a lo largo de los años (véase Gráfico 6).

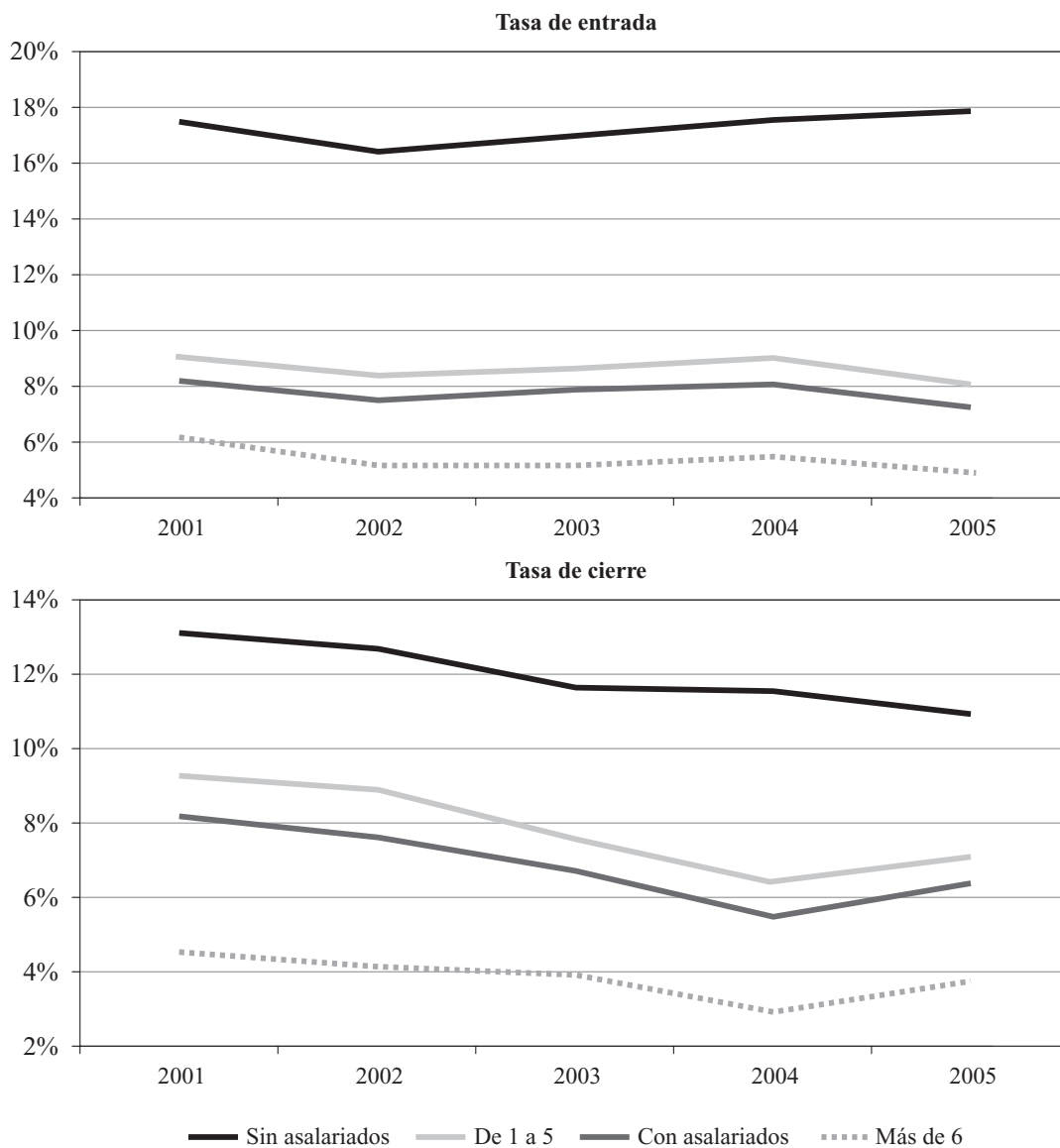
**Tabla 8. Tasas de entrada, salida y rotación según tamaño de la empresa. Año 2005**

Tamaño	Tasa de entrada	Tasa de salida	Tasa de rotación
Sin asalariados	17,85%	10,93%	28,78%
De 1 a 5	8,05%	7,06%	15,11%
De 6 o más	4,93%	3,65%	8,58%
<b>Total</b>	<b>12,71%</b>	<b>8,67%</b>	<b>21,38%</b>

Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE.

En los últimos años, los programas públicos de fomento más novedosos en nuestro entorno se están dirigiendo al apoyo de empresas de mayor entidad en términos de empleo y, sobre todo, hacia ideas de negocio de base tecnológica y con ambiciones de comercio exterior desde su origen. Sin embargo, a la vista de los datos observados en el Gráfico 6, sería un error perder la oportunidad de consolidar el fenómeno del autoempleo, que puede generar una cultura empresarial, por efecto imitación en nuestra sociedad, que redunde en unidades empresariales de mayor calado en años venideros.

**Gráfico 6. Tasa de entrada y de cierre por tamaño empresarial**



Fuente: Consejo Superior de Cámaras de Comercio (2006). Datos Dirce, INE.

## 3. Políticas para la creación de nuevas empresas

### 3.1 Algunos dilemas previos

Según los cronistas más avezados de la historia económica de este país, el río emprendedor no se ha desbordado nunca en España y hasta sus esporádicas crecidas han sido siempre perfectamente descriptibles. Bien sea porque una cierta aversión al riesgo forme parte de nuestro ADN económico o porque la incomprensión, cuando no el rechazo, de lo que supone ser empresario se haya extendido en demasía entre nosotros, lo cierto es que la fragilidad ha sido siempre una de las características del espíritu empresarial español.

Esta carencia nacional, que pese a algún que otro desmentido damos por presumiblemente cierta, ha tenido fiel reflejo en la tasa de creación de nuevas empresas, que durante décadas ha sido sensiblemente inferior a la de los países europeos más dinámicos. Hasta el punto de que ni siquiera las zonas con mayor tradición emprendedora (Comunidad de Madrid, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana) salen ilesas de la comparación con sus pares irlandesas o noruegas (véase Tabla 4). Todas estas circunstancias han enfrentado al sector público español con la necesidad de estimular al sector privado de la economía; y entre las respuestas que ha protagonizado está el apoyo al lanzamiento de nuevas empresas.

Los objetivos fundamentales de las políticas y los programas de ayuda a la creación de nuevas empresas están muy claros: animar a los empresarios potenciales a dar los pasos necesarios para crear su propio negocio y aumentar, gracias a la asistencia pública, las posibilidades de éxito de los proyectos. Sin embargo, no son pocos los dilemas que las administraciones deben resolver previamente a su diseño y aplicación.

Uno de ellos es el relativo a la distinta envidia que las tasas regionales de creación de empresas tienen dentro de un mismo país y el carácter no neutral de esta diversidad en los movimientos migratorios internos, tanto de personas como de capitales. Otra cuestión que los poderes públicos deben resolver es si el énfasis (en forma de recursos financieros públicos) debe ponerse en facilitar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas ya existentes que tengan gran potencial de desarrollo o si, por el contrario, conviene dedicar relativamente mayores esfuerzos a incentivar la aparición de otras nuevas. Pero las dudas metódicas no se disipan con la elección entre estas dos alternativas, y menos si se

opta por la timorata mezcla de ambas, porque el reconocimiento de las empresas más prometedoras no es un asunto baladí y también tiene su dificultad elegir, entre todos los emprendedores potenciales, a aquéllos que dispongan de las mayores aptitudes para crear una empresa y sostenerla después contra viento y marea. Entre otras cosas porque no está nada claro que el sector público reúna las condiciones necesarias para competir con el mercado, la última panacea universal, en la tarea de separar los ganadores de los perdedores; o, más bien, está claro que no.

Situados ante tantos interrogantes, podrían los políticos asirse a las aportaciones de la Ciencia Económica en su rama más específicamente relacionada con la problemática empresarial, pero sus propuestas son tan magras que apenas reclaman su atención. En efecto, los distintos modelos teóricos explicativos de la creación de unidades económicas coinciden al afirmar que la entrada de nuevas empresas depende de los beneficios esperados y que éstos no son observables. En consecuencia, lo verdaderamente interesante es conocer los determinantes de los beneficios esperados, y lo único seguro es que son muy numerosos, circunstancia que complica aún más el discernimiento.

Entre los efectos más señalados y reconocidos por la teoría económica en la creación de nuevos negocios nos encontramos con el crecimiento de la demanda, sin que exista una opinión unánime entre la doctrina. Por un lado están los autores que, desde la perspectiva de la demanda, apoyan que en sectores de mayor crecimiento la entrada en el sector se hace más atractiva. Además, añaden que en sectores en los que el crecimiento de la demanda es mayor, los competidores existentes no adoptan estrategias de desincentivación de la entrada tan agresivas (Aranguren, 1998:99). Por otra parte, están los que, desde la perspectiva de la oferta, consideran que en sectores de mayor crecimiento la posibilidad de empleo existente hace que no sea tan atrayente el hecho de lanzarse a desarrollar un nuevo negocio propio.

Otro factor muy considerado, el nivel de rentabilidad o de los beneficios de la entrada, también suele dar lugar a dos tipos de argumentos: por un lado, dada una altura determinada de las barreras de entrada y otras características de la estructura del mercado, cuanto mayor sea la rentabilidad del sector, mayor será el potencial de beneficios para los nuevos entrantes y, en consecuencia, mayor el incentivo para la entrada. Sin embargo, por otro, cuanto mayor sea la rentabilidad, más cobertura económica tendrán los competidores existentes para adoptar estrategias de desincentivación de la entrada. Dicho de otro modo, la amenaza de reacción agresiva de los competidores ya instalados será mayor si tienen elevados beneficios o mayor rentabilidad para cubrir pérdidas transitorias provocadas por su actitud defensiva (Aranguren, 1998:100).

En definitiva, a la vista de las circunstancias que concurren en su elección, no es un simple capricho de los dirigentes institucionales, sino, muchas veces, un recurso completamente necesario que los programas para ayudar a la creación de nuevas empresas se apoyen más en el instinto político que en concienzudos análisis económicos, sean estos teóricos o aplicados.

### 3.2 Justificación de las políticas de apoyo

Las políticas de apoyo a favor de la creación de nuevas empresas y, por supuesto, los programas en ellas contenidos, se enmarcan en las actuaciones del sector público a favor de las pequeñas y medianas empresas; unas actuaciones que tanto por su elevado número como por las modalidades que abarca y los recursos financieros que pone en juego, se han convertido en el núcleo central, en el corazón de la moderna política industrial. En definitiva, las medidas de apoyo a la creación de nuevas empresas se insertan entre las políticas de oferta y, más específicamente, entre las de carácter estructural; políticas que ocupan un lugar destacado entre las intervenciones públicas desde que las crisis económicas de los años setenta y noventa del pasado siglo XX mostraran una inusitada resistencia a las políticas macroeconómicas fundamentadas en la gestión de la demanda global.

Su incardinación en la política de pymes debería ser suficiente argumento para justificar las actuaciones de apoyo a la aparición de nuevas unidades empresariales, habida cuenta de la generosa contribución de las pequeñas y medianas empresas a la creación de empleo y riqueza. Pero es bien sabido que una parte nada despreciable de la doctrina, con gran influencia en los medios académicos, considera inocua, cuando no inconveniente, la intervención pública en la economía, más allá de la orientada a mejorar el entorno o ambiente general en el que ha de desenvolverse la actividad propia de los negocios. Desde esta perspectiva, no falta quien considera que la política gubernamental de apoyo a emprendedores se ha convertido en una pieza más de la retórica política y que por eso no se cuestiona la filosofía generalmente aceptada de la bondad de este tipo de intervenciones (Perren y Jennings, 2005). Más concretamente, hay autores que plantean abiertamente que las ayudas para la creación de nuevas empresas y para su supervivencia pueden causar efectos perniciosos en otras empresas existentes (Lotti *et al.*, 2001).

En el otro lado del péndulo, especialistas en el campo de *entrepreneurship* afirman que las políticas de fomento a la creación de nuevas empresas están emergiendo como “uno de los instrumentos esenciales para el crecimiento económico y como el instrumento político más importante en esta economía global basada en el conocimiento” (Gilbert *et al.*, 2004). En términos más modestos, la justificación institucional para la mayor parte de las políticas e iniciativas públicas dedicadas en nuestro país a apoyar a los nuevos emprendedores y a fomentar el espíritu empresarial entre la población se ha centrado históricamente en las altas cifras de desempleo que de forma recurrente han asolado a la sociedad española; pero la positiva recuperación del empleo en los últimos años viene a contradecir que éste sea el principal, cuando no el único, motivo de la intervención pública.

Sin desmerecer el objetivo del autoempleo como uno de los argumentos justificativos de la existencia de la política para la creación de nuevas empresas, nosotros preferimos considerar que la propia regeneración del entramado empresarial está o debe estar siempre presente en las administraciones públicas a la hora de adoptar la decisión de intervenir

positivamente en este campo. Si no se produce la regeneración, se dificulta o impide la innovación, la gran piedra angular de la competitividad empresarial de nuestros días. Por todo ello, puede afirmarse que el logro de un mayor índice de vitalidad empresarial es el objeto por excelencia de la política de creación de empresas (Belso, 2004:40). La consecución de este primer objetivo o misión implica alcanzar también otros objetivos de segundo nivel, como la eliminación de obstáculos para la aparición de nuevas iniciativas, el aumento del interés de los empresarios hacia la creación, la transformación del tejido productivo o el impulso del crecimiento de las pequeñas empresas. Todo lo cual demandará una serie de actuaciones sobre los potenciales empresarios objetivo: los jóvenes, las mujeres, los parados, los empleados “insatisfechos” (Belso, 2004:40) y, por supuesto, los empresarios. Cada uno de estos semilleros potenciales de nuevas empresas presentará debilidades y fortalezas, y también contemplará oportunidades y amenazas en los mercados, por lo que las actuaciones públicas deben adaptarse a las necesidades concretas de cada caso; teniendo siempre en cuenta que la creación de una empresa es el encuentro entre el emprendedor y un proyecto en el que el primero suele estar, a menudo, aislado y desorientado.

