

DINÁMICA EMPRENDEDORA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. IMPLICACIONES POLÍTICAS DESDE EL PROYECTO GEM*

Consuelo González
Javier Montero

Universidad de Zaragoza

0 RESUMEN

Un reclamo permanente desde el campo del emprendimiento es que la creación de nuevas empresas fomenta el desarrollo y el crecimiento económico de una región. Sin embargo es una afirmación que hay que acoger con cautela, y que presenta importantes matices. En este contexto nace el proyecto GEM, con el objetivo de presentar datos que ayuden a analizar la relación entre emprendimiento y crecimiento económico y de identificar políticas que mejoren la cantidad y la calidad emprendedora de un país. Precisamente ese es el objetivo del trabajo, en el cual se explica que las políticas de promoción de la actividad emprendedora deben ajustarse a las necesidades de cada país, que dependen del estado de desarrollo del mismo y del tipo de emprendimiento que se quiera fomentar.

Palabras clave

Actividad emprendedora, crecimiento económico, proyecto GEM, tipos de emprendimiento, estados de desarrollo.

(*) La realización de este trabajo ha contado con la ayuda financiera del Gobierno de Aragón, a través del reconocimiento de los autores como miembros del grupo de investigación *Generés* (proyecto S09).

1 INTRODUCCIÓN

El emprendimiento ha adquirido gran importancia estos últimos años. La literatura teórica y empírica pone en evidencia que el emprendimiento genera innovación, crea empleo, intensifica la competencia, incrementa la productividad a través del cambio tecnológico y se relaciona con el crecimiento económico (Van Stel *et al.*, 2005; Wennekers y Thurik, 1999; Acs, 2006). A partir de dicho reconocimiento los diseñadores de políticas públicas han mostrado especial interés en promover la creación de empresas (Audrestch *et al.*, 2002). Así, algunos ejemplos de programas de apoyo a la actividad emprendedora han sido el Plan de Acción 2020 sobre Emprendedores de la Comisión Europea, los proyectos del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial para fomentar el emprendimiento sobre todo en países en vías de desarrollo o, ya en el ámbito español, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

En este contexto, una herramienta que se ha mostrado de especial utilidad ha sido el Proyecto GEM. Este nace en 1999 con la finalidad de cubrir la carencia de datos internacionales sobre la actividad emprendedora y con cuatro objetivos fundamentales: a) medir las diferencias de la actividad emprendedora entre los distintos países participantes en el proyecto, b) analizar por qué algunos países son más emprendedores que otros, c) identificar las políticas que pueden mejorar la cantidad y calidad de la actividad emprendedora de un país y d) analizar la relación entre emprendimiento y crecimiento económico (Amorós y Bosma, 2014).

Los trabajos que se han fundamentado en los datos del proyecto GEM han introducido la idea de que, a pesar de la importancia que parece tener el emprendimiento en el dinamismo de un país, no todo el que se genera se traduce necesariamente en crecimiento económico (Shane, 2009). En este sentido, y desde un análisis comparativo entre países durante un amplio horizonte temporal, el proyecto GEM ha sido capaz de ofrecer una visión más detallada de la relación entre emprendimiento y el crecimiento económico. Esta nueva perspectiva deja entrever que dicha relación es más compleja de lo que inicialmente se preveía y que factores como las etapas del desarrollo económico de un país o la motivación que lleva a los individuos a embarcarse en una actividad empresarial, pueden resultar importantes mediadores de la relación entre actividad emprendedora y el crecimiento.

Esta nueva visión del emprendimiento y la actividad económica en general ofrece un marco fundamental para identificar las medidas políticas que pueden ayudar de manera eficiente a fomentar y mejorar la cantidad y la calidad del emprendimiento en un país. En este sentido, la información que se deriva del GEM ha mostrado que los gobiernos no deben limitarse a establecer medidas globales con la única finalidad de incrementar el volumen de emprendedores, sino que en su planteamiento y planificación deben tener en cuenta el contexto donde se genera el emprendimiento.

En base a todo ello, en nuestro trabajo pretendemos mostrar los últimos avances en el análisis de la relación entre el emprendimiento y el crecimiento económico a partir de las principales conclusiones que se derivan de los datos ofrecidos por el Proyecto GEM. La intención última es hacer hincapié en que cuando se habla de políticas para el emprendimiento “no existe una misma solución para todos los casos” y que para ser eficientes dichas políticas deben adaptarse y ajustarse a las circunstancias que prevalecen a nivel nacional (Minniti *et al.*, 2006).

La estructura del trabajo es la que se presenta a continuación. En la sección 2 discutimos el papel que juega el emprendimiento en el desarrollo económico, haciendo hincapié en las diferentes etapas de desarrollo por las que atraviesa un país. En la sección 3 realizamos una revisión teórica del proyecto GEM en el estudio de la actividad emprendedora y su impacto en el crecimiento económico de la sociedad, incidiendo en el papel que juegan los distintos tipos de emprendimiento. En la sección 4 planteamos las implicaciones políticas en materia de emprendimiento. Finalmente, en la sección 5 se exponen las principales conclusiones de nuestro trabajo.

2 ACTIVIDAD EMPRENDEDORA Y DESARROLLO ECONÓMICO

2.1. El papel de los emprendedores

Un reclamo permanente desde el campo del emprendimiento es que la creación de empresas fomenta el crecimiento y el desarrollo económico de una región (Minniti, 2008). Como consecuencia de esta creencia, la promoción de la actividad emprendedora se ha convertido en una prioridad para los diseñadores de política económica (Shane, 2009) y los académicos cada vez están prestando más atención al fenómeno emprendedor. Sin embargo, hay que poner de relieve que el análisis del mismo no es algo nuevo, ya que los economistas llevan reflexionando sobre el papel que ejerce el empresario o emprendedor en la economía desde prácticamente el origen de la ciencia económica (Sobel, 2008). Aún con todo, dicho análisis se ha intensificado a partir de la década de 1980, cuando se empezó a poner de manifiesto el papel que desempeñaban las pequeñas y medianas empresas en la economía (Wennekers y Thurik, 1999).

