

EL PAPEL DEL EMPRESARIO Y LA POLÍTICA DE APOYO A LAS PYMES

POR FRANCISCO JAVIER SANTOS CUMPLIDO*

SUMARIO: I. La relevancia de las Pymes en la economía.- II. La tradicional política de apoyo a las Pymes.- III. La necesidad de un cambio de enfoque en la política de apoyo a las Pymes.- IV. El papel del empresario y las Pymes.- V. El empresario y los factores que configuran su función impulsora.- VI. La nueva política de apoyo a las Pymes: 1. *El papel de la educación empresarial.* 2. *El papel de las redes interconectadas de cooperación.*- VII. Conclusiones.

I. LA RELEVANCIA DE LAS PYMES EN LA ECONOMÍA

Acerca del importante papel que desempeñan las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en la economía de cualquier país existe un elevado grado de consenso desde hace bastantes años. Fue Birch del Massachusetts Technology Institute (MIT) en 1979 quien impulsó definitivamente el interés por las PYMES con un estudio sobre el proceso de creación de empleo en EE.UU. Según este estudio, entre 1969-1976 el 66 por 100 de los empleos netos creados en los EE. UU. lo fueron por empresas de menos de 20 trabajadores y el 80 por 100 por empresas de menos de 100 trabajadores (Grefe 1987). También, en el Reino Unido el Informe Bolton realizado con una técnica similar nos indica que en el período 1971-1981 el 36 por 100 de los empleos creados en este país, corresponden a empresas con menos de 20 trabajadores y el 52 por 100 a empresas con menos de 100 (Beaver 1991).

No obstante, al margen de la manifiesta importancia de las PYMES en la creación de empleo, estas empresas además pueden contribuir a otros aspectos esenciales para el desarrollo económico:

—Las PYMES constituyen la base fundamental para el funcionamiento del mercado por constituir piezas esenciales para el fomento de la competencia. Contribuyen a la dispersión de la propiedad, del riesgo y de la responsabilidad, y a mantener la competitividad del sistema económico.

—Las PYMES se acercan bastante a los centros de consumo lo que permite la máxima dispersión territorial del proceso de industrialización con el consiguiente apoyo a las zonas más atrasadas. Es decir, contribuyen a un mayor desarrollo y equilibrio regional

—Las PYMES constituyen por su volumen y por la diversidad de los sectores en los que operan un soporte básico de la economía y, además, supone un importante factor de estabilidad social.

* Profesor Asociado de Economía Aplicada (Universidad de Sevilla).

—Las PYMES son consideradas como la base de la cultura empresarial, pues a medida que crece el número de pequeñas empresas se produce una mejor consideración social del empresario, provocando una mayor propensión en la población hacia la actividad empresarial.

Estas contribuciones de las PYMES al desarrollo económico no son sólo una teoría. Como muestra de ello, hay que destacar la situación que están atravesando, desde comienzos de la década de los noventa, las economías socialistas de los países de Europa Central y del Este en su transición hacia la economía de mercado. Estos países han partido de una situación caracterizada por un sector empresarial formado por grandes empresas de propiedad estatal sin apenas competencia, y donde el espíritu empresarial de la población era prácticamente inexistente porque las labores del empresario las ejercía el Estado (Gibb 1993a). Por este motivo, entre las medidas que se han considerado esenciales para reconvertir su aparato productivo destaca la privatización de las grandes empresas públicas en unidades de menor tamaño y el estímulo del espíritu empresarial facilitando la creación de nuevas PYMES.

También en los países de economía de mercado están produciéndose determinadas situaciones donde la ausencia de un tejido fuerte de PYMES es uno de los principales problemas. Es el caso de las reestructuraciones productivas de numerosas zonas en declive industrial como, por ejemplo, aquellas dominadas por industrias de extracción de carbón. En España, la Cornisa Cantábrica y muy especialmente el Principado de Asturias se enfrentan a una desindustrialización creciente (Vázquez García 1989). La escasa diversificación de sus actividades les impide una rápida adaptación a los cambios económicos.

Tampoco podemos olvidar los procesos de industrialización difusa que se están produciendo en algunas regiones de países europeos, como es el caso de la zona denominada "Tercera Italia". En esta región del centro y nordeste de Italia el desarrollo industrial ha venido impulsado esencialmente por una tupida red de pequeñas y medianas empresas de diferentes actividades, con una importante vocación exportadora y que se han convertido en el soporte de la creación de empleo y del crecimiento económico.