Razonamientos de esta o parecida naturaleza han llevado a la convicción, compartida por organismos como la OCDE o la Comisión Europea, de que la intervención pública en este campo está plenamente justificada porque la creación de nuevas empresas contribuye a la creación de empleo, la cohesión social y la orientación de la actividad económica hacia las nuevas tecnologías. En la práctica estos criterios se han impuesto claramente sobre los aportados por estudios teóricos y empíricos que han abordado la cuestión de determinar si la actividad del sector público es capaz de generar o no un desequilibrio permanente y positivo del nivel de actividad emprendedora. Por lo general, estos trabajos indican que los logros de estas políticas han sido escasos y, sobre todo, temporales, ya que “el aumento del número de empresarios por encima del nivel de equilibrio produce la rápida caída de los márgenes y la consiguiente salida de las empresas menos eficientes, en muchos casos las creadas gracias a la intervención pública, con unos efectos a largo plazo prácticamente nulos” (García Tabuenca *et al.*, 2004:49).

Este tipo de análisis adolece, sin embargo, de no considerar suficientemente los efectos regeneradores citados anteriormente y tampoco tienen en cuenta que muchos de los inconvenientes que señalan se reducen o eliminan cuando se dispone del liderazgo institucional necesario para diseñar una auténtica política de creación de nuevas empresas de medio y largo plazo, sostenida por una participación activa de todas las administraciones implicadas. Unas instituciones que se guían por criterios políticos y que, aunque se reconozca que buena parte de las ayudas financieras concedidas a los nuevos proyectos se pierde, continúan con las actuaciones.

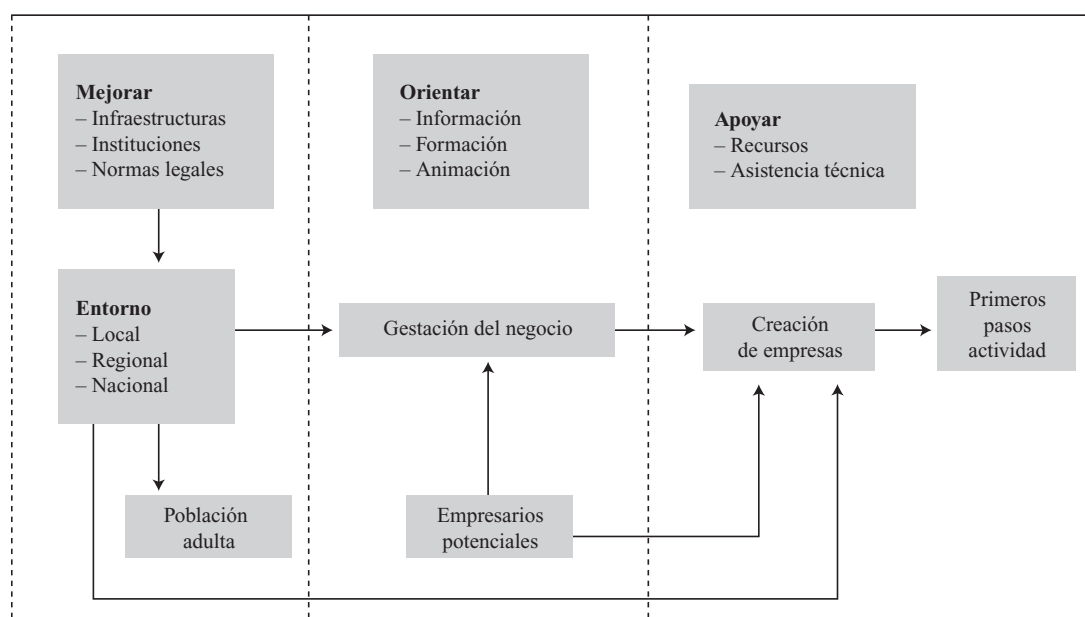
Las consideraciones anteriores acerca de la justificación de las políticas de apoyo a la creación de empresas adquieren una dimensión adicional si se tiene en cuenta que “en España existen obstáculos de envergadura para el nacimiento y consolidación empresa-

rial” (Cámaras, 2005:110). En particular, los derivados de una todavía compleja tramitación administrativa; la existencia de ciertos impuestos y cargas sociales que se recaudan independientemente del volumen de actividad y beneficios; la existencia de una brecha entre las habilidades de los trabajadores y las competencias demandadas por las empresas; la escasa participación de la mujer en el mundo de los negocios; y la severa dificultad existente a la hora de obtener recursos para financiar un nuevo proyecto. La intervención pública, por tanto, no puede estar más justificada, dado que los obstáculos a la actividad empresarial son todavía numerosos e importantes. De todos modos, la mejor justificación que pueda darse de la intervención pública está siempre relacionada con el contenido concreto de sus actuaciones, por lo que las vamos a resumir a continuación.

Desde un punto de vista general, las iniciativas públicas para la creación de empresas tratan de mejorar el entorno (nacional, regional, local) que determina el clima de los negocios o influye notablemente en él. El nuevo empresario demanda ayudas de toda índole, pero antes que nada necesita de un ambiente de libertad y respeto, cuando no de comprensión, hacia la difícil tarea que tiene la firme intención de asumir; hay que crear, por tanto, un clima social, económico y jurídico tal que permita germinar el espíritu empresarial.

Un segundo objetivo de las políticas públicas es la orientación del emprendedor, entendiendo por ello la realización de tareas de diversa naturaleza: señales que permitan la identificación

**Gráfico 7. Iniciativas públicas para la creación de empresas**



Fuente: Velasco (2003:85).

de sectores y negocios con futuro (mercados con demanda fuerte, innovaciones tecnológicas, etcétera); información actualizada de los pasos legales necesarios; y formación que permita al nuevo empresario asumir la gestión del negocio con algunas garantías.

El tercer grupo de metas pretendidas por las políticas públicas para la creación de empresas consiste en apoyar al emprendedor en la captación de recursos necesarios para la puesta en marcha y ofrecer la asistencia técnica oportuna en ese momento y durante los primeros meses o años de actividad.

Estos tres grandes objetivos de las políticas públicas, que están representados en el Gráfico 7, requieren de programas específicos para ser alcanzados, tanto en la fase de creación como en la de arranque. Todo lo cual exige que exista un liderazgo institucional que haga posible no sólo el diseño *ad hoc* de las actuaciones, sino también abordar un proceso de intervención a medio y largo plazo, sostenido por una participación activa de todas las administraciones implicadas (sea cual sea su dimensión, siempre que incidan de alguna manera sobre su espacio de actuación) y de las empresas ya instaladas. Un proceso de intervención que debe tener siempre en cuenta que utiliza un dinero público que de ningún modo puede malgastarse bajo el paraguas protector de la contribución al fomento del espíritu empresarial, pese a que, como sostiene Pedro Nueno (1994:16), “el emprendedor es socialmente deseable y apoyarle es políticamente correcto”.

### 3.3 Contenidos de los programas

Dado que, como hemos señalado anteriormente, el proceso creador de empresas se resume en un encuentro entre el emprendedor y su proyecto, los programas de apoyo tienden a concentrarse sobre el creador (enfoque cultural o humano) o sobre el proyecto de empresa (enfoque técnico y lógico), aunque las mejores políticas suelen componerse por una combinación de ambos tipos de programas. En ocasiones se aprecia también una cierta tendencia a redundar sobre otros factores determinantes de la competitividad y de la viabilidad de las nuevas pymes: el entorno y las estrategias industriales de los poderes públicos.

Los programas destinados al creador suelen a su vez contener medidas directas de apoyo que algunos autores diferencian de las de tipo indirecto (normas fiscales, administrativas, etc.), sin que exista un acuerdo generalizado acerca de su influencia relativa en el emprendedor. Otra clasificación tradicional, quizás la más recurrida, divide los contenidos de los programas en dos grandes grupos: los económicos y los no económicos (Veciana, 2004:260). Las medidas económicas son muy variadas y pueden consistir, por ejemplo, en bonificaciones fiscales, aportaciones de capital semilla y capital de arranque, créditos bonificados, premios en metálico a las ideas empresariales de más interés, préstamos participativos; y, por supuesto, las subvenciones a fondo perdido, cada vez menos recomen-



dadas por los organismos supranacionales y por la doctrina, pero todavía el incentivo más apreciado por los emprendedores.

Entre las medidas no económicas destacan las relativas a la información sobre las acciones de apoyo y los trámites administrativos necesarios; el asesoramiento a la hora de elaborar el plan de empresa o de buscar la financiación imprescindible; la formación para la gestión del negocio; y, en ocasiones, la oferta municipal o autonómica de espacios modulares en los que iniciar temporalmente la actividad (viveros o incubadoras de empresas, centros de empresas, etc.).

De todas estas medidas hay una que resulta siempre imprescindible antes de que el emprendedor dé más pasos hacia la consecución de los objetivos que se ha fijado. Nos referimos al plan de negocio o *business plan*, cuya elaboración es el mejor de los caminos para transformar una oportunidad identificada o intuida en una empresa. Como se ha escrito (Nuño, 1994:18), “quien va a lanzar una actividad nueva corre el riesgo de enamorarse de ella y perder objetividad”, por lo que resulta conveniente poner las cosas “negro sobre blanco”, tarea que ayuda a definir, concretar y acotar, tanto el producto (bien o servicio) como las necesidades financieras, el plan comercial y el flujo de tesorería. Dicho todo lo cual, hay que advertir a continuación que ni la excelencia del proyecto ni las ayudas financieras sirven de mucho si el emprendedor no aborda su proyecto en el momento justo o no da con el nicho de mercado correspondiente.

**Tabla 9. Ayudas públicas a la creación de empresas en España**

Fase de concreción de la idea de negocio	Fase de elaboración del proyecto de empresa	Fase de constitución de la empresa	Fase de desarrollo de la empresa (primeros años)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración inicial de la idea.</li> <li>• Asesoramiento al promotor.</li> <li>• Formación teórico-práctica (básica) del promotor.</li> <li>• Capital semilla para la plasmación de la idea de negocio.</li> <li>• Concursos sobre nuevas ideas empresariales.</li> <li>• Fomento de nuevas vocaciones empresariales entre los jóvenes<sup>(1)</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico preliminar del proyecto.</li> <li>• Información general sobre el sector de actividad elegido.</li> <li>• Estudios de mercado y viabilidad.</li> <li>• Elaboración del plan de negocio.</li> <li>• Acceso a consultoría externa.</li> <li>• Cursos de formación para la gestión.</li> <li>• Manuales prácticos para la creación de empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tramitación del expediente de constitución.</li> <li>• Formación empresarial específica.</li> <li>• Información técnica.</li> <li>• Acceso a ayudas financieras públicas.</li> <li>• Capital de arranque.</li> <li>• Créditos puente.</li> <li>• Fondos de garantía.</li> <li>• Subvención a la puesta en marcha.</li> <li>• Gastos de certificación y homologación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoramiento de puesta en marcha.</li> <li>• Campaña de lanzamiento (gastos externos).</li> <li>• Tutoría los primeros años (asistencia técnica).</li> <li>• Formación (mejora de capacidad directiva).</li> <li>• Ayudas a la inversión.</li> <li>• Bonificación de tipo de interés de créditos.</li> <li>• Garantías recíprocas.</li> <li>• Créditos participativos.</li> <li>• Apoyo a planes de expansión.</li> </ul>

<sup>(1)</sup> Correspondería a una fase anterior: fase de fomento del espíritu emprendedor.

Fuente: Velasco (2003:93).

**Tabla 10. Programas y organismos de apoyo a la creación de empresas en España**

Administración comunitaria europea	Administración central	Administraciones autonómicas	Administración local
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa plurianual 1997-2000.</li> <li>• Red de CEEI (EBN).</li> <li>• Proyecto Eurospin.</li> <li>• Programa LEDA.</li> <li>• Iniciativas locales de desarrollo y empleo (ILDE).</li> <li>• Iniciativas comunitarias de empleo (Now, Horizon, Adapt, Euroform, Youthstart, Integra, EQUAL).</li> <li>• Tercer sistema y empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas locales de empleo.</li> <li>• Programas del Inem.</li> <li>• Programas del CDTI.</li> <li>• Programas de creación de empresas de la EOI.</li> <li>• Dirección General de Política de la Pyme.</li> <li>• Fundaciones Universidad-Empresa y centros de FP.</li> <li>• Creación de infraestructuras empresariales.</li> <li>• Plan de Fomento Empresarial.</li> <li>• Instituto de Crédito Oficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de las agencias de desarrollo regional.</li> <li>• Sociedades de desarrollo industrial.</li> <li>• Sociedades de capital riesgo.</li> <li>• Sociedades de garantía recíproca.</li> <li>• Centros de empresas e innovación (CEEI).</li> <li>• Viveros de empresas.</li> <li>• Captación de empresas extranjeras.</li> <li>• Programas para la creación de cooperativas y SALES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias de desarrollo local.</li> <li>• Agencias de desarrollo comarcal.</li> <li>• Nuevos yacimientos de empleo.</li> <li>• Programas de autoempleo.</li> <li>• Observatorios urbanos.</li> <li>• Escuelas y clubes de empresarios.</li> <li>• Rehabilitación de infraestructuras empresariales.</li> </ul>

Fuente: Velasco (2003:93).