Está comúnmente aceptado que el primero que habló de emprendimiento fue Richard Cantillon, que ya en 1730 identificó la disposición a soportar riesgo financiero personal como una característica propia de los emprendedores (Sobel, 2008). Más adelante, a comienzos del siglo XIX, fueron economistas como Jean Baptiste Say o John Stuart Mill los

que popularizaron el uso académico del término emprendedor (Sobel, 2008). El primero de ellos destacaba el papel que tiene a la hora de destinar recursos de áreas menos productivas a áreas más productivas, mientras que el segundo definía al emprendedor como la persona que asume conjuntamente el riesgo y la gestión de una empresa. Posteriormente, aparecen las contribuciones de Schumpeter (1934), que destaca que el empresario es el promotor fundamental del desarrollo económico capitalista, cuya principal función es innovar. Dicha función abarca la creación de nuevos productos o servicios, la apertura de nuevos mercados, la conquista de nuevas fuentes de aprovisionamiento, la elaboración de nuevos métodos de producción o incluso la creación de nuevos métodos de dirección y organización. Por otro lado, Kirzner (1973) pone de manifiesto el papel que ejercen a la hora de descubrir nuevas oportunidades de beneficio y actuar sobre ellas, lo que lleva a los mercados al beneficio cero y al equilibrio a largo plazo. Recientemente, otros autores como Audretsch (2007) han defendido la importancia que tienen los emprendedores a la hora de difundir el conocimiento existente en una sociedad, ya que son los encargados de traducir en nuevos productos, servicios y procesos todo el nuevo conocimiento que se genera.

2.2. Las diferencias de emprendimiento entre países

Con base en los argumentos previos parece que la relación entre emprendimiento y crecimiento económico es incuestionable y que tendría que ser en cualquier caso, positiva. Ello significaría, *ceteris paribus*, que los países con mayores niveles de emprendimiento deberían presentar mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, los datos sobre emprendimiento a nivel internacional (véase por ejemplo, los ofrecidos por el Proyecto GEM), tal y como muestra la figura 1, indican resultados bien distintos.

Tal y como podemos observar, existen diferencias considerables en los niveles de emprendimiento entre países y, en general, los países menos desarrollados son los que tienen mayores niveles de emprendimiento y los países más ricos los que poseen las tasas de creación de empresas más bajas. Sin embargo, también podemos observar cómo los países en las mismas fases de desarrollo difieren en sus tasas de emprendimiento. En este sentido algunos trabajos han introducido la idea de que las principales características socio económicas nacionales impactan en la dinámica emprendedora y que su efecto en el crecimiento económico también depende de las etapas de desarrollo económico por la que atraviesan los países (Acs, *et al.*, 2008; Van Stel *et al.*, 2005).

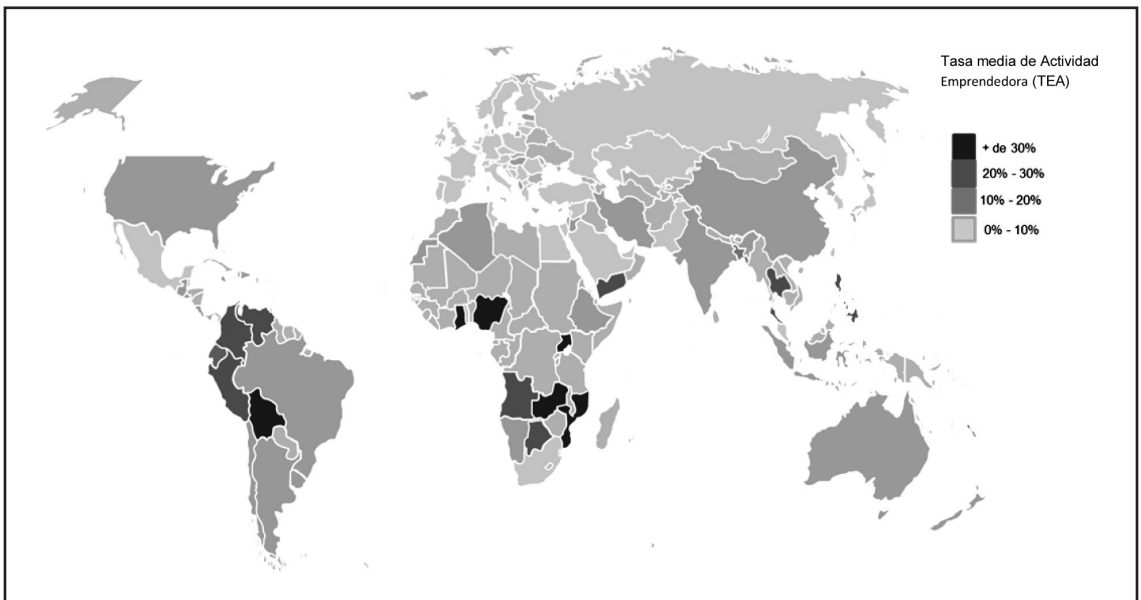
Todo ello parece indicar que el vínculo entre emprendimiento y el crecimiento económico es más complejo de lo que inicialmente se planteaba. En este sentido, parece que las distintas fases de desarrollo y los di-

ferentes tipos de emprendimiento se ven como importantes mediadores en dicha relación (Van Stel *et al.*, 2005: Acs y Varga, 2005).

Además, resulta importante destacar que esa relación es a su vez bidireccional. En particular, el emprendimiento contribuye al crecimiento y desarrollo de un país y, a su vez, ese mayor crecimiento supone un entorno económico que incentiva a los individuos a aprovechar la coyuntura de expansión, generando mayor nivel de emprendimiento. Este “círculo virtuoso” también incorpora la motivación que lleva al emprendedor a iniciar la actividad empresarial, en cuanto esta influye en el tipo de empresa que se va a crear y en su propósito (Minniti, 2008).

FIGURA 1

Nivel de Emprendimiento en el mundo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos GEM, 2002-2012.

2.3. Relación entre actividad emprendedora y las etapas de desarrollo económico

A efectos de mejorar la comprensión de la relación entre el emprendimiento y el crecimiento económico es necesario entender las etapas de desarrollo por las que atraviesa un país. Porter *et al.* (2002) en su Informe de Competitividad Global 2001-2002 define la competitividad de acuerdo

con el grado de desarrollo del país, distinguiendo entre: (1) economías centradas en los factores, (2) economías centradas en la eficiencia y (3) economías centradas en la innovación; así como dos estados de transición entre los diferentes niveles.

Los países incluidos dentro de las *economías centradas en los factores* se caracterizan por competir con productos de bajo valor añadido y por ser poco eficientes en el control de los costes, lo que hace que sean economías muy poco competitivas en el entorno internacional. Se trata de un estado de desarrollo caracterizado por tener muchas empresas, la gran mayoría de pequeño tamaño y con un único propietario, que se dedican a la agricultura y a las manufacturas a pequeña escala. Como no existe un tejido empresarial desarrollado, y por lo tanto son pocas las alternativas laborales, son muchas las personas que deciden iniciar una actividad en el mercado de manera autónoma. Es importante destacar que la gran mayoría de las economías tienen que pasar por esta etapa (Acs *et al.*, 2008).