Por tanto, con lo dicho hasta aquí, parece justificado el apoyo a las PYMES con políticas específicas, máxime cuando están en una situación de desventaja respecto a las grandes empresas debido a su menor dimensión. En este sentido, los países de la Unión Europea llevan algunos años insistiendo en el apoyo a las PYMES, con diversos programas que han ido evolucionando a medida que lo han hecho las circunstancias del entorno.

II. LA TRADICIONAL POLÍTICA DE APOYO A LAS PYMES

Fue a principios de la década de los ochenta, cuando la política económica de todos los países de la Unión Europea comenzó a volcarse en el apoyo para la creación y expansión de las PYMES. Entonces, la principal motivación

fue el fuerte crecimiento del desempleo que se produjo después de la segunda crisis energética. Del mismo modo y, a continuación del Año Europeo de la Pequeña y Mediana Empresa y de la Pequeña Industria de 1983, el Consejo Europeo también subrayaba, en marzo de 1985, la importancia del estímulo a la pequeña empresa. Como respuesta, la Comisión creó en junio de 1986 una Task-Force PYME con el objetivo de diseñar una política de apoyo empresarial.

Para la consecución de este objetivo la Task-Force contaba con la colaboración de distintas Direcciones Generales. Sin embargo, a medida que se iba tomando una mayor conciencia de la importancia de la política de apoyo hacia las PYMES como instrumento para resolver algunos de los problemas de la economía de la UE, la Comisión amplió sus programas e, incluso, creó una Dirección General encargada específicamente de la política de empresa. (DG X:XIII).

Más adelante, en el Tratado de la Unión Europea acordado en Maastricht, en el Título XIV, relativo a la industria se precisa que "A fin de asegurar las condiciones necesarias para su competitividad, se estimulará un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo empresariales, en particular las PYME, en el conjunto de la Comunidad". Es decir, en la última reforma del Tratado de Roma se incluye el apoyo a las PYMES como una de las prioridades básicas que deben perseguir los miembros de la Unión Europea, aunque no como un fin en si mismo sino como un medio para resolver los problemas económicos a los que se enfrenta.

Actualmente, el objetivo de reducción del desempleo todavía ocupa un lugar privilegiado en esta política, como queda reflejado en el *Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo* (Comisión Europea 1993), donde se hace referencia a la importancia de la PYME en el proceso de creación de empleo: *Los estados miembros deberán intentar suprimir las barreras que existen para el aprovechamiento máximo del potencial de creación de empleo de las PYMES*". No obstante, en todos los países europeos, incluido España, se ha ido produciendo un cambio de actitud en relación a los objetivos de la política de apoyo a las PYMES. Este cambio de actitud se manifiesta principalmente en la ampliación de los objetivos que se persiguen pues se empieza a hacer hincapié en aspectos tales como el incremento de la competitividad, promover la I+D, mejorar la industria, apoyar la creación de nuevas empresas o crear un espíritu de empresa (Comisión Europea 1989).

Evidentemente, tan amplia variedad de objetivos unido a diferentes factores económicos, sociales y políticos que dominan en cada país conduce a que cada uno elabore su propia política de apoyo a las PYMES.

CUADRO I
FACTORES QUE INFLUYEN EN LA ADOPCIÓN
DE DIFERENTES POLÍTICAS
DE APOYO A LAS PYMES

— La tradición existente en políticas de apoyo a PYMES.
— La relativa distribución del poder político entre los gobiernos central, regional y local.
— La fortaleza del sector de PYMES.
— El balance de poder industrial y político entre la gran industria y las pequeñas empresas, reflejado en la orientación de estas en el comercio nacional y, también, en la participación en asociaciones empresariales.
— La ideología de los gobiernos.
— Las razones económicas y sociales para emprender las políticas.

Fuente: Gibb, AA. (1993) "Small Business Development in Central and in Eastern Europe- Opportunity for a Rething?". *Journal of Business Venturing*. Vol 8, nº 6.