En el caso español se ofrecen numerosos programas de apoyo a la creación de nuevas empresas, tanto por parte de la Administración central del Estado como por la de las comunidades autónomas. Esta proliferación, que muchos observadores consideran excesiva, no impide la aparición de nuevos programas (por ejemplo, la Administración central aprobó en 2006 el Plan de Fomento Empresarial, dotado con más de 8.000 millones de euros, 50 de ellos dirigidos a la línea ICO-Emprendedores), especialmente desde que las comunidades autónomas empiezan a finales de los años ochenta a adquirir un papel descollante en este ámbito, tras recibir las competencias en materia de política industrial y crear las agencias de desarrollo regional. Si a estas acciones unimos las desarrolladas por la Comisión Europea y por las corporaciones locales se completa una amplísima gama de actuaciones que no resulta posible describir en este trabajo, ni siquiera someramente. Un simple vistazo a las Tablas 9 y 10 resulta suficientemente ilustrativo de lo insuperable de la dificultad, así como de la conveniencia de limitar el alcance de los comentarios a cuestiones de índole general.

De todas estas instituciones y organismos, quienes están en mejores condiciones para aplicar con más éxito los contenidos de los programas pueden ser las más próximas a los emprendedores, en principio los gobiernos regionales y locales. Su cercanía a los problemas y a las características estructurales de sus territorios de actuación las hacen idóneas para diseñar y utilizar el instrumental concebido para el fomento de las nuevas empresas (Velasco y Esteban, 1997; Belso, 2004), aunque también es cierto que en este campo han proliferado tantos instrumentos que resulta prácticamente imposible innovar.

### 3.4 Una visión crítica

Como se ha señalado anteriormente, en España se ofrece un gran número de programas y casi infinitas medidas específicas para ayudar a los nuevos emprendedores a iniciar su actividad, lo que no significa que exista una auténtica política en esta materia. Es bien sabido que la simple acumulación de programas no basta para configurar una política y, si apuráramos el argumento, podríamos llegar a la conclusión de que la convivencia de un número tan elevado de programas es precisamente el síntoma más inequívoco de su ausencia (Velasco, 2003).

El Plan de Fomento Empresarial aprobado por el Gobierno español en el año 2006 viene a suplir esta falta de política nacional unificada. Está articulado en cinco directrices: potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad; fomentar la creación de nuevas empresas y el crecimiento empresarial; incrementar la capacidad de innovación y la transferencia de conocimiento; impulsar la internacionalización; y simplificar los trámites administrativos. En él se prevén más de 50 medidas, con una dotación presupuestaria de 8.000 millones de euros, para potenciar la creación de empresas y el espíritu emprendedor en España.

Sin embargo, a pesar de este intento de plantear una verdadera política en el ámbito *entrepreneurship*, la actual existencia de múltiples programas y administraciones compitiendo entre sí en este ámbito deriva en duplicaciones y solapamientos que conducen a la confusión de sus destinatarios, ciertamente abrumados por la multitud de mensajes y, en muchas ocasiones, por las incoherencias latentes en ellos. Situaciones de esta índole se producen también en otros países y en ocasiones se intentan extraer conclusiones positivas de la existencia de programas muy diversos ofrecidos simultáneamente, pero en nuestra opinión sería mucho más favorable para todos los agentes implicados la ordenación racional de las ayudas. La proliferación de programas e instituciones patrocinadoras nos conduce directamente a una primera reflexión: si de verdad se pretende evitar que las múltiples medidas destinadas a las nuevas empresas se pierdan entre las aún más numerosas acciones promotoras de los poderes públicos, la coordinación de los programas resulta a todas luces necesaria si no se quiere terminar desorientando y desanimando a los nuevos emprendedores. Dicha coordinación debe tener presente que los problemas locales exigen respuestas diseñadas y aplicadas a dicha escala, así como que las iniciativas de mayor éxito son las que han sabido combinar los apoyos de las administraciones centrales de los Estados con las potencialidades locales y logrado ensamblar los esfuerzos públicos con los privados.

De estas dos condiciones para el éxito, la clave para España es la segunda, porque ésta es precisamente la mayor debilidad del esquema nacional de apoyo a los aspirantes a empresarios. Las administraciones se van coordinando más o menos milagrosamente (aunque los solapamientos y hasta la competencia del sector público consigo mismo perduren todavía) y las instituciones comunes europeas han conseguido, a veces *manu militari*, imponer el tra-

bajo en común (por ejemplo, en la gestión de los recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales); pero la cooperación privada, y especialmente la de las grandes empresas, no se ha producido. Las causas de este hecho pueden buscarse tanto en la autosuficiencia de los políticos como en la proverbial despreocupación de las grandes empresas españolas por su entorno socioeconómico, pero es lo cierto que sólo en unos pocos casos aislados (y a veces por motivos meramente publicitarios, aunque esto sea lo de menos) puede hablarse de la implicación de las grandes empresas en el desarrollo económico local. Un fenómeno que se observa en países como EE UU, Suecia o Reino Unido, donde las grandes firmas suelen poner sus especialistas a disposición de los organismos públicos intermedios, convencidos de que la prosperidad de sus compañías depende también de la vitalidad de la economía local en la que están implantadas.

La creación de una red privado-pública es, por tanto, uno de los principales desafíos que la promoción de nuevas empresas tiene en España. Una red que asegure un apoyo multisectorial de acompañamiento a la joven empresa, desde el primer contacto (previo a la creación) hasta el final del segundo o tercer ejercicio de su actividad. Una red que, además de garantizar el seguimiento del proyecto, se convierta en un instrumento de cooperación y de lucha contra la creación de entornos autárquicos alrededor de cada pequeño empresario.

Partiendo de esta crítica global, podemos ir desgranando algunas otras inconsistencias del sistema español de apoyo a las nuevas empresas. En primer lugar, llama la atención el elevado porcentaje de nuevas firmas que desaparece entre el tercer y quinto año de actividad, prácticamente la mitad de ellas. Este hecho conduce al Consejo Económico y Social (CES, 2005) a denunciar el gran vacío institucional para garantizar la supervivencia de las nuevas empresas creadas; y nos lleva a pensar que, sin caer en paternalismos absurdos, conviene alargar la intervención/vigilancia de los agentes o instancias que otorgan las ayudas hasta un momento temporal que permita contribuir a consolidar las nuevas empresas en las que se han invertido esfuerzos públicos importantes (Saiz, 2006).

En muchas ocasiones, las ayudas para afrontar las dificultades a las que se enfrentan las empresas durante su proceso de consolidación vienen tan entrelazadas oficialmente con las destinadas a la creación de nuevos negocios que es casi imposible distinguir unas de otras. Las administraciones deberían hacer el esfuerzo por mostrar la secuencia lógica de las intervenciones, no solamente por razón de la clara diferenciación de las necesidades existentes en uno y otro caso, sino también porque la conjunción de ambas conduce a la desinformación de los potenciales beneficiarios (CES, 2005), que en ocasiones dejan de percibir la idoneidad del destino de los propios recursos financieros recibidos.

En cuanto a los programas orientados a la ayuda directa para los nuevos emprendedores, las opiniones de sus destinatarios son bastante relevantes. Recabadas en diversas oportunidades por los investigadores interesados en este sector, no permiten deducir que los programas hayan alcanzado el grado de desempeño que se supuso inicialmente. Así, una encuesta realizada en 2002 entre 458 empresas españolas de reciente creación (García Ta-

buenca *et al.*, 2004:174) puso de manifiesto una clara insatisfacción respecto a las ayudas recibidas, aunque las opiniones varían considerablemente en función de las características de las empresas: casi un 45% de los receptores consideró que las ayudas recibidas para la creación de sus empresas eran poco o nada satisfactorias, mientras que sólo un 37% manifestó que le parecieron bastante o muy satisfactorias.

Respecto al contenido concreto de las ayudas, las críticas se concentran mayoritariamente en la falta de adecuación de los mercados de capitales y crediticios a las necesidades específicas de las nuevas empresas. En el caso español destaca la inadecuada respuesta de las empresas privadas de capital riesgo, que raramente financian hoy en día a emprendedores. Los porcentajes que estas firmas dedican a financiar las primeras fases de las nuevas empresas (capital semilla y capital de arranque) son completamente ridículos, mientras constituyen un sólido pilar de los negocios nacientes en EE UU o en Irlanda. Esta inhibición de las empresas privadas de capital riesgo suele justificarse señalando que se han profesionalizado tanto que los costes en que incurren para analizar un proyecto les hace inviable estudiar siquiera la idoneidad de las pequeñas inversiones y que, por este motivo, prefieren entrar en una fase más tardía de la empresa, cuando ya ha demostrado su viabilidad y necesita una segunda vuelta de financiación para su desarrollo. Lamentablemente, la ausencia casi total de capital riesgo privado no es suplida en España, salvo en alguna honrosa excepción, por el capital riesgo público.

El capital riesgo privado español no deja en ningún momento de ser capital y, como tal, procura minimizar el riesgo. Además, en la práctica, no existe un adecuado *rating* (sistema de medición) tecnológico que permita un certero diagnóstico del riesgo implícito inherente a las nuevas empresas innovadoras. Tampoco en España existe un segundo mercado bursátil suficientemente desarrollado para facilitar una ágil desinversión a las entidades de capital riesgo. Por eso el capital riesgo privado se muestra tan conservador en sus inversiones. La actividad de entidades como La Caixa, a través de Caixa Capital Semilla, es un ejemplo a imitar por el resto de entidades financieras, con 29 proyectos empresariales apoyados y 5,5 millones de euros comprometidos en ellos desde el año 2004 (véase Tabla 11).

**Tabla 11. Proyectos apoyados por Caixa Capital Semilla**

AirWater	Futurlink	Wututu
Aplica	Hogar Digital	Xop
Apoteknos	IcarVisión	Cultivius
Atlas	Radiant Light	NTec
Daem	Raquel Moreno	Ekople
Das Photonics	Road Beacon System	Miramedia comunicación
Diana Media Group	TecnoArtés	Privalia Aifos
Ebiointel	TR Composites	Aifos
Exquisitarium	Vaelsys	Sanifit
Focus on Emotions	Vida Software	

Fuente: Expansión (2007)

En definitiva, en España solamente el capital riesgo público invierte en capital semilla (*seed capital*) y capital arranque (*start-up capital*). Los fondos ICO (Instituto de Crédito Oficial) de capital riesgo, creados por la entidad AXIS Participaciones Empresariales y los fondos de capital riesgo creados por las comunidades autónomas y algunas universidades públicas se vienen encargando de esta importante tarea.

Probablemente el modelo de capital riesgo público más avanzado sea el del País Vasco, principalmente por la variedad de productos financieros que ofrecen entidades como la Sociedad Gestión de Capital Riesgo del País Vasco (GECR, S.A.) o Seed Capital Bizkaia (capital semilla, capital arranque, participación temporal en el capital social de la nueva firma, etc.), siendo también de gran interés las iniciativas que la Generalitat de Cataluña (Iniciatives) y el ayuntamiento de Barcelona (Barcelona Emprén) han puesto en marcha los últimos años, entre ellas la Red de Trampolines Tecnológicos de Cataluña (a la que pertenecen las universidades catalanas, como la Universidad Politécnica y su programa Innova 31, así como las escuelas de negocios con sede en Barcelona). En Galicia también son muy activos el IGAPE (Instituto Gallego de Promoción Económica) y las universidades de Santiago de Compostela y Vigo, que han creado Univisco Galicia para el arranque de nuevas empresas provenientes del entorno universitario. También la Universidad del País Vasco tiene en fase de construcción un parque científico anexo, después de inaugurar su vivero de empresas de base tecnológica, ZITEK Mintegia.

Otras figuras financieras de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, como las sociedades de garantías recíprocas, los anticipos reintegrables, los créditos participativos, etc., que suelen complementar a los instrumentos tradicionales de financiación, son de muy escasa, por no decir nula, aplicación en la práctica al caso de las empresas de nueva creación, que tienen en la financiación de los proyectos uno de los principales escollos para la puesta en marcha de los proyectos.

Otro capítulo propicio al comentario crítico, en esta oportunidad no compartido por diversos colectivos relacionados, es el referente a la concesión de subvenciones a fondo perdido como método de incentivación. En este caso, los estudios del proyecto GEM arrojan conclusiones muy taxativas procedentes de las opiniones de los ciudadanos y expertos consultados en toda España: el 40% sitúa las subvenciones a fondo perdido en el primer lugar de las ayudas por ellos recomendadas, veinticinco puntos porcentuales por encima de la segunda (“reducir impuestos”) y veintinueve por encima de la tercera preferencia (“apoyo económico y formación para los más jóvenes”). Opiniones que se enfrentan claramente a las prescripciones de organismos supranacionales (como la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea), abiertamente partidarios de la eliminación de ayudas a fondo perdido que algunas entidades públicas conceden a nuestros promotores, así como de sustituirlas por fórmulas que no eliminen la asunción de riesgos financieros por parte del emprendedor, como “fondos de avales” o la participación temporal de las instituciones en el capital de las empresas creadas (Saiz, 2006).