Para pasar a una *economía centrada en la eficiencia*, los países deben incrementar la eficiencia de su producción y educar a la fuerza de trabajo para que sea capaz de adaptarse a la tecnología necesaria para prosperar. Para competir en esta segunda fase, las empresas deben ganar eficiencia compitiendo en mercados más grandes y aprovechando economías de escala y de alcance (Chandler, 1990) en áreas como la producción, la distribución, el marketing y el I+D (Van Stel *et al.*, 2005). Todo ello hace que se pase de la pequeña escala a la gran escala en las manufacturas y en la industria (Acs, 2006). En ese sentido, el factor capital y el factor trabajo actúan como sustitutivos, lo que hace que aumente de forma considerable la productividad. Dado que en estas economías el tamaño medio de las empresas aumenta y se va construyendo un cierto tejido empresarial, las tasas de emprendimiento bajan considerablemente, especialmente debido al descenso que experimenta el trabajo autónomo.

Finalmente, las economías más desarrolladas, calificadas como *economías centradas en la innovación*, experimentan un descenso del peso de las manufacturas y un aumento del sector servicios. La evidencia empírica muestra que en los países más desarrollados disminuye el tamaño medio de la empresa, y que las pequeñas empresas vuelven a tener un importante protagonismo. Precisamente este último estadio es el que experimentaron las economías occidentales en los años 80 y que hizo que el estudio de las pequeñas y medianas empresas ganase importancia. Se puede destacar, por ejemplo, que el índice Fortune 500 (que aglutina a las 500 mayores empresas estadounidenses) pasó de emplear un 20% de las personas en 1970 a únicamente un 8,5% en 1996 (Carlsson, 1992). Hay investigaciones que ponen de manifiesto que los cambios en el modelo están relacionados con una serie de factores relacionados con el contexto económico, como la intensificación de la competencia global, el incremento del grado de incertidumbre y una mayor fragmentación del mercado (Thurik y Wennekers, 2004; Carlsson, 1992). Estos factores benefician la apari-

ción de pequeñas y medianas empresas, que son más flexibles y se pueden adaptar con mayor rapidez a los continuos cambios en los gustos de los consumidores y continuos avances en la tecnología existente.

Los argumentos anteriores y la diferenciación entre los distintos tipos de economía llevan a plantear que la relación entre actividad emprendedora y nivel de desarrollo económico presenta una relación en forma de U, que precisamente es el resultado al que llegan Wennekers *et al.* (2005), en uno de los trabajos de referencia y más citados en esta materia de estudio. En la figura A.1 del anexo se puede observar con mayor detalle esa marcada tendencia.

Tal como muestra la figura y de acuerdo a los argumentos previos, las tasas de emprendimiento más altas las encontramos en las economías con menor nivel de desarrollo económico, donde al no existir ningún tipo de tejido empresarial las personas inician una actividad en el mercado por su cuenta, generalmente actividades agrícolas o manufactureras a pequeña escala (Van Stel *et al.*, 2005). Con un incremento del desarrollo económico del país, las empresas van ganando tamaño para conseguir mayor eficiencia y la tasa de emprendimiento disminuye. Sin embargo, cuando la economía sigue evolucionando, el sector servicios va ganando terreno al manufacturero, y las economías resultan ser más dinámicas y poseen mayor nivel de incertidumbre, lo que favorece la flexibilidad que otorgan las pequeñas empresas. Todo ello provoca que el protagonismo de las pequeñas y medianas empresas vuelva a extenderse y por lo tanto la tasa de emprendimiento vuelva a aumentar.

Por lo tanto, observamos que la dinámica emprendedora varía en función de la fase de desarrollo en la que se encuentran los países. Con este argumento en mente, el el modelo conceptual planteado por el proyecto GEM, que explicamos en la sección siguiente, introduce la idea de la necesidad que las políticas públicas adapten sus programas a las distintas fases de desarrollo económico si quieren ser eficientes a la hora de fomentar la cantidad y la calidad de la actividad emprendedora en un país.

3 EL MODELO GEM Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

3.1. Origen y objetivos del proyecto GEM

El Proyecto GEM es un observatorio internacional que con carácter anual analiza el fenómeno del emprendimiento. Su principal objetivo es facilitar la comparación de la actividad emprendedora entre países y regiones utilizando medidas homogéneas para todas las naciones que participan en el proyecto (Reynolds *et al.*, 2003). En este sentido, GEM proporciona da-

tos acerca de la medición de la tasa de actividad emprendedora de las naciones, regiones y ciudades participantes, así como una descripción de sus características y su relación con el desarrollo económico. Su actividad se inicia en el año 1999 de la mano de London Business School y Babson College y se viene plasmando en informes de ámbito global, nacional, regional y local. Este proyecto se inició con una participación de 10 países (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia e Israel) y se expande hasta los casi 70 que participan en 2012. La Tabla A.1 en el anexo muestra los países que han participado en algún momento durante el periodo temporal entre 2002 al 2012, así como los años en los que han formado parte del proyecto.

Como puede observarse GEM incluye un amplio abanico de países incluyendo economías desarrolladas, en vías de desarrollo y economías subdesarrolladas.

Por lo que respecta a la información recopilada en el estudio, GEM ha sido capaz de seleccionar y procesar datos armonizados en una base anual con cuatro objetivos principales:

- Medir las diferencias de la actividad emprendedora entre los distintos países que participan en el Proyecto.
- Analizar por qué algunos países son más emprendedores que otros.
- Identificar las políticas que pueden mejorar la cantidad y la calidad de la actividad emprendedora de un país.
- Analizar la relación entre emprendimiento y crecimiento económico.

Este proyecto sigue una metodología uniforme para todos los países que participan en la iniciativa y uno de sus mejores logros ha sido la obtención de un indicador del nivel de emprendimiento para cada país (lo que en la terminología del proyecto se denomina tasa de actividad emprendedora –TEA) que ha permitido mostrar no sólo las diferencias en la propensión a emprender entre los distintos estados participantes, sino también afrontar el reto de una comparación sólida de este fenómeno entre países.

Con base en todo ello, el proyecto GEM ha permitido avanzar en la estructura académica de los conceptos emprendedor y emprendimiento y en la investigación comparativa del espíritu emprendedor entre países (Levie, Autio, Acs y Hart, 2014). En particular, GEM ha ayudado a comprender mejor las características del proceso de la creación de empresas, su comportamiento, su tipología y su contribución al desarrollo económico. Del mismo modo, GEM ha servido como vehículo para interpretar los datos recogidos y para proveer un marco para la teoría y la política (Levie and Autio 2008).

El Proyecto GEM ha inspirado un amplio abanico de investigaciones en estos últimos años. Prueba de ello son las 21 revistas que aparecen en el índice de citas de Ciencias Sociales (SSCI) que han publicado trabajos basados en GEM y los más de 89 artículos publicados desde 2004 (Bosma, 2012; Alvarez, Urbano y Amorós, 2014).