No obstante, la realidad nos demuestra que a pesar del cambio o evolución de los objetivos de la política de apoyo a las PYMES, en el fondo los medios para alcanzarlos no varían significativamente de un país a otro. En este sentido, según la opinión de Bannock y Albach, se podrían clasificar las políticas de apoyo a las PYMES en tres grandes áreas: políticas para corregir las distorsiones que provoca la actuación del gobierno, políticas destinadas a corregir los fallos del mercado y políticas que canalizan recursos para compensar tanto distorsiones del gobierno como fallos del mercado (Cuadro II). De ellas, la que más se utiliza en todos los países de la Unión Europea es canalizar recursos financieros para compensar, principalmente, los fallos del mercado, que son los que consiguen que las PYMES estén en inferioridad de condiciones respecto a la gran empresa. De esta forma, la política financiera, a través de la concesión de préstamos a tipos de interés inferiores a los de mercado, y la política fiscal, a través de subvenciones y bonificaciones fiscales, han tratado de apoyar la actividad de las PYMES para que puedan desarrollar nuevos productos para nuevos mercados, para que tengan acceso a una mayor información tecnológica y a fuentes de asistencia técnica, para que puedan invertir en una tecnología más apropiada, etc. Estas ayudas, en el caso de España, no solo las proporciona el gobierno central sino también los gobiernos autonómicos y, por supuesto, la Comisión Europea.

Por lo que respecta a las otras dos áreas, algunos países han avanzado algo en la corrección de los fallos del mercado, aunque no en todos pues las políticas de asesoramiento, información, consejo y formación aún no se consideran tan importantes como suministrar apoyo financiero. Se da la paradoja que en

ocasiones se abren líneas de ayudas financieras para que las empresas busquen consejo e información en el mercado, cuando éstas no saben siquiera a donde acudir. Tal vez, habría que informar y aconsejar de una manera más activa a través de instituciones públicas creadas especialmente para esta labor o a través de instituciones privadas que pueden ser potenciadas por el propio sector público. Lo cierto es que queda mucho por hacer en esta área en muchas zonas de la Unión Europea.

CUADRO II
ÁREAS DE LA POLÍTICA DE APOYO A LAS PYMES

Corregir distorsiones del gobierno (1)	Minimizar algunos fallos del mercado (2)	Canalizar recursos para compensar (1) y (2)
- Política de Reducción de la Burocracia - Política de Desregulación - Política Fiscal de Reducción de impuestos	- Política de Asesoramiento - Política de Formación e Información - Política de Regulación de la Competencia	- Política Financiera (subvenciones e intereses) - Política Fiscal (Subvenciones a fondo perdido, bonificaciones y exenciones fiscales)

Fuente: Bannock, G y Albach, H. (1991). *Small Business Policy in Europe: Britain, German and the European Commission*. Anglo-German Foundation. United Kingdom.

Por último, en lo que se refiere a la política destinada a corregir las distorsiones que provoca el gobierno tampoco se ha avanzado mucho. Sólo en algunos países se han emprendido medidas del tipo de desregulación, reducción de la burocracia o reducción de impuestos, pues son medidas que, hasta el momento, aparecen vinculadas a una ideología política muy concreta, la liberal, que no es la imperante en todos los países europeos y que esencialmente propugna la disminución del papel del Estado en la economía. Entre los países que más han insistido en este tipo de política destaca Gran Bretaña, desde que el Margaret Thatcher accediera al poder a finales de la década de los setenta. No obstante, este tipo de medidas se están comenzando a generalizar a otros países donde el papel del Estado siempre se ha considerado esencial, por los importantes problemas que está provocando un sector público sobredimensionado.

III. LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE ENFOQUE EN LA POLÍTICA DE APOYO A LAS PYMES

La cuestión que se debiera plantear a continuación es si la utilización exclusivamente de las políticas que se acaban de plantear es la forma más ade-

cuada para resolver los problemas de las PYMES y así contribuir a potenciar el desarrollo económico o bien es necesario desecharla y crear otras fórmulas completamente diferentes. Lo primero que hay que decir es que ninguna de estas dos posturas extremas parece la más acertada. Por un lado, la actual política de apoyo, basada principalmente en el suministro de ayuda financiera, es fundamental para las PYMES y buena prueba de ello es la situación que se está dando en algunos de los países de la Europa del Este, como Polonia, la República Checa o Hungría, en donde la falta de medios financieros con que cuenta el sector privado está dificultando gravemente su crecimiento económico. Pero, por otro lado, algo debe estar fallando en el diseño de estas políticas puesto que el tejido empresarial de las zonas más atrasadas de España y otros países europeos continúa muy distante en términos de desarrollo del de aquellas zonas más avanzadas. Éste es el caso de Andalucía, una comunidad que después de más de una década recibiendo apoyo financiero para sus PYMES tiene todavía un tejido productivo muy débil, con una tasa de paro que es la más elevada de la Unión Europea y unos estándares de vida muy reducidos.