La opinión de los organismos citados en contra de la utilización de subvenciones a fondo perdido se extiende a todo tipo de programas públicos y tiene tanto fuertes raíces filosóficas en el ámbito de la incentivación, como arraigo en los resultados empíricos. En nuestro caso, por ejemplo, no resulta exagerado afirmar que la mayor parte de las subvenciones a fondo perdido concedidas a los emprendedores se pierde, lo que obliga a eliminar (o, al menos, a resituarse) esta figura en la lista de incentivos posibles con la intención de evitar el despilfarro de los recursos públicos. En definitiva, sólo la ausencia generalizada de evaluaciones de estos procesos justifica la permanencia de esta modalidad entre los incentivos disponibles.

Otra crítica razonable al contenido de los programas es la relativa al escaso énfasis que generalmente hacen en la formación del futuro empresario. La literatura económica sobre *entrepreneurship* ha demostrado fehacientemente que, aunque algunos famosos empresarios hayan emergido desde niveles sociales y personales de muy escasa formación, los emprendedores que tienen una buena educación general (al menos en los países desarrollados) tienden mucho más a consolidar con éxito sus proyectos que sus colegas con bajos niveles de formación. En este sentido, las instituciones públicas son cada vez más sensibles a la formación de los potenciales emprendedores, una vez que se han acercado a ellas con algún proyecto en sus cabezas, adaptando los métodos de enseñanza a la naturaleza de los participantes y a los objetivos del programa o programas en cuestión (Scott *et al.*, 1996). Se trata de evitar la vigencia de la conocida frase: “si no sabes adónde vas, cualquier autobús te lleva hasta allí”. Dicho de otro modo menos metafórico, para ser un genio empresarial primero hay que conocer el oficio.

### 3.5 Algunas consideraciones finales

Una vez comentada la utilidad de las políticas públicas para la creación de nuevas empresas y las características esenciales de los programas con que se acercan a los emprendedores protagonistas y a sus proyectos, procedemos ahora a extraer de todo ello algunas consideraciones de carácter general respecto a las actuaciones que, en nuestra opinión, resultan más interesantes y eficaces para incentivar la actividad emprendedora.

En este sentido, la tarea esencial de las administraciones públicas es la de crear y consolidar, cada una en su ámbito competencial, un marco institucional que propicie y facilite la acción de los nuevos emprendedores. En ese entorno (que incluye, naturalmente, la estabilidad macroeconómica, la creación de infraestructuras económicas y sociales, e intangibles esenciales como la seguridad jurídica) deben adoptarse medidas concretas para la eliminación de trabas burocráticas en las relaciones administración-emprendedor, así como para la consolidación de unos mercados financieros sensibles a las necesidades de los proyectos empresariales nacientes. Del mismo modo, deben arbitrarse también medidas que se sirvan de las nuevas tecnologías de la información para asegurar la difusión del conocimiento y de

las prácticas innovadoras. Y deben eliminarse los demás obstáculos, algunos de considerable envergadura, para el nacimiento de nuevas empresas, como los relacionados con la formación, la fiscalidad, la pequeña participación femenina o la muy escasa implicación del capital riesgo en la concepción y primeros pasos de las nuevas aventuras empresariales.

Las administraciones públicas deben también garantizar los contenidos educacionales que favorecen la creación y generalización de valores que aprecien suficientemente el fundamental papel que desarrolla el empresario en una sociedad democrática y abierta. Unos valores que extiendan entre la población el conocimiento de las aportaciones del empresario a la creación de riqueza y empleo, así como la comprensión debida para sus fracasos ocasionales. En este sentido, debemos señalar que la Ley Orgánica de Educación (LOE) ha planteado acertadamente la enseñanza del espíritu emprendedor en el sistema educativo, desde primaria hasta bachillerato, introduciendo la iniciativa y el espíritu emprendedor como competencias clave para el aprendizaje permanente. Para esta importante tarea, las administraciones públicas deberían contar con el decidido apoyo y colaboración de las asociaciones empresariales (a veces demasiado concentradas en actividades relacionadas con la pura reivindicación gremial y la negociación colectiva) y de las grandes empresas, primeras potenciales interesadas en la creación de una tupida malla de pequeñas y medianas empresas en su proximidad. Y, por supuesto, no debe olvidarse el ámbito universitario. En muchas universidades españolas existen infraestructuras en forma de viveros de empresa que dan cabida a nuevos proyectos empresariales que parten de la comunidad universitaria. Sin embargo, todavía es débil la actividad de fomento en este sentido, por lo que serían deseables diferentes acciones, como la organización de cursos en los que los alumnos se enfrenten, aunque sea de forma simulada, a la creación de su propia empresa (Martín, *et al.*, 2005).

En cuanto a las intervenciones concretas de las administraciones públicas españolas, la mayor parte de los observadores destaca tanto su excesivo número como su falta de adaptación a las necesidades reales. La primera de estas críticas parece plenamente justificada si tenemos en cuenta el “inmanejable enjambre de normas y ayudas existentes” (García Tabuenca *et al.*, 2004:195), buena parte de las cuales aparecieron en momentos de angustia por la dramática situación del empleo y destacan por su carácter indiscriminado, es decir, porque “no suelen tener en cuenta la cualificación del proyecto o de la actividad empresarial” (CES, 2005). Todo lo cual obliga a la revisión general del contenido de las ayudas y a demandar la ya comentada coordinación institucional para la organización eficiente de los recursos puestos en juego. En cuanto a la inadaptación de las actuaciones a la realidad que pretenden impulsar o remediar, se ha constatado la ya denunciada paradójica circunstancia de que, en esa pléyade de ayudas públicas, empiezan a escasear las medidas específicas que se centren en el fomento de la cultura emprendedora, por cuanto tratan más bien de apoyar la creación de nuevas empresas y no el surgimiento de una mayor disposición a emprender por parte de la población. Además, se echan de menos actuaciones tendentes a la consolidación de los proyectos empresariales iniciados, más necesarias cuanto mayor es su base tecnológica y su perfil innovador.



Otra consideración que puede deducirse de los análisis empíricos realizados es que los efectos positivos de las políticas de apoyo a la creación de nuevas empresas en la economía y en el empleo se registran, sobre todo, en el largo plazo, por lo que las instituciones públicas que impulsan estos programas deben ser pacientes y perseverantes (Weenekers *et al.*, 2005) si quieren disfrutar de los resultados de sus esfuerzos en las tasas de creación de nuevos negocios. Intentar emular las cifras y la tipología de creación de nuevas empresas de países como EE UU o Irlanda, en los que se observa una cada vez mayor relación entre creación de empresas e innovación tecnológica, es un objetivo poco realista si lo que se espera es obtener resultados en el corto plazo. EE UU, por ejemplo, nos lleva más de veinte años de ventaja en el esfuerzo de fomento del espíritu emprendedor. Hace poco menos de veinticinco años sus cifras de creación empresarial eran muy similares a las que actualmente se observan en España. Sin embargo, la apuesta de EE UU por las políticas en el ámbito *entrepreneurship* como motor de crecimiento ha dado sus frutos; por tanto, ¿por qué no habríamos de esperar una contrapartida similar a los esfuerzos de inversión pública que se vienen realizando en la última década en nuestro entorno? Lo que no se puede pretender es materializar muchos proyectos innovadores y con ambición internacional en el corto plazo, cuando lo que escasea es la figura del emprendedor (innovador o no). En los últimos cinco años se está priorizando tanto el apoyo a esta supuesta figura emprendedora de éxito que se está olvidando el principal foco de acción: el fomento de la cultura emprendedora.

Además, de los trabajos citados anteriormente también se deduce que conviene acercar las medidas de apoyo a los emprendedores hasta el entorno regional y local, dado que las instituciones competentes en estos ámbitos están más próximas a los problemas reales de la zona y están en mejores condiciones (a través de las agencias de desarrollo regionales y locales) para aunar las voluntades públicas y privadas a favor del desarrollo económico. Todo lo cual implica modificaciones en la clásica misión de la Administración central del Estado, para introducirla más en tareas de coordinación general que en la relación directa con los destinatarios finales de los incentivos. Sin embargo, tampoco conviene desdeñar los inconvenientes de una legislación regional excesivamente diferencial, por cuanto existen materias muy sensibles, como la educación, que pueden dificultar en ocasiones la determinación de unas directrices compartidas para el fomento de la opción emprendedora como futuro profesional; ni olvidar que las necesidades de evaluación de los programas aumentan a medida que se incrementa su gestión descentralizada, aunque sólo sea para intentar evitar la creación de “cajas negras” que atenten contra la transparencia exigible a la administración de los recursos públicos.

## 4. Evaluación de políticas de creación de empresas: una propuesta

### 4.1 La evaluación de resultados: un ámbito olvidado

Uno de los campos más descuidados en el ámbito de las políticas de apoyo a nuevos emprendedores es su evaluación y posterior mejora continua (Belso, 2002; Nolan, 2003; Parker, 2005). Las escasas evidencias empíricas en este ámbito apuntan hacia la inexistencia de correlaciones en el corto plazo entre las tendencias nacionales de autoempleo y los desembolsos en programas de apoyo a la creación de empresas (OCDE, 2000), por lo que, tal y como ya hemos comentado en el apartado anterior, algunos autores (Wennekers *et al.*, 2005; Bosma *et al.*, 2002) sugieren a las instituciones públicas dedicadas a esta labor paciencia y tenacidad para observar los efectos de sus actuaciones. Esta constatación, a veces intuitiva, de que los programas de creación de empresas tienen un efecto muy pequeño en las tendencias laborales regionales y nacionales, puede ser una de las causas de este abandono de la evaluación por parte de los responsables públicos.

Existen algunas evaluaciones en el ámbito global de las políticas activas de empleo dignas de mención (por ejemplo, Meager y Evans, 1997; Heckman *et al.*, 1999); también se han publicado diversos trabajos cuyo objetivo es observar el efecto retardado que la creación de empresas tiene en el empleo y en el crecimiento económico (por ejemplo, Fritsch y Mueller, 2004; Van Stel y Storey, 2004), pero apenas existe literatura que evalúe específicamente el efecto directo de las políticas de creación de empresas en esas variables y, además, las conclusiones de cada uno de los análisis no son homogéneas y en algunos casos resultan incluso contradictorias. Por ejemplo, los trabajos de Meager *et al.* (2003) para Gran Bretaña avalan que la participación en el programa estudiado (*Prince's Trust*) tenía un impacto positivo significativo en las rentas de los autoempleados. De manera similar, Griggs y Weaber (1997), para Escocia, concluían que los apoyos públicos podían tener un efecto positivo significativo en la creación de nuevas empresas. Sin embargo, Glas y Cerar (1997), por el contrario, afirmaban que estos apoyos estaban lejos de constituir una panacea para el problema del desempleo en una economía en transición como la eslovena. En esta misma línea, Jasinski y Dunn (1999) sostenían que los programas de apoyo no lograban garantizar la estabilidad en el empleo, si bien, añadían, sí facilitaban la superación de algunos problemas a los que debe enfrentarse un emprendedor sin experiencia. Por su parte, Meager (1993), que estudió las políticas activas de empleo dirigidas al autoempleo en varios países europeos, España entre

ellos, afirmaba que aunque la creación de empleo de estas iniciativas es normalmente baja, el coste por empleo creado suele ser menor en comparación con otras políticas activas de empleo, especialmente si tenemos en cuenta que normalmente sustituyen a los seguros por desempleo. Mediante un análisis coste-beneficio, Cowling y Hayward (2000) pusieron de manifiesto que el incremento de la empleabilidad era uno de los principales resultados del programa estudiado, y concluyeron, además, que los efectos en forma de ahorro de beneficios sociales y de incremento en los pagos fiscales por renta de los beneficiarios excedían significativamente los costes del programa. La aproximación no paramétrica de Almus (2004) demuestra que las empresas que disfrutaron de préstamos subvencionados para emprender del Deutsche Ausgleichsbank alemán mejoraron significativamente su tasa de crecimiento de empleo, en comparación con aquéllas que no disfrutaron de esos apoyos iniciales.

Por último, debemos citar cuatro trabajos empíricos en el ámbito español, tesis doctorales en todos los casos (Urbano, 2002; Belso, 2002; Díaz, 2003; Saiz, 2006), que estudiaban estas políticas en Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y el País Vasco respectivamente. Urbano (2002) puso de relevancia una mayor valoración por parte de los beneficiarios catalanes de ayudas de los programas no económicos, en comparación con los que aportaban ayudas económicas. Belso (2002) encontró que las entidades públicas más cercanas al ciudadano obtenían mejor valoración y que los apoyos públicos relacionados con el fomento empresarial eran poco conocidos. Díaz (2003) señalaba que el factor considerado como más favorecedor de la creación de empresas en Extremadura era el “apoyo gubernamental”. Y Saiz (2006) concluyó con la denuncia del escaso nivel de conocimiento y uso por los emprendedores de las políticas de creación de empresas en España.

La escasez de estudios y de argumentos, tanto a favor como en contra de la intervención pública en la promoción empresarial, avalan la necesidad de mejores y más evaluaciones generalizadas de estos programas. Evaluaciones que, apoyen o no las intervenciones públicas para la creación de empresas, al menos aportarían un aprendizaje para la mejora continua en la aplicación de programas, la priorización de intervenciones en algunos sectores o colectivos y la optimización de los recursos públicos.