Así mismo, GEM proporciona una fuente de información adecuada para el uso de los gobiernos y la sociedad en su intento de impulsar y fomentar el emprendimiento. Además, pretende ser un herramienta valiosa para todas aquellas personas e instituciones que necesitan realizar benchmarking y comparaciones internacionales relacionadas con el emprendimiento (Coduras, Levie, Kelley, Saemundsson y Schott, 2010). Por último, GEM realiza informes anuales sobre ciertos temas específicos de interés actual como la educación emprendedora, el emprendimiento rural (vs urbano), la financiación del proceso emprendedor, el emprendimiento de alto crecimiento, el emprendimiento femenino o el emprendimiento social.

3.2. El marco conceptual del proyecto GEM

Tal y como hemos comentado previamente, el proyecto GEM pretende establecer una relación bidireccional entre el emprendimiento y el desarrollo económico (Acs, 2006; Audretsch, 2007). Para cumplir con este objetivo, el entorno GEM ha desarrollado un marco conceptual donde establece una serie de factores clave respecto a la relación entre las dos dimensiones objeto de estudio y cómo interactúan (Amorós y Bosma, 2014). Este modelo, recogido en la Figura 2, integra aspectos vinculados con el contexto cultural, político y social y se relacionan con el efecto que tienen sobre el emprendimiento, además de reflejar la relación entre el emprendimiento y el desarrollo económico (Bosma y Levie, 2010).

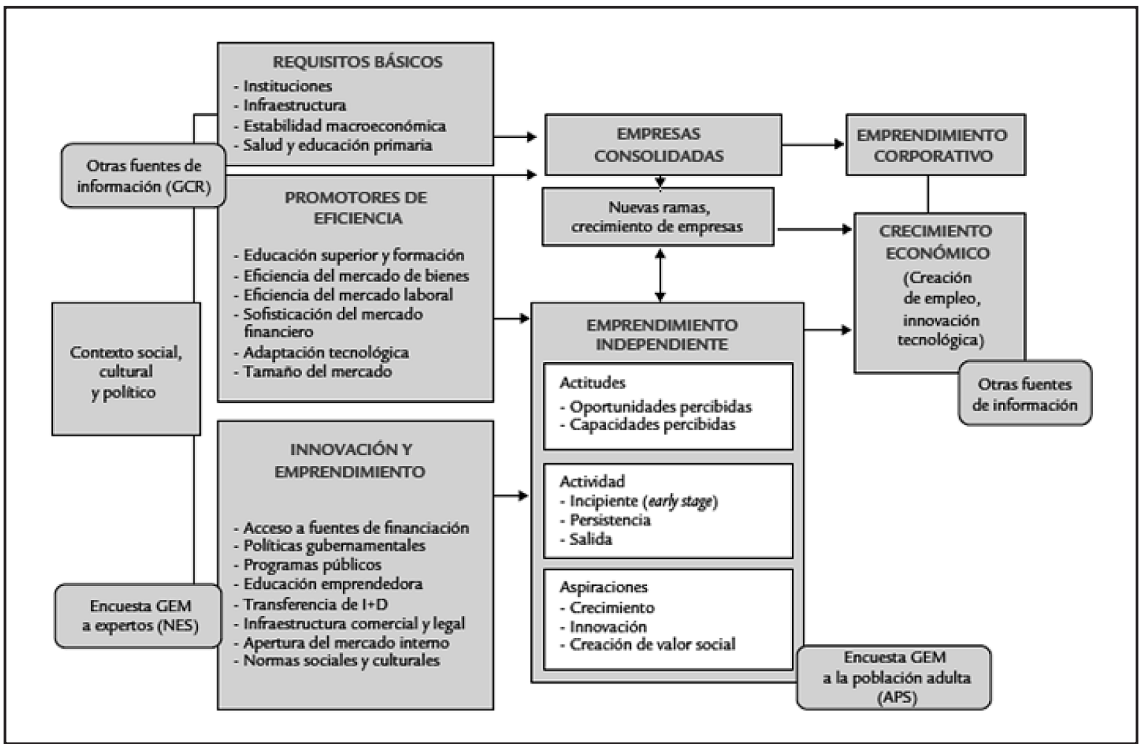
Así mismo, GEM reconoce las diferentes fases del desarrollo económico de las naciones, así como las diferencias en el papel y naturaleza del emprendimiento a lo largo de ellas. En este sentido, GEM utiliza para distinguir a los países las tres fases principales del desarrollo económico tomadas del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF) que hemos discutido previamente: economías basadas en los recursos, economías basadas en los factores y economías basadas en la innovación (Porter *et al.*, 2002). Esta clasificación de las economías según su motor de desarrollo ayuda a comprender mejor y relativizar las tasas de actividad emprendedora que se producen dentro de las mismas.

El marco teórico también muestra como el GEM recoge distintos componentes, como las condiciones del marco emprendedor y los perfiles emprendedores que abarcan las actitudes, actividad y aspiraciones y reconoce un rango de factores del entorno que pueden afectar a esos elementos.

Finalmente, el modelo también muestra la relación entre el emprendimiento y el crecimiento económico. Así, la actividad empresarial consolidada y el proceso de diversificación de grandes empresas y PYMES, da lugar al crecimiento económico creando puestos de trabajos, innovación y riqueza. También se incluye en el modelo la figura del intraemprendimiento o el emprendimiento corporativo.

FIGURA 2

Contexto institucional y relación con el emprendimiento



Fuente: GEM 2013.

La comunidad GEM lleva trabajado desde su gestación en este marco conceptual, perfeccionándolo de forma constante con el objetivo de reflejar de una manera más detallada las ideas que emergen en la literatura sobre emprendimiento y que definen su dinámica.

3.3. Relación entre tipos de emprendimiento y crecimiento económico

Cuando se hace referencia al fenómeno de la creación de empresas, resulta imprescindible diferenciar la naturaleza o tipo de emprendimiento que se deriva de las diferentes iniciativas, ya que su efecto sobre la economía puede variar de forma considerable (Shane, 2009; Acs, 2006). En ese sentido, el informe GEM distingue entre emprendimiento por oportunidad y emprendimiento por necesidad (Reynolds *et al*, 2003). Mien-

tras que el primero surge como consecuencia de haber detectado una oportunidad de negocio, el segundo la inicia como resultado de la falta de alternativas en el mercado laboral. Cabe destacar que sus efectos desde el punto de vista del desarrollo y crecimiento económico son bien distintos. Así, Reynolds *et al.* (2003) ponen de manifiesto que los dos perfiles mencionados difieren de forma sistemática en una serie de aspectos, entre los que cabe destacar: (1) las perspectivas de generación de empleo, (2) la proyección a exportar parte de su producción, (3) sus intenciones de innovar en mayor o menor medida, y (4) su cuota de participación en los diferentes sectores de actividad. Fruto de estas diferencias, Acs y Varga (2005) demuestran que mientras el emprendimiento por oportunidad tiene un efecto positivo y significativo en el crecimiento económico de un país, el emprendimiento por necesidad no lo tiene. En esa misma línea, Jaén *et al.* (2013) destacan la vinculación existente entre el emprendimiento por necesidad de un país y su situación económica, en la medida en que cuando esta última mejora las alternativas laborales son mayores, lo que hace que la gente no se vea obligada a crear una empresa para subsistir (emprendimiento por necesidad); circunstancia que no se observa en el emprendimiento por oportunidad.