Para intentar explicar en qué pueden estar fallando las políticas de apoyo a las PYMES es necesario comprender cuales son los planteamientos teóricos en las que se sustentan. En este sentido, hay que hacer referencia al enfoque que, no solo la política de apoyo a las PYMES sino toda la política económica en general, han adoptado tradicionalmente para la resolución de los problemas económicos de las zonas más atrasadas. Este enfoque se ha apoyado en planteamientos teóricos donde se establecía que la ausencia de capitales además de la ausencia de mano de obra cualificada o las barreras creadas por las economías de escala impedían el desarrollo (Cappellin 1991). En consecuencia, para superar estos obstáculos y propiciar el despegue económico las medidas adoptadas tenían que dirigirse hacia las transferencias de recursos financieros, incentivos a la instalación de grandes industrias y la mejora de la cualificación de la mano de obra.

Esta política se sustenta en *unos modelos económicos* —nos referimos a los modelos neoclásicos y del tipo centro-periferia (Cuadrado, 1988)— que a pesar de ser bastante distintos en su concepción original, coinciden ambos en que parten de un enfoque de arriba-abajo (top-down), donde es necesario movilizar factores exógenos al territorio que se está tratando de potenciar al objeto de impulsar el despegue económico. Uno de los efectos que provocan las medidas de política económica que emanan de estos modelos es la mayor dependencia a la que se van a ver abocadas las áreas más atrasadas, pues los recursos financieros necesarios para la actividad productiva provendrán de las áreas más desarrolladas y se dirigirán a grandes empresas de capital exterior. Teniendo presente el acusado proceso de globalización de la economía mundial, no podemos desestimar el punto de vista de estos enfoques, sin embargo, a su vez se debiera tener presente que el mismo proceso de globalización da lugar a una competencia creciente en los mercados, motivando una mayor diferenciación en la producción, acelerando el ritmo de cambio tecnológico y creando una mayor incertidumbre internacional. En este nuevo contexto, un aspecto esencial

que debiera poseer todo aparato productivo es la flexibilidad a los cambios. Por tanto, la importancia del papel que desempeñan las pequeñas empresas de dimensión local se situaría en un primer plano (Dijk 1993).

CUADRO III
DOS ENFOQUES DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA ZONAS ATRASADAS

POLÍTICA TRADICIONAL	NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA
PROBLEMAS	
<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de capital - Ausencia de mano de obra cualificada - Barreras de entrada creadas por las economías de escala 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de empresarios emprendedores - Ausencia de innovaciones - Ausencia de un específico Know-how - Ausencia internacionalización
ESTRATEGIA	
<ul style="list-style-type: none"> - Política regional orientada a la defensa de la competencia internacional - Incrementar transferencias de ingresos a las regiones más débiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Política regional orientada al mercado internacional - Política regional basada en la eficiencia económica
OBJETIVOS	
<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar precios competitivos - Reducir costes producción 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir costes de ajuste - Reducir costes transacción
INSTRUMENTOS	
<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios a empresas - Transferencias a las economías domésticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta servicios a empresas - Políticas territoriales - Cooperación interregional
EFFECTOS	
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo no sostenido - Dependencia creciente - Choque con la política de competencia de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo sostenido - Competitividad internacional - Compatible con la política de competencia de la UE

Fuente: Cappelli, R (1991) "The New Gravity Centers of Regional Development in the Europe Of the 90's". Ponencia presentada en la XVII Reunión de Estudios Regionales. Barcelona.

Por tanto, para lograr que la política económica de apoyo a las PYMES sea más efectiva en la resolución de los problemas que afectan a estas empresas y lograr un crecimiento sostenido, habría que buscar planteamientos distintos al actual, aunque no incompatibles con él. En este sentido, desde hace algunos años se viene insistiendo en un nuevo enfoque teórico bastante diferente al antes mencionado. El planteamiento de este nuevo enfoque no se sustenta en un modelo de desarrollo de arriba-abajo que se apoya en factores exógenos, sino en un modelo de desarrollo de abajo-arriba (bottom-up), que se apoya en los factores que ofrece el entorno, tales como los recursos materiales, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano, determinado este último tanto por el nivel de instrucción de la población y su cualificación profesional como por la aptitud para dirigir empresas y su capacidad innovadora.