## 4.2 Metodologías para la evaluación

La evaluación de la actividad pública en cuanto a la eficiencia, eficacia y equidad con la que se administran los fondos públicos, no es sólo una preocupación de los ciudadanos como administrados (De Vera, 2005). Todos los gobiernos tienen gran interés por conocer los efectos de sus políticas y un modelo de evaluación adecuado genera gran cantidad de información detallada, objetiva y fiable (Garde, 2005). Si se quiere atender la demanda de los ciudadanos de manera adecuada, es indispensable definir de forma clara los objetivos de los programas públicos, y conocer sus costes, procesos, resultados obtenidos e impacto social que producen.

En definitiva, la evaluación es necesaria:

- porque puede ayudar a las entidades públicas a mejorar significativamente su gestión;
- por razones de contabilidad de los recursos públicos;
- para racionalizar el reparto de los presupuestos;
- y para informar al ciudadano sobre la conveniencia de las intervenciones públicas y sus resultados.

La literatura genérica que aborda los problemas, ventajas y metodologías sobre evaluación de programas públicos desde sus distintas perspectivas es relativamente abundante (Cooke, 1985; Patton, 1990; Ballart, 1992; Monnier, 1995; Alvira, 1996 y 1997; IGAE, 1997; Vedung, 1997; Norberto, 1999; Cansino, 1999 y 2001; Mayne y Zapico, 2000; AECA, 2000; Amondarain *et al.*, 2001; Díez, 2001; y Roche, 2004) y ha planteado desde sus inicios un eterno debate entre evaluadores partidarios de métodos cuantitativos y cualitativos (Cooke, 1985; Mohr, 1995; Patton, 1990). Sin embargo, “cada situación evaluativa va a requerir un desarrollo metodológico único” (Díez, 2001:181). No existe un diseño metodológico ideal, ni es posible buscar una receta polivalente, ya que el evaluador se va a enfrentar con realidades complejas. Por tanto, cada evaluación tiene que ser única y específica.

En la práctica, se suelen utilizar métodos cualitativos cuando no existen datos cuantitativos disponibles. Pero lo óptimo es disponer de información de ambos tipos: cuantitativa y cualitativa, siguiendo la estrategia de evaluación conocida como “triangulación”, que consiste en la utilización de metodologías y fuentes de datos diversas para enriquecer la evaluación (Vedung, 1997:185; Díez, 2001:178), siempre teniendo en cuenta que un método adicional de evaluación incrementa los costes y su beneficio marginal es decreciente, por lo que el límite está en el momento en que el beneficio incremental sea igual al coste de una nueva evaluación.

En lo que respecta a los agentes responsables de la evaluación, el Reglamento del Consejo Europeo (Consejo Europeo, 1999) por el que se establecen las disposiciones generales sobre los fondos estructurales del periodo 2000-2006 (artículos 40 y 41) señala que las evaluaciones previas de los programas financiados por estos fondos deberán ser realizadas por unidades de evaluación interna. Sin embargo, este mismo Reglamento, en sus artículos 42 y 43, determina que las evaluaciones intermedias y posteriores deberán realizarlas expertos independientes. Dado que una parte importante de las intervenciones públicas dirigidas al fomento de nuevas empresas se enmarcan dentro de partidas presupuestarias procedentes de los fondos estructurales, parece procedente dejarse guiar por el anterior planteamiento. Optaríamos entonces por un método de evaluación mixto, en el que la participación externa aporte objetividad y rigor; y la interna un nivel de reflexión superior, debido al mejor conocimiento de la actividad evaluada.

Teniendo en cuenta la división anterior, los esfuerzos de evaluación de las distintas Administraciones públicas regionales y locales deberían centrarse en la evaluación previa, es decir, en la fase de diseño de nuevos programas y en la evaluación de proceso, con el objetivo de generar datos intermedios del funcionamiento de los programas. Así, recaería en los gobiernos y las instituciones de mayor ámbito la más compleja evaluación del impacto global de las intervenciones. Y, para ello, es necesario disponer de datos comparables, por lo que los métodos de evaluación de cada política y en cada administración deberían ser homogéneos, o al menos priorizar la medición de los mismos aspectos.

### 4.3 Dificultades en la evaluación de las políticas de creación de empresas

A la vista de las escasas experiencias de evaluación recogidas al comienzo de este apartado, parece que medir el impacto real que las políticas de creación de empresas tienen en el empleo y el crecimiento económico resulta una tarea compleja. Las metodologías que se han usado para evaluar *ex post* estas políticas demuestran que los efectos posteriores son demasiado difusos, el coste de estas técnicas demasiado caro y el método muy poco fiable, por lo que una de las primeras implicaciones que podemos extraer es que, por el momento, la implantación de un sistema completo de evaluación por parte de las instituciones públicas no es rentable, ni en términos económicos y presupuestarios, ni de esfuerzo<sup>1</sup>. Lo que sí es viable y absolutamente necesario en el momento actual es que las entidades públicas se impliquen en evaluaciones de tipo parcial que permitan dar los primeros pasos hacia evaluaciones completas. La utilización homogénea y generalizada de un sistema de indicadores sencillos y realistas, como el que proponemos en el apartado siguiente, aportaría información suficiente y continuada para el diseño de nuevas políticas y la mejora de las existentes.

Pero en todo caso, y con independencia del modelo de indicadores utilizado, hemos observado que la primera dificultad a la hora de medir los resultados de estas políticas reside en la propia tipología de los servicios de apoyo a la creación de empresas, que dificultan delimitar qué es éxito y qué es fracaso para una entidad o un programa que fomenta el espíritu empresarial. Medir el éxito de las instituciones de creación de empresas y de fomento del espíritu emprendedor exclusivamente en función del número de empresas que se crean y que se mantienen en el mercado resulta no sólo injusto, sino del todo incompleto. Por una parte, estaríamos obviando la importante labor de sensibilización que realizan estas instituciones y, por otra, estaríamos valorando la mortandad temprana de empresas como un fracaso. Así, los programas dirigidos a emprendedores deberían ser juzgados a través de objetivos más amplios, que no estigmaticen socialmente el potencial futuro de

---

<sup>1</sup> Las evaluaciones de impacto quedarían relegadas exclusivamente al ámbito científico-académico a través del avance en técnicas experimentales.

los emprendedores con proyectos fallidos, y que permitan medir la labor de fomento del espíritu empresarial que estos programas realizan como un resultado culturalmente positivo en nuestra sociedad. Para ello, los indicadores relativos a la creación de empresas deberían complementarse con mediciones como el número de proyectos presentados anualmente (se materialicen o no) o el número de asistentes a charlas de sensibilización, complementándolo con la realización de encuestas de satisfacción a las personas usuarias de estos servicios (sean o no emprendedores).

En definitiva, los efectos difusos que generan estas políticas, y a los que estamos continuamente aludiendo, hacen que sea más justo valorar el éxito cuantificando no sólo el número de empresas creadas, sino el número de apoyos totales. Evidentemente, en el sistema de indicadores que vamos a definir, será necesario medir el número de empresas. Pero eso no quiere decir que sea ese únicamente el indicador válido para valorar el éxito o fracaso total de la entidad promotora de las ayudas.

La segunda gran traba para la evaluación de los programas de creación de empresas es la falta de cultura evaluadora extendida entre las entidades públicas. Medir la aportación de estas políticas a las tasas de autoempleo, el número de empresas creadas, sus resultados empresariales, etc., no parece *a priori* difícil. Sin embargo, en la mayor parte de los países desarrollados no existen estadísticas oficiales que permitan medir la actividad emprendedora adecuadamente. Además, la escasa cultura de evaluación generalizada en las instituciones públicas está generando dificultades en la obtención de los datos necesarios para realizar evaluaciones rigurosas sobre el impacto que estas acciones tienen en variables como el empleo y el crecimiento económico regional y nacional. Por ello planteamos la necesidad de construir una serie de indicadores internos que faciliten la aportación de esos datos por parte de las entidades implicadas en las políticas de *entrepreneurship*.

#### **4.4 Un paso adelante en la evaluación de entidades de apoyo a la creación de empresas: propuesta de un sistema de indicadores de gestión**

Como ya se ha comentado, el objetivo principal de esta parte del estudio es dar los primeros pasos con el fin de generar un modelo de evaluación para entidades dedicadas al impulso de la creación de empresas y el fomento del espíritu emprendedor que sirva de fase previa para una evaluación posterior. Para ello, proponemos una metodología de autoevaluación a través de indicadores de gestión<sup>2</sup> para las agencias públicas dedicadas a esta labor, cuyo objetivo es doble (véase Gráfico 8): por un lado, mejorar la ejecución de

---

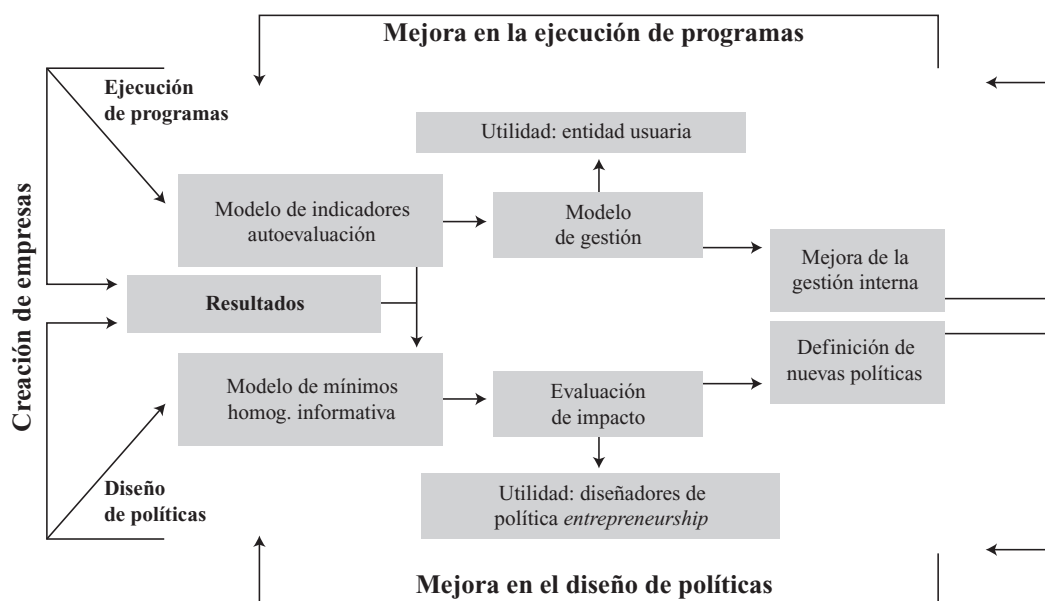
2 El modelo de indicadores propuesto fue testado previamente en una institución dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia, DEMA-Enpresa Garapena, cuyo principal objetivo es el fomento del espíritu emprendedor.

los programas de apoyo a emprendedores y, por otro, plantear la necesidad de homogeneizar la información sobre los resultados de las diferentes políticas que permitan realizar evaluaciones de impacto a largo plazo como herramienta fundamental para los diseñadores de nuevas políticas en el entorno *entrepreneurship*.

Para alcanzar unos niveles de calidad adecuados tanto en la planificación como en la evaluación es necesario generar modelos a medida en los distintos organismos. Sin embargo, a pesar de abogar por modelos de evaluación a medida, creemos que las autoridades estatales y regionales deberían definir una serie de indicadores mínimos que lograsen aportar homogeneidad informativa respecto a los resultados de los esfuerzos públicos de apoyo a la creación de empresas. Así, el sistema de indicadores que sugerimos en este apartado pretende ser un modelo de mínimos que facilite el desarrollo de una base de datos que permita realizar evaluaciones generales sobre estas políticas, lo que supondría un gran avance en las evaluaciones de impacto a largo plazo.

Nuestra propuesta no pretende ser un modelo completo de evaluación, sino más bien una herramienta que fomente el hábito de evaluación entre los organismos públicos dedicados a esta labor, un instrumento susceptible de despertar el interés y de concienciar sobre la necesidad de evaluar sus actividades con el objeto de mejorar la gestión. En definitiva,

**Gráfico 8. Propuesta de metodología de evaluación para entidades dedicadas a la creación de empresas**



Fuente: Elaboración propia

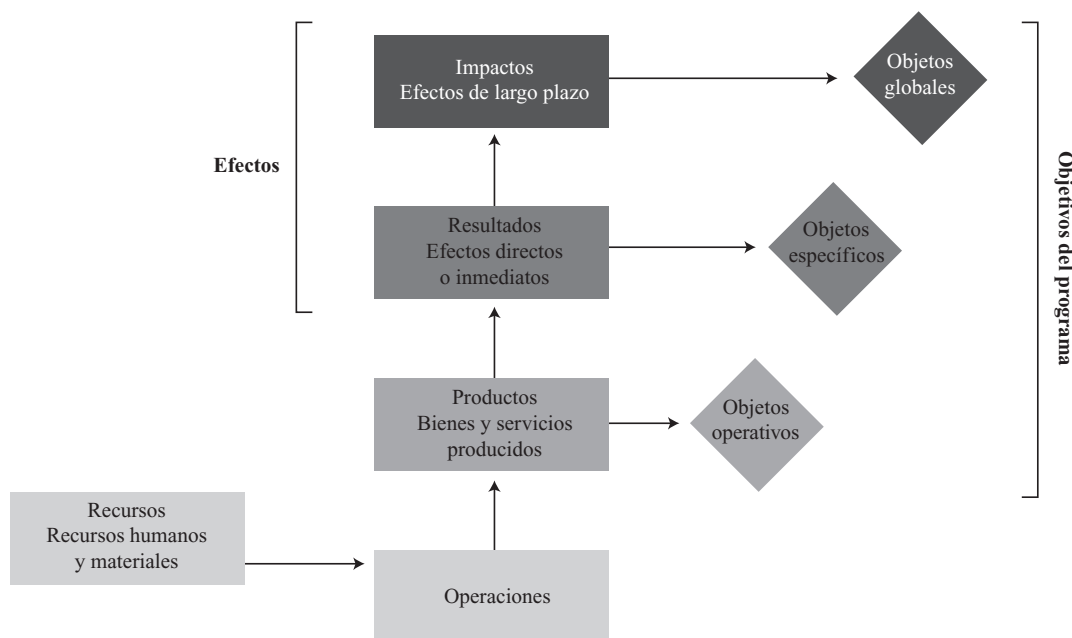
nuestro interés es sugerir un conjunto de indicadores de gestión sencillos y genéricos que representen una fase previa para una evaluación posterior, y que puedan ser adecuados para cualquier entidad dedicada a la labor de apoyo a emprendedores. La utilización generalizada de este sistema de indicadores de autoevaluación que proponemos debería en principio permitir una mayor homogeneización informativa que facilite la realización de evaluaciones serias sobre el impacto real de los programas, de las que actualmente carecemos.