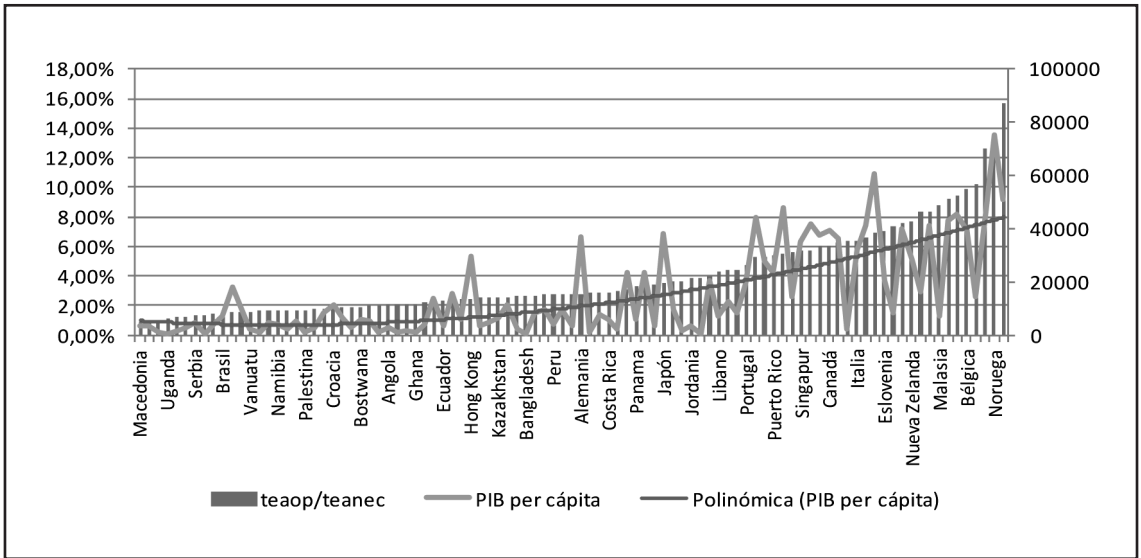
Por su parte, el citado trabajo de Wennekers *et al.* (2005), cuando empieza a distinguir los dos tipos de emprendimiento mencionados, observa que mientras que el emprendimiento por oportunidad tiene una relación en forma de U con la renta per cápita y la capacidad innovadora de un país; el emprendimiento por necesidad presenta una relación negativa con ambas variables.

Otros trabajos, en lugar de analizar de manera separada los niveles absolutos de emprendimiento (ya sea por oportunidad o por necesidad, que es la dicotomía que plantea el proyecto GEM) optan por analizarlos conjuntamente en una única medida. En ese sentido, Acs (2006) y Acs *et al.* (2008) plantean que cuanto mayor es la importancia del emprendimiento por oportunidad en relación al emprendimiento por necesidad de un país, mayores son una serie de indicadores económicos como el PIB per cápita, el gasto en innovación y desarrollo, el gasto en educación o el porcentaje de exportaciones sobre el PIB. Se trata, sin duda, de indicadores que alcanzan valores más elevados en las economías más desarrolladas. En la Figura 3 se puede apreciar la relación entre el mencionado ratio (emprendimiento por oportunidad/emprendimiento por necesidad) y el PIB per cápita de un país.

Ello nos hace concluir que el nivel relativo de emprendimiento por oportunidad respecto del emprendimiento por necesidad puede ser un buen indicador de desarrollo económico (Acs, 2006). Parece que cuanto más población se ve envuelta en actividades de emprendimiento por oportunidad (que suele coincidir con el emprendimiento de mayor calidad) y más gente abandona las actividades de emprendimiento por necesidad (asimilable al autoempleo y el emprendimiento de menor cualificación), mayor será el nivel de desarrollo económico de un país.

FIGURA 3

Relación entre el ratio (oportunidad/necesidad) y el PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir de datos GEM, 2002-2012.

4 POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO

4.1. Políticas en función del estado de desarrollo económico del país

Tal y como hemos visto a lo largo del trabajo, la relación entre actividad emprendedora y desarrollo económico es más compleja de lo que puede parecer, a pesar de la cantidad de beneficios que aportan los empresarios o emprendedores a la economía (Schumpeter, 1934; Audretsch, 2007). Se ha podido comprobar como no necesariamente más emprendimiento es siempre mejor (Shane, 2009), ya que dicha afirmación depende del estado de desarrollo del país o del tipo de actividad emprendedora planteada (oportunidad versus necesidad). En ese sentido, existen trabajos que destacan que una misma política en materia de emprendimiento no sirve para todos los países y que las mismas se tienen que adoptar en función del contexto en el que se encuentre cada país o región (Minniti, 2008; Wenckers *et al.*, 2005).

De este modo, el modelo GEM descrito en la sección 3.2 del trabajo establece una distinción entre las distintas políticas que se pueden plantear

en función del estado de desarrollo del país. Establece una serie de requisitos básicos enfocados a una mejora de las instituciones básicas, de las infraestructuras, de la estabilidad macroeconómica y de la salud y de la educación primaria. El siguiente grupo de políticas del modelo GEM hace referencia a factores que favorecen eficiencia, como la educación superior y la formación, la eficiencia en el mercado de bienes, la eficiencia del mercado laboral, la sofisticación del mercado financiero, la adaptación tecnológica y el tamaño del mercado. Finalmente también hace una enumeración de las políticas destinadas a la innovación y al emprendimiento, características de las economías situadas en el estadio de desarrollo más elevado. Entre ellas, citar el acceso a fuentes de financiación, determinadas políticas gubernamentales y programas públicos, una educación emprendedora, mayores transferencias de I+D, una mejor infraestructura comercial y legal, la apertura del mercado interno y una mejora de las normas sociales y culturales para el apoyo de la actividad emprendedora.