Este modelo endógeno es una aproximación del lado de la oferta al desarrollo, coincidiendo en ello con el modelo neoclásico pero, a diferencia de éste, poniendo un mayor énfasis principalmente en la óptima utilización de los recursos productivos y no en el equilibrio a largo plazo entre regiones ricas y pobres apoyado en la movilidad del capital y el trabajo. Por otro lado, coincide con los modelos de causalidad acumulativa y centro-periferia en cuanto a los procesos de concentración de la renta y trabajo en las zonas más desarrolladas, pero está en desacuerdo con la completa eficacia de instrumentos tales como los polos de crecimiento o la inversión en grandes industrias.

Según Cappellin (1991), *"se trata de un modelo que toma una estrategia más activa... Su propósito es reducir el gap tecnológico y organizacional entre las regiones más fuertes y más débiles y enfatizar el concepto de competitividad dinámica, basado en la capacidad de adoptar innovaciones y promover la internacionalización de las empresas. Por consiguiente, esta moderna aproximación indica la necesidad de reducir los costes de ajustes y de transacción, los cuales representan las causas estructurales de la persistencia de barreras de entrada y crecimiento para las empresas en los países menos desarrollados"*. Es decir, según este enfoque se reivindica fundamentalmente una política que refuerce la labor del empresario innovador del que nos hablaba Schumpeter, pero también una política enfocada a un fomento de una mayor competencia en todos los sectores.

En la misma dirección se expresa Cuadrado Roura (1988) cuando nos dice que *"la nota distintiva del planteamiento que estamos examinando es que, a diferencia de otros modelos, los que realmente subraya es el carácter localizado de algunos factores de desarrollo, lo cual vincula a éste muy estrechamente con el territorio y sus condiciones; en particular con aquellas que hacen referencia al factor humano y empresarial y a las condiciones institucionales del entorno"*. Desde esta óptica, los modelos de desarrollo endógeno otorgan especial importancia al dinamismo de las empresas, generalmente de tamaño pequeño y mediano, marcado por empresarios emprendedores y con capacidad de iniciativa.

En la UE se han dado algunos casos espontáneos del modelo de desarrollo endógeno. Por ejemplo, se suele citar la zona denominada "Tercera Italia", a la

que ya se ha hecho referencia (Becatini 1991) o bien otras áreas como en el Sur de Francia o el Levante en España. Los aspectos que tienen en común son esencialmente la presencia de una importante red de PYMES muy conectadas las unas con las otras y también con la estructura social e institucional de la población. Es lo que A. Marshall (1890) denominó en sus "Principios de Economía" como los "Distritos Industriales".

Así pues, los modelos de desarrollo endógeno tienen implicaciones importantes para la política de apoyo a las PYMES puesto que entre las medidas a utilizar ocuparían un lugar privilegiado las dirigidas a reforzar el papel que desempeña el pequeño propietario. No obstante, para elaborar una nueva política de apoyo a las PYMES que incluyera el papel que desempeña el hombre-empresario sería necesario comprender cuales son las funciones que desempeña éste.

IV. EL PAPEL DEL EMPRESARIO Y LAS PYMES

Si nos intentamos acercar a las funciones que desempeña el empresario, lo primero que nos encontramos, si se revisa la literatura que existe sobre este tema, es una ausencia casi absoluta de un cuerpo teórico coherente que establezca un marco de referencia para su análisis. Tradicionalmente, las personas que se han acercado al estudio del empresario lo han hecho desde una óptica particular, sin detenerse en analizar los conocimientos que se han ido acumulando durante décadas. Los motivos de esta falta de unidad científica en los estudios sobre el empresario son varios pero, tal vez, el más importante es la visión que tiene la teoría económica convencional sobre el funcionamiento de la realidad. Según ésta, la realidad es algo estático con ajustes flexibles y automáticos de los mercados (Baumol 1991), donde el empresario queda relegado exclusivamente al establecimiento de aquella función de producción que maximizará sus beneficios. Por otra parte, también hay quien considera que el concepto de empresario es de carácter psico-sociológico y, por tanto, solo podía ser estudiado por ciencias como la psicología y la sociología pero no por la economía (Julien 1989).