El diseño de un sistema de indicadores nos permitirá agrupar los propósitos de los programas en objetivos globales, específicos y operativos, logrando, además, que resulte más sencillo distinguir los indicadores que nos aportan información previa, intermedia o de impacto.

En general, definir estos objetivos evitando detallar las tablas de subprogramas (con subobjetivos propios) que una entidad pueda tener en funcionamiento aportará mejores resultados y mayor sencillez al proceso.

Debemos adelantar que el sistema de indicadores que proponemos a continuación es extremadamente sencillo, y que éste es justamente uno de nuestros objetivos. De hecho, consideramos que, si cualquiera de los indicadores que proponemos a continuación supusiese una especial dificultad de cuantificación para las entidades de apoyo a nuevas ideas de negocio hacia las que van dirigidos, estaríamos fracasando en la propuesta. La justificación de su ex-

**Gráfico 9. Definición de objetivos**



Fuente: Elaboración propia



tema sencillez estriba en su orientación hacia el uso real. Estimamos que cuanto más simple se presenta una metodología de gestión, mayor es su utilización práctica y, por tanto, su valía. La existencia generalizada de esos pocos datos de actividad (que recoge el sistema que proponemos) en las entidades del sector supondría un gran avance en las evaluaciones de impacto. Sin la disposición de datos cuantitativos que avalen los resultados de las políticas públicas de apoyo a nuevos emprendedores es sumamente difícil, cuando no imposible, realizar evaluaciones serias sobre el impacto que estas acciones tienen en variables como el empleo y el crecimiento económico regional y nacional.

Por tanto, consideramos que las reivindicaciones científicas y políticas sobre la necesidad de examinar los efectos reales que las políticas de *entrepreneurship* tienen en el entorno nacional y local (con partidas presupuestarias cada vez más abultadas) deben partir de una reivindicación mucho más sencilla: la mejora de la gestión interna de los entes públicos dedicados a esta labor.

Los criterios básicos para la selección de estos indicadores clave son (Comisión Europea, 2000):

- La relevancia: la información que aporten debe ser prioritaria.
- La cuantificación y objetividad: estos indicadores deben ser útiles para la fijación y evaluación de objetivos cuantitativos.
- La fiabilidad: claridad de definición y facilidad de agregación para evitar ofrecer visiones contrapuestas.
- La disponibilidad y accesibilidad: su coste de mantenimiento debe ser aceptable (siempre inferior a los beneficios que aporta) y deben ser fáciles de calcular e incorporar al sistema de seguimiento.

En concreto, los atributos que hay que medir se materializarían en los siguientes subgrupos de indicadores:

- Indicadores de eficacia.
- Indicadores de eficiencia.
- Indicadores de economía.
- Indicadores de calidad.
- Indicadores de perfil de usuario.
- Indicadores de impacto social.

## A) Indicadores de eficacia (por año presupuestario)

**Tabla 12. Indicadores de eficacia**

- (1) Número total de empresas creadas<sup>3</sup>
- (2) Número de promotores por empresa creada
- (3) Número medio de promotores por empresa creada =  $[\sum (2) / (1)]$
- (4) Número de empleos directos creados por empresa<sup>4</sup>. Se incluyen los empleos de los propios emprendedores
- (5) Número medio de empleos directos por empresa creada =  $[\sum (4) / (1)]$
- (6) Número total de solicitudes. Se incluye el total de ideas empresariales solicitantes de apoyo, sean seleccionadas o no, para formar parte de los proyectos de empresa apoyados<sup>5</sup>
- (7) Número total de solicitantes. Se incluye el total de solicitantes vinculados con el indicador (6)
- (8) Número total de solicitudes aceptadas
- (9) Número total de solicitantes aceptados<sup>6</sup>
- (10) Número de planes de empresa generados
- (11) Número de acciones de sensibilización del espíritu emprendedor
- (12) Número total de asistentes a las acciones de sensibilización
- (13) Número de acciones formativas ofertadas para emprendedores<sup>7</sup>
- (14) Número total de horas de formación ofertadas
- (15) Número de participantes beneficiarios de las acciones formativas
- (16) Aprovechamiento e interés de las acciones formativas<sup>8</sup> =  $(15) / (9)$
- (17) Indicadores de capacidad de servicio (*ratios* de aceptación de beneficiarios e ideas empresariales)<sup>9</sup>
- (17.1) Capacidad para ideas =  $(6) / (8)$
- (17.2) Capacidad para beneficiarios =  $(7) / (9)$
- (18) *Ratio* de constitución empresarial en función de las solicitudes =  $(1) / (6)$
- (19) Número de proyectos en primera fase (presentación de la idea)
- (20) % de proyectos que pasan a segunda fase (elaboración del plan de empresa)<sup>10</sup>
- (21) Número de proyectos en segunda fase (elaboración del plan de empresa)
- (22) % de proyectos que pasan a tercera fase (constitución y consolidación)<sup>11</sup>
- (23) Número de apariciones anuales en los medios de comunicación: prensa escrita, radio y televisión
- (24) Número de presentaciones de la entidad en ferias, jornadas y eventos relacionados con el sector<sup>12</sup>
- (25) Número de accesos a la página web corporativa

Fuente: Elaboración propia

- 3 No se tiene en cuenta el tipo de empresa, sector, etc. En un grupo posterior de indicadores: “indicadores de perfil de usuario” definiremos un conjunto de ellos orientados exclusivamente al conocimiento del perfil del emprendedor y de su negocio.
- 4 No se tiene en cuenta el tipo de empleos creados (a tiempo completo o parcial, tipos de contrato, etc.). Dentro del apartado de “indicadores de impacto social” incluiremos la tipología de empleos generados en las nuevas empresas.
- 5 El número total de solicitudes (6) y solicitantes (7) debería proporcionarnos una medida válida sobre el interés empresarial. Por tanto, medir el crecimiento de estas solicitudes y solicitantes a través de los años nos reportaría un indicador de impacto sobre la sociedad en cuanto al fomento del espíritu emprendedor. Las características de los solicitantes también se verán incluidas dentro del apartado “indicadores de perfil de usuario”.
- 6 Aportaría el número total de participantes reales en los programas de apoyo (en cualesquiera de las fases de desarrollo de la idea y creación de la empresa). Lleguen o no a constituir empresa, están impregnados por el espíritu emprendedor. El hecho de que no la constituyan ahora no quiere decir que no lo hagan en un futuro. También lo incluiremos dentro de “indicadores de perfil de usuario”.

## B) Indicadores de eficiencia presupuestaria

**Tabla 13. Indicadores de eficiencia presupuestaria**

(26)	Presupuesto anual total de la entidad
(27)	Presupuesto total destinado para apoyos directos a la creación de empresas
(28)	Presupuesto total destinado a programas de formación
(29)	Presupuesto total destinado a acciones de sensibilización
(30)	Presupuesto total destinado a acciones de comunicación
(31)	Presupuesto total destinado a subvenciones a fondo perdido a emprendedores
(32)	Importe medio por empresa creada: $= (25) / (1)$ y $= [(26) + (30)] / (1)$
(33)	Importe medio por empleo directo generado $= (25) / (4)$ y $= [(26) + (30)] / (4)$
(34)	Importe de subvenciones a fondo perdido por empresa creada ( y por empleo directo generado) $= (30) / (1)$ y $= (30) / (4)$
(35)	Importe medio por solicitante $= (26) / (7)$ y $= (25) / (7)$
(36)	Importe medio por participante $= (26) / (9)$ y $= (25) / (7)$
(37)	Importe medio de los programas de formación (por acción formativa y por hora) $= (27) / (13)$ y $= (27) / (14)$
(38)	Importe medio por participante en los programas de formación $= (27) / (15)$
(39)	Importe medio de las acciones de sensibilización (y comunicación) $= (28) / (12) = [(28)+(29)] / (12)$

Fuente: Elaboración propia

## C) Indicadores de economía

Para definir unos verdaderos indicadores de economía deberíamos conocer el coste que los servicios prestados por las entidades dedicadas al fomento empresarial tienen en el mercado. Estos servicios no se prestan de igual modo cuando están disponibles en el mercado, por lo que al menos podría compararse la labor de estas entidades en cuanto a criterios de economía si se dispusiese de la media de los costes que soportan el resto de organismos dedicados a la

- 7 En este caso es necesario recoger la tipología de las acciones formativas.
- 8 El porcentaje abultado o no de este indicador debería ser cuidado (con datos cualitativos adicionales) para juzgar internamente el interés de las acciones formativas propuestas y la mejor adecuación de estas acciones a las necesidades formativas reales de los usuarios.
- 9 Deberían indicarnos si la dimensión de servicio es suficiente para hacer frente a la demanda social existente (individuos participantes e ideas de negocio).
- 10 En este caso es indispensable la aportación de información cualitativa que nos permita valorar las razones de no continuidad: encuentran empleo, no viabilidad de la idea, falta de voluntad de los emprendedores, etc.
- 11 En este caso, y al igual que en el indicador (20), es indispensable la aportación de información cualitativa, incluso más detallada que en (20), que nos permita valorar las razones de no continuidad: encuentran empleo, no viabilidad de la idea, falta de voluntad de los emprendedores, etc.
- 12 Estas entidades deberían realizar un anexo a sus clásicas “memorias de actividad”, que recogiese también una “memoria de comunicación” y en la que se reflejan detalladamente los dos indicadores anteriores. Estas apariciones públicas y en medios de comunicación son necesarias por criterios de equidad de los servicios públicos. Es decir, todos los potenciales emprendedores deberían conocer la actividad, la oferta y cómo recurrir a estos servicios públicos. Además, estos indicadores de actividad de comunicación son también indudablemente útiles como indicadores de fomento del espíritu emprendedor.

misma labor en el sector. En este sentido, debemos añadir que sólo la media del sector nos serviría como importe estándar comparable. Una comparación de estos indicadores entidad por entidad sería totalmente injusta e irreal. La naturaleza de los proyectos atendidos por los distintos organismos es suficientemente diversa como para dejar de lado que los costes que generan esos apoyos pueden ser totalmente diferentes en función de la carga tecnológica de los proyectos, de su sector de actividad, de las necesidades de capital de los promotores, etc.

Por tanto, en este apartado de indicadores de economía, disponiendo de los costes estándar sectoriales, deberían cotejarse todos los indicadores recogidos en el apartado 2, para los que exista ese coste estándar. El objetivo es observar la competitividad interna en la aportación de los distintos servicios.

Por ejemplo: Importe medio por empresa creada (31)/Importe estándar del sector.  
Además, en este apartado añadiremos los costes de la plantilla de la entidad.

---

#### Tabla 14. Indicadores de economía

---

- (40) Plantilla total (nº de personas, independientemente de su dedicación)
- (41) Plantilla directa (empleos dedicados a la actividad de creación de empresas)
- (42) Plantilla indirecta (empleos dedicados exclusivamente a actividades de gestión y administración del servicio de los empleos directos) y otros (mantenimiento, limpieza, portería, etc.)
- (43) Coste total de la plantilla (plantilla directa e indirecta)
- (44) Porcentaje de presupuesto dedicado a RR HH = (25) / (42)

---

Fuente: Elaboración propia

---

#### D) Indicadores de calidad

Estos indicadores deberían obtenerse de las encuestas de satisfacción estandarizadas que toda entidad debe pedir a sus participantes. En muchos de estos cuestionarios se permite la aportación de valoraciones de tipo cualitativo muy valiosas que conviene recoger cuidadosamente, utilizando el método que suponga una mayor sencillez y detalle. El objetivo es que los indicadores que se obtengan sean muy sencillos, pero sin omitir ninguna información, de manera que, por una parte, la entidad pueda realizar una rápida evaluación interna de servicio al usuario, pero, por otra, tenga datos suficientes si es que desea realizar una evaluación más profunda de cara a una planificación y proyección estratégicas.