A partir de este marco, las recomendaciones de política legislativa a los países dependerán del estadio de desarrollo en el que se encuentren, teniendo en cuenta que los países menos desarrollados tendrán que avanzar hacia una economía más eficiente, y que los países de desarrollo medio tienen que tender a economías más innovadoras y emprendedoras (Acs, 2006). Empezando por el primero de los casos planteados, una economía poco desarrollada se caracteriza por tener mucho autoempleo, por lo que sus problemas no radican tanto en la falta de emprendimiento como en la falta de eficiencia de las empresas. Por ello, sus políticas económicas tienen que ir enfocadas a que las empresas existentes ganen tamaño, con el objetivo de conseguir un tejido empresarial más productivo y eficiente (Acs, 2006). A dichas empresas hay que apoyarlas con asistencia financiera para que puedan invertir, fomentar que se profesionalice la gestión, que tengan empleados mejor formados, y que se reduzcan los trámites administrativos a los que tienen que hacer frente.

En lo relativo a las empresas de los países de desarrollo medio (economías centradas en la eficiencia), las recomendaciones son más diversas, y pasan por seguir trabajando en un sistema judicial eficaz, una mayor flexibilidad laboral, mejores infraestructuras o mayor eficiencia en los mercados financieros y en las habilidades directivas (Acs, 2006). Todas estas condiciones resultan imprescindibles para atraer inversión extranjera que proporcione empleo, conseguir una mayor transferencia de tecnología, aumentar las exportaciones y obtener unos mayores ingresos fiscales.

Finalmente, las economías desarrolladas tienen que centrarse en crear las condiciones apropiadas para un emprendimiento de alta calidad (Shane, 2009; Mason y Brown, 2013). En ese sentido, necesitan en primer lugar fomentar la transferencia tecnológica desde los centros de investigación a las empresas (Mason y Brown, 2013), que son las encargadas de transformar ese conocimiento en productos, servicios y procesos comercialmente valiosos (Audretsch, 2007). Asimismo, también necesitan en-

contrar el apoyo necesario por parte de los gobiernos en determinadas fases de su desarrollo, como puede ser facilitando la liquidez necesaria a la hora de acometer determinadas inversiones, o dando apoyo logístico o asesoramiento a la hora de ayudar a las empresas a internacionalizarse (Acs, 2006). Del mismo modo, la educación superior, especialmente en las materias técnicas, tienen una importancia vital en el desarrollo de este tipo de tejido empresarial, destinado a centrarse en actividades de alto valor añadido e innovadoras (Acs *et al.*, 2008; Mason y Brown, 2013).

4.2. Consideraciones generales sobre políticas de promoción del emprendimiento

Como hemos comentado en varias ocasiones a lo largo del trabajo, existe un interés creciente desde la política en promocionar la creación de empresas, especialmente desde el comienzo de la actual crisis económica, ya que el emprendimiento se presenta como una de las vías que pueden contribuir a mejorar esta situación. Sin embargo, es una creencia que hay que acoger con cautela, ya que como hemos explicado no siempre más emprendimiento equivale a más crecimiento económico y más empleo. Las políticas no son las mismas en función del estado de desarrollo económico del país, ni tampoco todas las actividades emprendedoras son equivalentes.

De hecho, en los últimos tiempos están apareciendo estudios muy críticos con las políticas de promoción del emprendimiento que se están llevando a cabo en los últimos tiempos. Paradigmático es el artículo de Shane (2009), que califica de “mala política” el animar a la gente a ser emprendedora. Defiende que lejos de estimular el crecimiento y la creación de empleo, el promocionar la creación de empresas de manera indiscriminada entre la población es perjudicial, ya que a menudo se consigue atraer a gente poco cualificada; los denominados emprendedores por necesidad en la terminología GEM (Reynolds *et al.*, 2003), que al no tener trabajo tienen un menor coste de oportunidad al crear una empresa. Del mismo modo, parece que los políticos creen en una serie de mitos muy perjudiciales en torno a los emprendedores, como son el mito del crecimiento económico y el mito de la creación de empleos (Shane, 2009). La realidad es que es porcentaje de supervivencia de las nuevas empresas es pequeño, y aquellas que consiguen crear un número considerable de empleos o de proporcionar un producto o servicio innovador también lo es. Precisamente, estas nuevas tendencias abogan por dejar de subsidiar a todas las nuevas empresas y concentrarse en aquellas que realmente tengan potencial (Mason y Brown, 2013; Shane, 2009).

Tal y como comentábamos en relación a las políticas de los países desarrollados, los poderes públicos tienen que encargarse de fomentar un te-

jido empresarial destinado a actividades de alto valor añadido e innovadoras (Acs, 2006). Ello no siempre pasa por la creación de una nueva empresa, sino también facilitando la adquisición o el traspaso de empresas ya existentes (por ejemplo, en el caso de un dueño que no quiera continuar con la actividad) o apoyando a las empresas en fases importantes de su desarrollo (Mason y Brown, 2013). Es más, hay veces que las soluciones vienen por identificar a personas que ya tienen empresas o que las han tenido previamente, dado que su experiencia y ambición es mayor, y apoyarles en la creación de una nueva (Mason y Brown, 2013).

Sin embargo, la realidad es que los resultados de las políticas de fomento del emprendimiento han sido modestos hasta la fecha (Shane, 2009; Arshed *et al.*, 2014). Además de las consideraciones mencionadas, existen trabajos que estudian el proceso mediante el cual se diseñan las políticas de promoción del emprendimiento, para ver lo que es mejorable (Arshed *et al.*, 2014; Dennis Jr, 2011; Storey, 2000). En ellos se describe el proceso ideal de formulación de políticas: en primer lugar, reunir la evidencia empírica; en segundo lugar, plantear los objetivos que se quieren conseguir (específicos, medibles, factibles, realistas y sujetos a un plazo de tiempo); a continuación hacer un análisis coste-beneficio de los diferentes planes que existan para conseguir dichos objetivos; finalmente, establecer un plan de seguimiento y de evaluación del impacto económico. Sin embargo, los trabajos mencionados, especialmente el artículo de Arshed *et al.* (2014), destacan que en la práctica el proceso es bien distinto. Destacan que el primer paso no suele ser reunir la evidencia empírica o un estudio de la realidad, sino que es la voluntad política de llevar a cabo un determinado proyecto, por ejemplo, que haya más emprendedores en determinado territorio. Es más, hay veces que si siquiera es un objetivo planteado desde el análisis concienzudo, sino que puede derivar incluso de un compromiso electoral (Arshed *et al.*, 2014). A partir de esa voluntad se intenta reunir la evidencia empírica para conseguir el objetivo que se quiere perseguir. Una evidencia empírica o recolección de datos que no siempre es de la calidad deseada, debido a los intereses políticos que hay detrás o la premura con la cual hay que recogerla (Arshed *et al.*, 2014).