No obstante, se puede afirmar que, desde hace algunos años, se está avanzando, aunque lentamente, en esta área de conocimiento. Entre los distintos intentos de comenzar a construir una nueva teoría sobre el empresario a partir de las referencias que ya se habían hecho sobre el tema a lo largo de la historia, destacan entre otros el realizado por H.Barreto (1989), quien nos dice que el empresario juega unos roles funcionales como agente activo en el proceso productivo. Estos roles se corresponden con diversas teorías aportadas en la literatura económica:

CUADRO IV
ROLES FUNCIONALES DEL EMPRESARIO SEGÚN BARRETO

ROL FUNCIONAL	TEÓRICO
<ul style="list-style-type: none"> - Especulador. - Coordinador. - Propietario productor. - Innovador. - Persona que adopta decisiones. - Arbitragista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Richard Cantillon. - Jean Baptiste, Say. - Frederic Hawley. - Joseph Schumpeter. - Frank Knight. - Israel Kirzner.

Fuente: Barreto, H (1989) *The Entrepreneur in Microeconomic Theory. Disappearance and Explanation*. Routledge. London.

Por otra parte, también Casson (1982) partiendo de diversos enfoques teóricos nos dice cuales son, a su juicio, las cuatro funciones más importantes que desempeña el empresario. Lo realmente particular de la aportación de Casson es que no solo considera relevantes en la definición de las funciones del empresario a los enfoques economicistas sino también a los no economicistas, como el de Leibenstein. Cada una de estas cuatro teorías es valiosa en si mismo porque hace hincapié en algún aspecto particular de la función empresarial.

CUADRO V
LAS FUNCIONES DEL EMPRESARIO SEGÚN CASSON

FUNCIÓN	TEÓRICO
<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrar y buscar oportunidades de beneficio. - Arriesgar sus recursos - Innovar. - Minimizar la ineficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Kirzner - Knight - Schumpeter. - Leibenstein

Fuente: Casson, Mark (1982) *The Entrepreneur: An Economic Theory*. Gregg Revivals. England.

Herbert y Link (1989), también aportan su visión integradora sobre el papel que desempeña el empresario. En este sentido, nos dicen que no se puede confundir lo que es un manager con un empresario y para ello solo consideraron entre las funciones aportadas por la teoría económica aquellas que tenían un carácter dinámico. Esto les llevó a una clasificación de las teorías empresariales en tres grupos principales:

CUADRO VI
TAXONOMÍA DE TEORÍAS EMPRESARIALES
SEGÚN HERBERT Y LINK

TAXONOMÍA	TEORÍA	FUNCIÓN
- Tradición germana	- Thunen - Schumpeter	- Innovador
- Tradición de Chicago	- Knight - Schultz	- Persona que se adapta a los desequilibrios
- Tradición austriaca	- Mises - Kirzner	- Arbitragista y persona que busca oportunidades de beneficio

Fuente: Herbert, R y Link. A (1989) "In Search Of the Meaning Of Entrepreneurship". *Small Business Economics*. Vol 1.

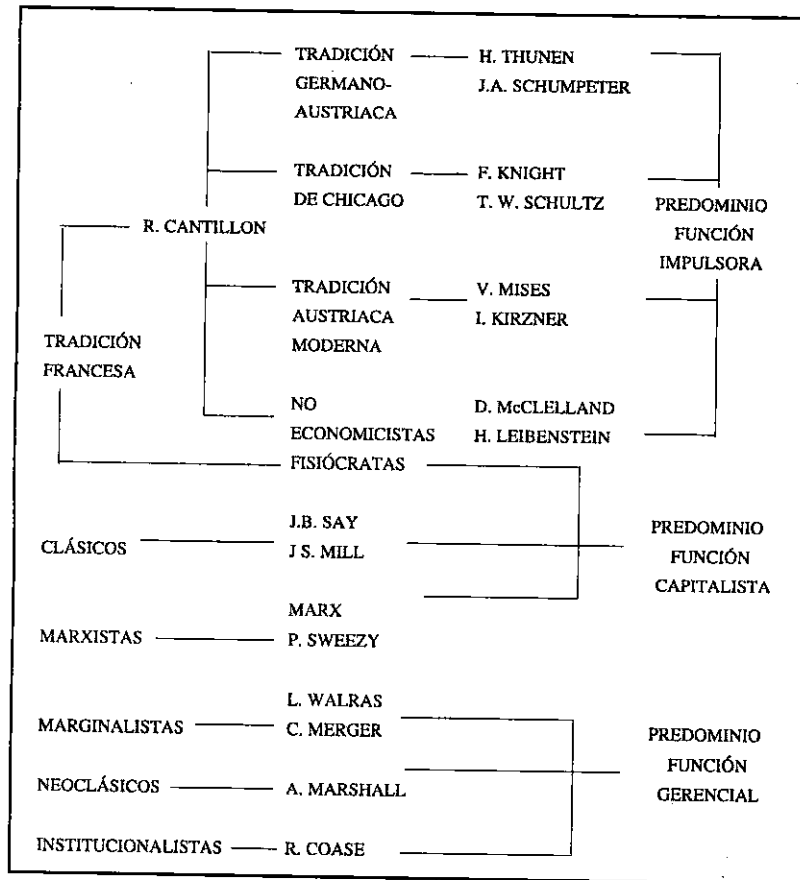
Por último, otra aportación teórica sobre el papel del empresario es la que realiza Guzmán-Cuevas. En este enfoque, que parte también de una taxonomía de las aportaciones realizadas a lo largo de la historia, se establecen tres funciones o papeles fundamentales que desempeña el empresario (Guzmán 1994):