Estas encuestas deberían recoger valoraciones (a través de una escala de Likert) de cada uno de los servicios que aporta, y en cada uno de los momentos del proceso natural de creación empresarial. Valgan los siguientes indicadores para poner algunos ejemplos, ya que cada entidad tiene sus propios cuestionarios de satisfacción (en muchos casos muy influenciados por el modelo EFQM (European Foundation for Quality Management, Fundación Europea para la Gestión de la Calidad):

**Tabla 15. Indicadores de calidad**

- (45) Valoración de los participantes en primera fase
- (46) Valoración de los participantes en segunda fase
- (47) Valoración de los participantes en tercera fase
- (48) Valoración de los participantes en acciones de formación
- (49) Valoración de los participantes en acciones de sensibilización

Fuente: Elaboración propia

### E) Indicadores de perfil de usuario

Los indicadores de perfil de usuario son fundamentales para detectar las necesidades de los emprendedores no cubiertas y para tomar decisiones de segmentación por colectivos. Deben recogerse datos de perfil de usuario de todos los colectivos: solicitantes, participantes y empresarios.

En cuanto a las empresas creadas, deberían medirse las siguientes características de los emprendedores y sus empresas:

**Tabla 16. Indicadores de perfil de usuario**

- (50) Edad
- (51) Sexo
- (52) Nivel formativo
- (53) Número de socios al inicio de la actividad = (2)
- (54) Experiencia emprendedora anterior
- (55) Situación laboral anterior (estudiantes, inactivos, parados, autoempleados, empleados por cuenta ajena, empleadores...)
- (56) Empleos directos generados al inicio de la actividad por (53.1) sexo, (53.2) edad y (53.3) tipo de contrato de las personas empleadas en las nuevas empresas
- (57) Inversión inicial necesaria
- (58) Aportación de recursos propios
- (59) Necesidades de financiación externa inicial
- (60)  $Ratio$  de endeudamiento = (58) / (56)
- (61) Fuentes de financiación utilizadas (al detalle): *Business Angel* (familia, amigos, otros), entidades financieras, subvenciones a fondo perdido, etc.
- (62) Sector de actividad de las empresas creadas
- (63) Forma jurídica de las nuevas empresas

Fuente: Elaboración propia

Y de la misma manera, deberían valorarse las siguientes características de los participantes y solicitantes que no llegan a constituir empresa.

---

**Tabla 17. Indicadores de perfil de usuario que no llegan a constituir empresa**

---

- (64) Edad
  - (65) Sexo
  - (66) Nivel formativo
  - (67) Experiencia emprendedora anterior
  - (68) Situación laboral (estudiantes, inactivos, parados, autoempleados, empleados por cuenta ajena, empleadores...)
- 

Fuente: Elaboración propia

---

## F) Indicadores de impacto social

Como ya hemos comentado, sería realmente complicado (y a veces, de poco fundamento presupuestario) que las entidades públicas dedicadas a la labor de sensibilización emprendedora realizaran evaluaciones de impacto social serias. Sin embargo, con el paso de los años la gestión histórica de los indicadores de gestión propuestos aportaría datos realmente valiosos para realizar evaluaciones de impacto, serias y mucho más precisas en el entorno local y nacional. En este sentido, sería indispensable valorar cualquier tipo de datos relevantes que las entidades puedan tener disponibles para evaluar el impacto de su labor en el entorno local.

---

**Tabla 18. Indicadores de impacto social**

---

- (69) Número histórico total de empresas creadas
  - (70) Tasas de natalidad, mortalidad y supervivencia históricas
    - (70.1) después de un año
    - (70.2) después de tres años
    - (70.3) después de cinco años
  - (71) Razones de mortalidad en los tres momentos (uno, tres y cinco años): no viabilidad de la idea en el mercado, diferencias entre los promotores, empleo por cuenta ajena, otras
  - (72) Empleos históricos generados
  - (73) Tasas de crecimiento del empleo en las empresas supervivientes
    - (73.1) después de un año
    - (73.2) después de tres años
    - (73.3) después de cinco años
  - (74) Tasa de crecimiento en el volumen de negocio y de inversión de las empresas supervivientes
    - (74.2) después de un año
    - (74.3) después de tres años
    - (74.4) después de cinco años
  - (75) Evolución anual del número de solicitudes
  - (76) Evolución anual del perfil (sectorial, de inversión, etc.) de las ideas empresariales solicitantes
  - (77) Evolución anual del número de solicitantes y su perfil personal
- 

Fuente: Elaboración propia

---

## 5. Conclusiones y recomendaciones

La personalidad del emprendedor es de naturaleza muy variada y compleja, por lo que la descripción de sus rasgos distintivos ha merecido diversas apreciaciones y enfoques a lo largo del tiempo. Entre sus características profesionales destacan su capacidad de descubrir y aprovechar las oportunidades, su habilidad en la movilización de recursos ajenos y su disposición y eficacia a la hora de crear organizaciones.

Esta caracterización del emprendedor nos lleva a sugerir que los programas públicos de creación de empresas se dirijan principalmente a la eliminación de trabas para la constitución de nuevas unidades empresariales, sin incurrir en un paternalismo innecesario que podría desdibujar las habilidades innatas del emprendedor.

El perfil más aceptado y actual del emprendedor español se corresponde con un varón de mediana edad (35-40 años), con estudios secundarios y renta media-alta. Las principales motivaciones que le impulsan a crear su propia empresa son la realización de su proyecto, la independencia en el trabajo y la obtención de beneficios económicos en consonancia con el esfuerzo realizado. En relación con lo que ocurre en otros países, merece destacarse negativamente la todavía escasa participación de la mujer española en el mundo de los negocios.

Sin embargo, todavía existen muchos programas para emprendedores en España que están dirigidos a jóvenes (entre 18 y 35 años), priorizando, además, que se encuentren en situación de desempleo. Las instituciones públicas no deben olvidar que una gran parte de las empresas que se constituyen son impulsadas por emprendedores con experiencia laboral previa y edades más maduras, que presentan *a priori* mayores garantías de éxito. Estos factores nos llevan a sugerir un replanteamiento en cuanto al colectivo objeto de asistencia, que debería ampliarse de manera generalizada priorizando las acciones específicamente dirigidas a la mujer emprendedora.

Los factores que actúan como disuasorios de la creación de empresas en España son:

- Los denominados fallos institucionales (exceso de burocracia, falta de acierto de las políticas gubernamentales, fiscalidad inadecuada para proyectos nacientes, etc.).
- Los fallos del mercado (estructuras poco competitivas, elevadas barreras de entrada, dificultad de acceso al conocimiento tecnológico, escasez de capital-riesgo, etc.).

- La escasa valoración social de la figura del empresario, que no permite el fracaso empresarial como valor positivo de aprendizaje para generar nuevas iniciativas de negocio.

En este sentido, recomendamos esfuerzos que faciliten y acorten el tiempo y el número de trámites burocráticos necesarios para constituir una nueva empresa, generando verdaderas “ventanillas únicas” con información sobre la oferta de asesoramiento más homogénea y centralizada.

Así mismo, estimamos que el desarrollo de las agencias de capital-riesgo en España es todavía bastante deficitario. Abogamos por una reducción de las ayudas a fondo perdido que se conceden a nuevos promotores, sustituyéndolas por fórmulas que no eliminen la asunción de riesgos financieros por parte del promotor (como “fondos de avales” o la participación temporal en el capital de la empresa creada, etc.).

Igualmente, recomendamos generar fórmulas que faciliten la transmisión del conocimiento tecnológico hacia las empresas, centralizando los viveros de empresas en centros de investigación y universidades.

Por último, consideramos fundamental el traslado de las medidas de fomento de la cultura emprendedora hacia el ámbito educativo, como única apuesta de largo plazo con posibilidades para generar un cambio de mentalidad social que propicie un tejido empresarial fuerte y una dignificación de la figura del empresario.

La actividad emprendedora española presenta un nivel relativamente bajo, aunque muy similar al de la mayor parte de sus vecinos europeos. Las tasas de creación de empresas de los países anglosajones desarrollados se encuentran muy por encima de las de la Unión Europea.

Un mayor esfuerzo en campañas de difusión, sobre todo en el ámbito educativo, que incidan en el atractivo de la carrera empresarial, podría generar un cambio de valores culturales con óptimos resultados en la dinámica empresarial española a medio y largo plazo.

Las empresas españolas se caracterizan por tener su reducido tamaño (más de un 50% de las empresas no tienen empleados) y por dedicarse básicamente al sector servicios (casi un 80%).

La fragilidad estructural de las microempresas creadas en los últimos tiempos, principalmente como respuesta a una situación de desempleo y mayoritariamente dentro del sector comercio y servicios, demanda redirigir parte de los apoyos destinados a la creación de nuevas empresas hacia la consolidación y el crecimiento de las ya creadas, sobre todo hacia aquellas unidades de negocio que presenten un importante potencial de generación de empleo y de riqueza en sus entornos locales.



Las intervenciones de las administraciones públicas españolas son excesivas en número y no se adaptan adecuadamente a las necesidades reales de los nuevos emprendedores, lo que obliga a dudar de la existencia de una auténtica política de creación de empresas en España.

Además, de la existencia de múltiples programas y administraciones compitiendo entre sí se derivan duplicaciones y solapamientos que aumentan el peligro de aparición de “cajas negras” y conducen a la confusión de los destinatarios, por lo que la coordinación de las actuaciones resulta imprescindible.

Estimamos prioritaria la definición de una verdadera política nacional de creación de empresas que clarifique prioridades, oriente y coordine los programas regionales y locales, evitando ineficiencias y duplicidades que puedan producirse entre las distintas acciones públicas de apoyo a emprendedores. El Plan de Fomento Empresarial podría ser un gran paso en este sentido, siempre y cuando no incremente la duplicidad de acciones ya existentes, y priorice sus actuaciones hacia la reducción de barreras a la creación de empresas y hacia el fomento emprendedor en el ámbito educativo.

Uno de los principales desafíos que tiene la promoción de nuevas empresas en España es la creación de una red público-privada que asegure un apoyo multisectorial de acompañamiento a la empresa naciente, desde el primer contacto previo a la creación hasta el final del segundo o tercer ejercicio de funcionamiento.

Debería promocionarse la participación activa de las grandes empresas en la configuración e impulso de esta red, dando fin de este modo a su proverbial despreocupación por el entorno socioeconómico.

Para definir una auténtica política nacional en el ámbito *entrepreneurship* es necesario incidir en uno de sus campos más olvidados, la evaluación y mejora continua de las políticas de creación de empresas.

En este trabajo proponemos un sistema de indicadores de gestión que permita dar los primeros pasos para avanzar en un modelo de evaluación para entidades dedicadas al impulso de la creación de empresas y el fomento del espíritu emprendedor. El objetivo de la metodología que proponemos es doble: por un lado, mejorar la ejecución de los programas de apoyo a emprendedores; y, por otro, plantear la necesidad de homogeneizar la información sobre los resultados de las diferentes políticas que permitan realizar evaluaciones de impacto a largo plazo como herramienta fundamental para los diseñadores de nuevas políticas de creación de empresas.

La filosofía del sistema de indicadores que proponemos es fundamentalmente práctica. Por ello, los atributos que medir no debían presentar dificultades de cuantificación para tener una verdadera utilidad operativa. Los subgrupos de indicadores que proponemos en el último apartado de este documento son los siguientes:

- Indicadores de eficacia.
- Indicadores de eficiencia presupuestaria.
- Indicadores de economía.
- Indicadores de calidad.
- Indicadores de perfil de usuario.
- Indicadores de impacto social.

## Índice de Tablas y Gráficos

### Tablas

Tabla 1. Obstáculos a la cesación empresarial en España .....	16
Tabla 2. Porcentaje de población adulta involucrada en empresas nacientes, nuevas, consolidadas y cierres de empresas, GEM 2005 .....	20
Tabla 3. Principal motivo de cierre empresarial declarado en España, GEM 2005 .....	21
Tabla 4. Preferencia entre el trabajo asalariado ( <i>employee</i> ) y el autoempleo ( <i>self-employed</i> ) (UE-15) .....	22
Tabla 5. Dinámica empresarial por tramo de empleo .....	23
Tabla 6 Polémica empresarial por sectores .....	23
Tabla 7. Dinámica empresarial en España (Datos Dirce, INE) .....	24
Tabla 8. Tasas de entrada, salida y rotación según tamaño de la empresas. 2005 .....	25
Tabla 9. Ayudas públicas a la creación de empresas en España .....	33
Tabla 10. Programas y organismos de apoyo a la creación de empresas en España .....	34
Tabla 11. Proyecto apoyados por Caixa Capital Semilla .....	37
Tabla 12. Indicadores de eficacia .....	50
Tabla 13. Indicadores de eficiencia presupuestaria .....	51
Tabla 14. Indicadores de economía .....	52

Tabla 15. Indicadores de calidad .....	53
Tabla 16. Indicadores de perfil de usuario .....	53
Tabla 17. Indicadores de perfil de usuario que no legan a constituir empresa .....	54
Tabla 18. Indicadores de impacto social .....	54

## Gráficos

Gráfico 1. Actividad emprendedora y desarrollo económico .....	14
Gráfico 2 Factores con especial incidencia en la creación de empresas .....	15
Gráfico 3. Actividad emprendedora total, 2005 .....	19
Gráfico 4. Relación cuadrática entre el índice TEA y el nivel de desarrollo económico .....	19
Gráfico 5. Tasa de creación neta de empresas en España (1997-2005) .....	25
Grafico 6. Tasa de entrada y de cierre por tamaño empresarial .....	26
Gráfico 7. Iniciativas públicas para la creación de empresas. Clasificaciones de “Liderazgo en el servicio al cliente”. 2005 .....	31
Grafico 8. Propuesta de metodología de evaluación para entidades dedicadas a la creación de empresas .....	47
Grafico 9. Definición de objetivos .....	48