A partir de estas consideraciones, y siguiendo a Shane (2009), en lo relativo a la promoción de empresas hay que preguntarse si el objetivo es hacer buenas políticas económicas o simplemente hacer política. Si el objetivo es realizar buenas políticas económicas, el análisis pasa por hacer un trabajo de investigación de mejor calidad, para tener más fundamento en los objetivos que se quieran perseguir y ver si son los acertados para el contexto en el que se encuentra el país o región.

5 CONCLUSIONES

El principal objetivo de este trabajo ha sido profundizar en la relación existente entre actividad emprendedora y crecimiento económico, y a partir de ahí establecer una serie de implicaciones políticas en materia de emprendimiento. Todo ello a partir de los trabajos empíricos que se han presentado en los últimos años con datos del proyecto GEM y de diferentes aportaciones teóricas del campo del emprendimiento.

A pesar de lo que pueda parecer a primera vista y del relevante papel que ejercen los emprendedores en una sociedad, no siempre más emprendimiento resulta más deseable desde el punto de vista social. En este sentido, los datos del Proyecto GEM han puesto de manifiesto que la relación entre actividad emprendedora y crecimiento económico no es tan sencilla, sino que es un vínculo algo más complejo, que depende del estado de desarrollo económico del país y del perfil de la actividad emprendedora seleccionada. El proyecto GEM nació con el objetivo principal de proporcionar datos para facilitar la comparación de la actividad emprendedora en todos los países participantes en el proyecto. A los 10 países que inicialmente participaron en el proyecto se han unido un conjunto amplio de países, de diferentes zonas geográficas del mundo y con distintos niveles de desarrollo económico, lo que ha facilitado hacer un análisis del fenómeno emprendedor a escala global. Entre los objetivos principales del proyecto GEM, como hemos mencionado, encontramos el análisis de la relación entre emprendimiento y crecimiento económico y la identificación de políticas que puedan mejorar la cantidad y la calidad de la actividad emprendedora de un país. Son precisamente estos dos objetivos la base de nuestro análisis.

Hemos visto como resulta esencial hacer referencia al estadio de crecimiento que atraviesa el país (Porter *et al.*, 2002), ya que las necesidades del mismo pueden ser diferentes y en consecuencia también tienen que serlo las políticas de promoción de empresas. Al mismo tiempo, cabe diferenciar la gran diversidad que presentan las nuevas iniciativas empresariales. En ese sentido, la dicotomía entre emprendimiento por oportunidad y emprendimiento por necesidad que presenta el GEM resulta ilustrativa, ya que el ratio entre ambas presenta una relación positiva con ciertos indicadores de desarrollo económico de un país, como el PIB el cápita. Ello nos hace pensar que al mismo tiempo que hay que fomentar determinados tipos de emprendimiento también hay que actuar con cautela a la hora de promover otro tipo de comportamiento emprendedor.

Este análisis tiene profundas implicaciones políticas, ya que los poderes públicos no siempre deben de fomentar la creación de empresas de forma indiscriminada (Shane, 2009), sino tener en cuenta el contexto y las necesidades del país. En los países menos desarrollados, por ejemplo, las soluciones no pasan por crear más emprendedores, sino por conseguir que las empresas existentes ganen tamaño, eficiencia, y consigan ser más productivas. Por el contrario, en los países más desarrollados las políticas pasan por fomentar un emprendimiento de alta calidad, que consiga estrechar los vínculos entre el emprendimiento y la innovación, la tecnología o el conocimiento.

ANEXOS

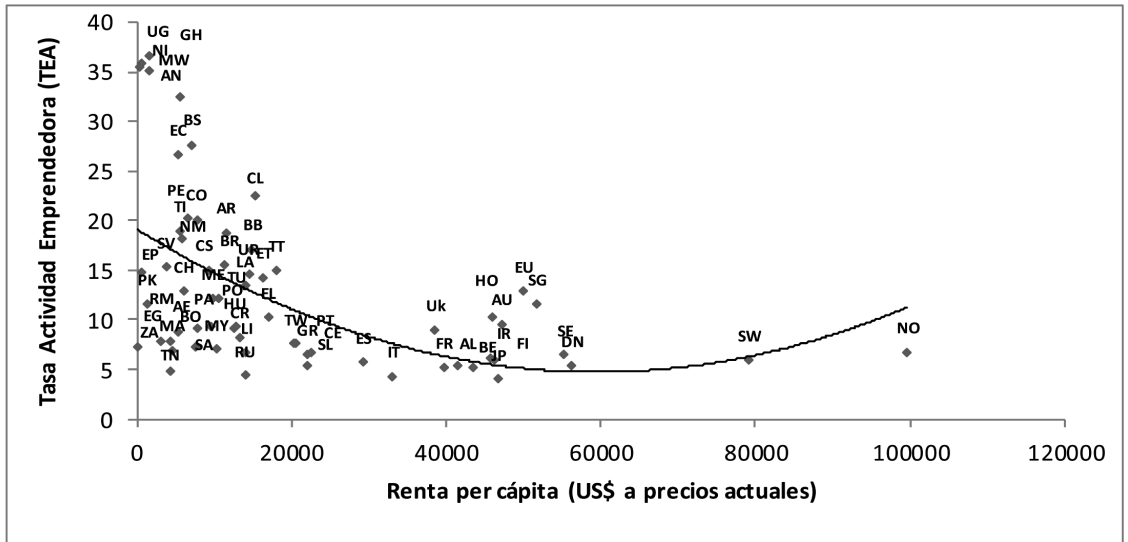
TABLA A.1
Países participantes en el Proyecto GEM 2002-2012

País	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	País	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania												Jamaica											
Argelia												Japón											
Angola												Jordania											
Arabia Saudí												Kazajistán											
Argentina												Letonia											
Australia												Líbano											
Austria												Lituania											
Bangladesh												Macedonia											
Barbados												Malasia											
Bélgica												Malawi											
Bolivia												Marruecos											
Bosnia												Méjico											
Botsuana												Montenegro											
Brasil												Namibia											
Canadá												Nigeria											
Chile												Noruega											
China												Nueva Zelanda											
Colombia												Pakistán											
República de Corea												Palestina											
Costa Rica												Panamá											
Croacia												Perú											
Dinamarca												Polonia											
Ecuador												Portugal											
Egipto												Puerto Rico											
El Salvador												Reino Unido											
Emiratos Árabes Unidos												República Checa											
Eslovaquia												República Dominicana											
Eslovenia												Rumania											
España												Rusia											
Estados Unidos												Serbia											
Estonia												Singapur											
Etiopía												Siria											
Filipinas												Sudáfrica											
Finlandia												Suecia											
Francia												Suiza											
Ghana												Tailandia											
Grecia												Taiwán											
Guatemala												Tonga											
Holanda												Trinidad Tobago											
Hong Kong												Túnez											
Hungría												Turquía											
India												Uganda											
Indonesia												Uruguay											
Irán												Vanuatu											
Irlanda												Venezuela											
Islandia												Yemen											
Israel												Zambia											
Italia												-											

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor.