— En primer lugar, destaca dentro de la labor del empresario *la función capitalista o financiera* según la cual el empresario es aquella persona que aporta recursos para crear y desarrollar una actividad empresarial.

— En segundo lugar, el empresario desempeña *la función gerencial o directiva*. A través de la realización de estas función organiza el proceso productivo en las distintas áreas de la empresa como la de administración, personal, marketing, finanzas o producción.

— Por último, el empresario realiza *la función impulsora*. Esta función hace referencia "a la capacidad que tiene el empresario por apostar por un futuro desconocido, aun cuando exista una reiterada experiencia de que las más cuidadosas previsiones rara vez se cumplen" (Torrero 1989). Esta función se materializa a su vez en dos vertientes: *la promoción de nuevas empresas*, que corresponderá al futuro empresario (empresario potencial) y *la dinamización de nuevos proyectos de inversión*, que corresponderá al empresario actual.

FIGURA I
TAXONOMÍA DE LA FUNCIÓN EMPRESARIAL
SEGÚN GUZMÁN-CUEVAS



Fuente: Guzmán-Cuevas, J (1994) "Towards a Taxonomy of Entrepreneurial Theories". *International Small Business Journal*. Vol 12. Nº 4.

Estas funciones tienen la particularidad de que solo confluyen en la figura del pequeño empresario, pues a medida que la empresa va incrementando su tamaño, se van diluyendo entre un equipo de personas cada vez más amplio, a través de un proceso de descentralización. Por tanto, únicamente en las PYMES se puede decir que el empresario realiza las tres funciones que se acaban de definir pues en la gran empresa todo es más difuso, hasta el extremo, que es difícil determinar quien la gobierna.

Este particular enfoque tiene varias virtudes que lo hacen muy adecuado para tomarlo de punto de partida en la nueva política de apoyo a las PYMES que se quiere plantear:

— Es de sencilla formulación lo que, sin duda, puede contribuir a un mayor esclarecimiento y avance en el estudio del papel del empresario en la actividad de las PYMES y en el desarrollo económico.

— Es un enfoque integrador y global pues es síntesis de distintas teorías que se habían acercado al empresario de una forma parcial, refiriéndose en unos casos a aspectos meramente económicos (funciones capitalista y gerencial), y en otros a aspectos psicológicos y sociológicos (función impulsora).

— Por último, sitúa al hombre-empresario — especialmente en el caso de las pequeñas empresas donde no se produce dilución de funciones — en un lugar de privilegio en el funcionamiento de la empresa, por encima de factores de producción materiales.

Pues bien, partiendo de este enfoque sobre las funciones del empresario y revisando la política tradicional de apoyo a las PYMES se observa que, las medidas que se establecen solo se dirigen significativamente a reforzar la función capitalista, pues con las ayudas financieras, ya sea a través de líneas de crédito a tipos de interés inferiores al de mercado o a través de subvenciones o bonificaciones y exenciones fiscales, se complementa los recursos propios que el empresario ha aportado para crear el negocio o realizar nuevos proyectos de inversión. Por otra parte, la función gerencial también es contemplada por la política tradicional a través de las políticas de formación, asesoramiento, información y consejo pero en menor medida que la función capitalista, dado el escaso interés que todavía se presta a esta faceta de la función empresarial en muchos países europeos.