## Bibliografía

- Acs, Z. J., *et al.* (2004), Global Entrepreneurship Monitor 2004. Executive Report. Babson College and London Business School.
- AECA (2000), Indicadores de gestión para las entidades públicas. Serie Principios de Contabilidad de Gestión, nº 16, 2ª edición. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, AECA.
- Aldrich, H. E., y Baker, T. (1997), Blinded by the cites? Has there been progress in entrepreneurship research? En Sexton, D. L. y Smilor, R. W. (eds.) (1997), *Entrepreneurship 2000*. Chicago, Upstart Publishing, 377-400.
- Almus, M. (2004), Job creation through public start-up assistance? *Applied Economics*, vol. 36, nº 18, 2015-24.
- Alvira, F. (1996), Metodología de la evaluación de programas. Serie Cuadernos Metodológicos 2. 2ª edición, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alvira, F. (1997), Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico. Buenos Aires, Ed. Lumen-Humanitas.
- Amat, J. M. (coord.) (2004), La sucesión en la empresa familiar: casos reales narrados por sus protagonistas. Colección del Instituto de la Empresa Familiar, Barcelona, Ed. Deusto.
- Amit, R., *et al.* (1993), Challenges to Theory Developments in Entrepreneurship Research, *Journal of Management Studies*, vol. 30, nº 5, 815-34.
- Amondarain, J., *et al.* (2001), Hacia la mejora de la gestión pública: una reflexión sobre la evaluación de programas, Zamudio, Bizkaia, Ed. Cluster Conocimiento.
- Aranguren, M. J. (1998), Creación de empresas: factores determinantes. La industria de la CAPV. San Sebastián, Ed. Diputación Foral de Guipuzkoa y Universidad de Deusto.
- Ballart, X. (1992), ¿Cómo evaluar programas públicos? Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Banco Mundial (2006), Doing Business 2006 y 2007. Washington DC, Banco Mundial.
- Belso, J. A. (2002), Actuación pública y nuevas empresas: una política específica a partir del papel del entorno y la figura del empresario en el momento de la creación. Tesis doctoral publicada en <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=14550>. Universidad Miguel Hernández de Elche.
- Belso, J. A. (2004), La actuación pública para el fomento de nuevas empresas. Hacia un enfoque de política económica. Madrid, Información Comercial Española (ICE), Boletín Económico, nº 2813.

- Bosma, N., *et al.* (2002), Netherlands 2001 GEM national report - The long road to the entrepreneurial society, The Netherlands.
- Busenitz, L.W., *et al.* (2003), Entrepreneurship research in emergence: past trends and future directions. *Journal of Management*, vol. 29, nº3, 285-308.
- Bygrave, W. D., y Hofer, C. W. (1991), Theorizing about entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 16, nº2, 13-22.
- Cámaras (2005), Creación y consolidación de empresas. Políticas de apoyo. Madrid, Fundación INCYDE.
- Cámaras (2006), La empresa en España. Servicio de estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio. [https://www.camaras.org/publicado/CSCExtranet/repositorio/estudios/pdf/otras\\_pub/empresa/empresa\\_esp2006.pdf](https://www.camaras.org/publicado/CSCExtranet/repositorio/estudios/pdf/otras_pub/empresa/empresa_esp2006.pdf).
- Cansino, J. M. (1999), La eficiencia del sector público: métodos de evaluación y organismos responsables: el caso de España. Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- Cansino, J. M. (2001), Evaluar al sector público español. Cádiz, Sevilla, Ed. Universidad de Cádiz, Universidad de Sevilla.
- CES-Consejo Económico y Social (2004), Las políticas activas de empleo en la CAV y la UE. Bilbao, Consejo Económico y Social.
- CES-Consejo Económico y Social (2005), El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial. Madrid, Consejo Económico y Social.
- Cole, A. H. (1969), Definition of entrepreneurship. En Komives, J.L. (Ed.) (1969), Karl A. Bostrom seminar in the study of enterprise. Milwaukee, Center for Venture Management, 10-22.
- Comisión Europea (2000), Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas. Incluido en El Nuevo Periodo de Programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Dirección General XVI (Política Regional y Cohesión), Documento de Trabajo nº 3.
- Comisión Europea (2004), Flash Eurobarometer 160: Entrepreneurship, FSD2067, abril 2004. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl160_en.pdf).
- Consejo Europeo (1999), Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales 2000-2006. Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26.6.1999.
- Cooke, W. P. (1985), Quantitative methods for management decisions. Nueva York, Ed. McGraw-Hill Book.
- Cooper, A.C., *et al.* (1997), The field of entrepreneurship over time, frontiers of entrepreneurship. Babson Park, Wellesley (Massachusetts), Babson College.
- Cowling, M., y Hayward, R. (2000), Out of Unemployment. Research Centre for Industrial Strategy, University of Birmingham Business School.
- De Andrés, P., *et al.* (1997), Incidencia del marco ambiental en la creación de empresas. Madrid, *Economía Industrial*, nº 318, 151-64.

- De Vera, F. L. (2005), Evaluar es poner precio. *Cinco Días*, 12.08.2005.
- De la Vega, I., *et al.* (2006), Global Entrepreneurship Monitor, Informe Ejecutivo GEM España 2005. Madrid, Instituto de Empresa.
- Díaz, J. C. (2003), La creación de empresas en Extremadura. Un análisis institucional. Tesis doctoral, Universidad de Extremadura.
- Díez, M. A. (2001), La evaluación de la Política Regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales. Tesis doctoral publicada por el servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
- Eckhardt, J. T., y Shane, S. A. (2003), Opportunities and entrepreneurship. *Journal of Management*, vol. 29, nº3, 333-49.
- Expansión, La Caixa pone en marcha dos nuevos fondos para invertir en capital riesgo. 13 de febrero de 2007, p. 26.
- Fritsch, M., y Mueller, P. (2004), Effects of new business formation on regional development over time. *Regional Studies*, vol. 38, nº 8, 961-75.
- García Tabuenca, A., *et al.* (2004), Emprendedores y espíritu empresarial en España en los albores del siglo XXI. Madrid-Barcelona, Ed. Pons.
- Garde, J. A. (coord.) (2005), La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas: reflexiones y propuesta de creación. Informe comisión expertos. Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gartner, W. B. (1989), Who is an entrepreneur? Is the wrong question. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 13, nº 4, 47-68.
- Gartner, W. B. (1990), What are we talking about when we talk about entrepreneurship? *Journal of Business Venturing*, vol. 5, nº 1, 15-28.
- Gilbert, B. A., *et al.* (2004), The emergence of entrepreneurship policy. *Small Business Economics*, vol. 22, nº 3 y 4, 313-23.
- Glas, M., y Cerar, M. (1997), Self-employment in Slovenia: evaluation of results and agenda for improvement. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Wellesley (Massachusetts), Babson College, Babson Park.
- Griggs, R., y Weaber, R. (1997), An evaluation on the effectiveness of government intervention in developing entrepreneurship and creating new ventures? A Scottish study. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Wellesley (Massachusetts), Babson College, Babson Park.
- Grilo, I., y Thurik, R. (2005), Entrepreneurial engagements levels in the European Union. *International Journal of Entrepreneurship Education*, special issue 2005.
- Heckman, J. J., *et al.* (1999), The economics and econometrics of active labour market policies. En Card, D. y Ashenfelter, O. (Eds.) (1999), *Handbook of labour economics* (3A), Amsterdam, Ed. Elsevier.
- IGAE-Intervención General para la Administración del Estado (1997), El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

- Jasinski, D. W., y Dunn, S. C. (1999), Encouraging entrepreneurial behaviour: an examination of public policy encouraging business expansion. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Wellesley (Massachusetts), Babson College, Babson Park.
- Kirzner, I. M. (1997), Entrepreneurial discovery and the competitive market process: an austrian approach. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nº 1, 60-85.
- Lotti, F., *et al.* (2001), It is really wise to design policies in support of new firm formation? *Rivista di Politica Economica*, vol. IV-V, nº abril-mayo, 145-62.
- Martín, N., *et al.* (2005), Análisis de la formación y la experiencia laboral como determinantes del espíritu emprendedor de los estudiantes universitarios. *RAE, Revista Asturiana de Economía*, nº 34.
- Mayne, J., y Zapico, E. (eds.) (2000), Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional. Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- Meager, N. (1993), Self-Employment and Labour Market Policy in the European Community, InforMISEP Reports, en [http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi41\\_uk/00140002.asp](http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi41_uk/00140002.asp).
- Meager, N., *et al.* (2003), Business start-up support for young adults delivered by the Prince's Trust: a comparative study of labour market outcomes. Huddersfield, UK, Ed. Charlesworth Group.
- Meager, N., y Evans, C. (1997), The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed. Ginebra, Employment and Training Department, International Labour Office.
- Mohr, L. B. (1995), Impact analysis for program evaluation. Londres, Ed. Sage.
- Monnier, E. (1995), Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Nolan, A. (2003), Entrepreneurship and local economic development: programme and policy recommendation. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Norberto, M. C., *et al.* (1999), Los indicadores para la gestión pública. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Nueno, P. (1994), Emprendiendo. El arte de crear empresas y sus artistas. Bilbao, Ed. Deusto.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998), Fostering entrepreneurship. Paris, *Policy Brief*, nº 9.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000), Employment outlook. Paris.
- O'Kean, J. M., *et al.* (2006), Tejido empresarial y crecimiento regional. *Mediterráneo Económico*, nº 10. Fundación Cajamar, Almería.
- Parker, S. (2005), The economics of entrepreneurship: what we know and what we don't. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol. 1, nº 1, 1-54.
- Patton, M. Q. (1990), Qualitative evaluation and research methods. Newbury Park (California), Sage Publications.
- Peña, I., *et al.* (2006), Global Entrepreneurship Monitor 2005. Informe Ejecutivo Comunidad Autónoma Vasca, Astigarraga, Ed. Michelena S.L.



- Perren, L., y Jennings, P. L. (2005), Government discourses on entrepreneurship: issues of legitimization, subjugation, and power. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 29, nº 2, 173-84.
- Pinillos, M. J. (2000), La creación empresarial en España. Madrid, *Expansión*, 18 de noviembre.
- Roche, C. (2004), Evaluación de impacto de agencias de desarrollo. Madrid, Intermón-Oxfam.
- Saiz, M. (2006), Evaluación de políticas de creación de empresas: el caso de la comunidad autónoma del País Vasco. Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
- Salas, V. (1996), Factores estructurales en la financiación de las Pyme: valoración y recomendaciones. Oviedo, *Revista Asturiana de Economía*, nº 6.
- Scott, M. G., et al. (1996), Educating entrepreneurs for wealth creation. Londres, Ed. Ashgate.
- Sebastián, C. (2006a), Instituciones y crecimiento económico. Un marco conceptual. *Claves de Razón Práctica*, nº 166, octubre, 24-31.
- Sebastián, C. (2006b), Calidad institucional y actividad empresarial: las Administraciones Públicas. Almería, *Mediterráneo Económico*, nº 10, Fundación Cajamar.
- Shane, S. (2003), A general theory of entrepreneurship: the individual-opportunity nexus. Cheltenham (Gran Bretaña), Serie New Horizons of entrepreneurship, Ed. Edwarsard Elgar.
- Shane, S. A., y Venkataraman, S. (2000), The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, vol. 25, nº 1, 217-26.
- Shook, C. L., et al. (2003), Venture Creation and the Enterprising Individual: A review and Syntesis. *Journal of Management*, vol. 29, nº 3, 379-99.
- Stevenson, H., y Gumpert, D. (1985), The heart of entrepreneurship. Boston (EEUU), *Harvard Business Review*, marzo-abril.
- The Economist (2006), Searching for the invisible man. Londres, Economic Focus, 11 de marzo.
- Torrent, J. A., y Dedeu, M. (2003), Obstáculos emocionales al relevo generacional. *Gestión en la empresa familiar*, vol. 5, nº 30, 30-3.
- Urbano, D. (2002), Factores condicionantes de la creación de empresas en Catalunya: un enfoque institucional. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Van Stel, A. J., y Storey, D. J. (2004), The link between firm births and job creation: is there a upas tree effect? *Regional Studies*, vol. 38, nº 8, 893-909.
- Veciana, J. M. (2004), La creación de empresas. Un enfoque gerencial. Barcelona, Colección de Estudios Económicos nº 33, Ed. La Caixa.
- Veciana, J. M. (1999), Creación de empresas como programa de investigación científica. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol 8, nº 3, 11-36.
- Vedung, E. (1997), Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Velasco, R. (2003), Políticas para la creación de nuevas empresas. En Arnal Losilla, J. C. (coord.) (2003), Creación de empresas. Los mejores textos. Ed. Ariel, Barcelona, 81-98.

Velasco, R. (1998), La creación de empresas en España. Bilbao, Círculo de Empresarios Vascos.

Velasco, R., y Esteban, M. (1997), Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes. *Economía Industrial*, nº 317, 79-88.

Venkataraman, S. (1997), The distinctive domain of entrepreneurship research: an editor's perspective. *Advances in entrepreneurship, firm emergence and growth*, vol. 3, 119-38.

Wennekers, S., *et al.* (2005), Nascent entrepreneurship and the level of economic development. *Small Business Economics*, vol. 24, nº 3, 293-309.

World Economic Forum (2005), The Global Competitiveness Report 2004. World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia.** Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable.** Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales.** Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos.** Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información.** Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital.** Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.** Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contacto médico: problemas clínicos y de gestión.** Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.** Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia.** Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables.** Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico.** Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España.** Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia.** Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española.** José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte.** Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubíà Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar.** María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica.** Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco.** Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política.** Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social.** Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.<sup>a</sup> Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.