FIGURA A.1

Relación entre actividad emprendedora y PIB per cápita



AE	Argelia	CR	Croacia	HO	Holanda	NM	Namibia	SV	El Salvador
AL	Alemania	CS	Costa Rica	HU	Hungría	NO	Noruega	SW	Suiza
AN	Angola	DN	Dinamarca	IL	Israel	PA	Panamá	TI	Tailandia
AR	Argentina	EC	Ecuador	IN	Irán	PE	Perú	TN	Túnez
AU	Austria	EG	Egipto	IR	Irlanda	PK	Pakistán	TT	Trinidad Tobago
BB	Barbados	EL	Eslovaquia	IT	Italia	PL	Palestina	TU	Turquía
BE	Bélgica	EP	Etiopía	JP	Japón	PO	Polonia	TW	Taiwán
BO	Bosnia	ES	España	LA	Letonia	PT	Portugal	UG	Uganda
BR	Brasil	ET	Estonia	LI	Lituania	RM	Rumania	UK	Reino Unido
BS	Botsuana	EU	Estados Unidos	MA	Macedonia	RU	Rusia	UR	Uruguay
CE	Corea	FI	Finlandia	ME	Méjico	SA	Sudáfrica	ZA	Zambia
CH	China	FR	Francia	MW	Malawi	SE	Suecia		
CL	Chile	GH	Ghana	MY	Malasia	SG	Singapur		
CO	Colombia	GR	Grecia	NI	Nigeria	SL	Eslovenia		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos GEM y Banco Mundial, 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACS, Z. (2006): "How is entrepreneurship good for economic growth?" *Innovations* 1(1), 97-107.
- ACS, Z. y VARGA, A. (2005): "Agglomeration, Entrepreneurship and Technological Change". *Small Business Economics*, 24, 323-334.
- ACS, Z., DESAI, S. y HESSELS, J. (2008): "Entrepreneurship, economic development and institutions". *Small Business Economics*, 31, 219-234.
- ÁLVAREZ, C., URBANO, D. y AMORÓS, J.E. (2014): "GEM research: achievements and challenges". *Small Business Economics*, 42, 445-465.
- AMORÓS, J.E. y BOSMA, N. (2014): "Global Entrepreneurship Monitor 2013". Global Report. MA: Babson College.
- ARSHED, N., CARTER, S. y MASON, C. (2014): "The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?". *Small Business Economics*, 43, 639-659.

- AUDRETSCH, B., THURIK, R., VERHEUL, I. y WENNEKERS, S. (2002): "Determinants and Policy in a European-US Comparison". Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht (2002).
- AUDRETSCH, D.B. (2007): "Entrepreneurship capital and economic growth", *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (1), 63-78.
- BOSMA, N. (2012): "The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) and its Impact on Entrepreneurship Research". London, UK/Babson, USA: Global Entrepreneurship Research Association.
- BOSMA, N. y J. LEVIE (2010), Global Entrepreneurship Monitor, 2009 Executive Report. Babson Park, MA, US: Babson College, Santiago, Chile: Universidad del Desarrollo and Reykjavík, Iceland: Háskólinn Reykjavík University, London, UK: Global Entrepreneurship Research Association.
- CARLSSON, B. (1992): "The rise of small business: causes and consequences", in Adams W.J (Ed.), *Singular Europe, Economy and Policy of the European Community after 1992*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, pp. 145-169.
- CHANDLER, A.D. Jr (1990): "Scale and Scope; the Dynamics of Industrial Capitalism", Harvard University Press, Cambridge, MA.
- CODURAS, A., LEVIE, J., KELLEY, D., SAEMUNDSSON, R. y SCHOTT T. (2010): "GEM Special report on education and training".
- DENNIS Jr, W.J. (2011): "Entrepreneurship, small business and policy levers". *Journal of Small Business Management*, 49(1), 92-106.
- JAÉN, I., FERNÁNDEZ-SERRANO, J. y LIÑAN, F. (2013): "Valores culturales, nivel de ingresos y actividad emprendedora". *Revista de Economía Mundial*, 35, 35-52.
- KIRZNER, I. (1973): "Competition and Entrepreneurship". Chicago University Press: Chicago, IL.
- LEVIE, J. y AUTIO, E. (2008): "A theoretical grounding and test of the GEM model". *Small Business Economics*, 31, 235-263.
- LEVIE, J., AUTIO, E., ACS, Z. y HART, M. (2014): "Global entrepreneurship and institutions: An introduction". *Small Business Economics*, 42, 437-444.
- MASON, C. y BROWN, R. (2013): "Creating good public policy to support high-growth firms". *Small Business Economics*, 40, 211-225.
- MINNITI, M. (2008): "The role of government policy on entrepreneurial activity: productive, unproductive, or destructive?" *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(5), 779-790.
- MINNITI, M., BYGRAVE, W. y AUTIO, E. (2006): "Global Entrepreneurship Monitor: 2005 Executive Report". London: London Business School and Babson Park, MA: Babson College.
- PORTER, M., SACHS, J. y MCARTHUR, J. (2002): "Executive summary: Competitiveness and stages of economic development". In M. Porter, J. Sachs, P.K. Cornelius, J.W. McArthur and K. Schwab (Eds.), *The global competitiveness report 2001-2002* (pp. 16-25). New York.
- REYNOLDS, P., BYGRAVE, W.D., AUTIO, E., COX, L.W. y HAY, M. (2003): *Global Entrepreneurship Monitor 2002 executive report*". Wellesley, MA: Babson College.
- SCHUMPETER, J.A. (1934): "The Theory of Economic Development". English ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SHANE, S. (2009): "Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy". *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- SOBEL, R.S. (2008): "Testing Baumol: Institutional quality and the productivity of entrepreneurship". *Journal of Business Venturing*, 23, 641-655.
- STOREY, D.J. (2000): "Understanding the small business sector". UK: Thomson.
- THURIK, R. y WENNEKERS, S. (2004): "Entrepreneurship, small business and economic growth". *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 11(1), 140-149.
- VAN STEL, A., CARREE, M. y THURIK, R. (2005): "The effect of entrepreneurial activity on national economic growth". *Small Business Economics*, 24, 311-321.
- WENNEKERS, S. y THURIK, R. (1999): "Linking Entrepreneurship and Economic Growth". *Small Business Economics*, 13, 27-55.
- WENNEKERS, S., VAN STEL, A., THURIK, R. y REYNOLDS, P. (2005): "Nascent entrepreneurship and the level of economic development". *Small Business Economics*, 24, 293-309.