Sin embargo, la función impulsora queda totalmente excluida por la política tradicional ya que apenas existen medidas que se dirijan específicamente a ella. La razón de este olvido es obvia, si hasta el momento no se había llegado a un consenso acerca de cuáles son las funciones empresariales, siempre cabía la posibilidad de no contemplar alguna de ellas, simplemente por desconocimiento. Ahora bien, una vez que la teoría nos muestra la importancia de la función impulsora, parece lógico que comiencen a diseñarse medidas que la refuercen.

Por tanto, el diseño de una nueva política de apoyo a las PYMES iría en la dirección de incluir medidas que reforzaran la función impulsora del empresario, aunque para ello habría que analizar previamente cuáles son los factores que influyen en el desempeño de esta función y de que forma actúan para activarla.

V. EL EMPRESARIO Y LOS FACTORES QUE CONFIGURAN SU FUNCIÓN IMPULSORA

La función impulsora tiene una configuración muy diferente a las otras dos funciones empresariales que se han expuesto. En ella confluyen los factores

psicológicos y sociológicos que determinan la actitud del hombre-empresario hacia la actividad empresarial, es decir, lo que se ha denominado su espíritu empresarial. En este sentido, y partiendo de los aspectos psicológicos, A.A. Gibb realiza una enumeración de los atributos personales que el considera que tiene un empresario o los que debe tener una persona que quiera convertirse en empresario

CUADRO VII ATRIBUTOS EMPRESARIALES

<p>INICIATIVA. FUERTES PODERES PERSUASIVOS. HABILIDAD PARA ASUMIR RIESGOS MODERADOS. FLEXIBILIDAD. CREATIVIDAD. INDEPENDENCIA/AUTONOMÍA. HABILIDAD PARA RESOLVER PROBLEMAS. NECESIDAD DE LOGRO (AMBICIÓN). IMAGINACIÓN. ELEVADA CREENCIA EN EL CONTROL DE SU PROPIO DESTINO (CONTROL INTERNO). DOTES DE MANDO (LIDERAZGO). ADICCIÓN AL TRABAJO.</p>

Fuente: Gibb A.A. (1990) "Entrepreneurship and Intra-preneurship: Exploring the Differences". En Donkels Miettinen (eds). *New Findings and Perspectives in Entrepreneurship* Avebury, England.

A estos atributos de carácter psicológico se podrían añadir algún otro como la capacidad de aprender de la experiencia, la tolerancia a la incertidumbre y la ambigüedad y, también, la intuición (Veciana 1989). Todos estos atributos están vinculados a la función impulsora del empresario, influyendo de manera importante en su realización. Aquella persona que no posea ninguno de estos atributos difícilmente va a desempeñar la función impulsora con éxito, aunque lo más probable es que ni siquiera llegue a convertirse en empresario. No obstante, como bien señala A.A. Gibb, el nivel de desarrollo de cada uno de estos atributos difiere en cada persona pues unas tendrán más iniciativa, otras serán más capaces de trabajar muchas horas diarias, otras tendrán más propensión a adoptar iniciativas independientes, etc. Esto da lugar a que haya diferentes niveles en la realización de la función impulsora.

Además, hay que añadir que estos atributos no son exclusivos de los hombre-empresarios sino que también podrían poseerlos otras personas que tuvieran la intención de convertirse en empresarios en el futuro (empresarios potenciales) y, también, algunas personas que no tuvieran en ningún momento la

intención de convertirse en empresarios. Por tanto, siendo condición necesaria poseer en cierta medida estos atributos personales para ser empresario no es condición suficiente, pues incluso poseyéndolos puede no desearse la realización de actividad empresarial alguna.

La evidencia empírica demuestra que existen otros factores que también influyen en la realización la función impulsora y, por consiguiente, en el espíritu empresarial. Estos factores son de carácter sociológico y ambiental, que actuarán activando y desarrollando los distintos atributos empresariales que posee la persona. En diversas investigaciones realizadas se ha puesto de relieve que los factores ambientales ejercen una influencia determinante en el éxito y en la emergencia empresarial (Brockhaus 1980).

Estos factores ambientales y sociológicos se pueden clasificar en varios tipos:

a) En primer lugar, destacan los factores económicos del entorno, como la disponibilidad de financiación y su coste, disponibilidad de mano de obra cualificada, la situación del mercado (expansión o recesión) o el nivel de impuestos y de salarios. La actividad del empresario viene muy condicionada por las características del entorno económico, de forma que si es muy favorable se estimula la función impulsora, porque habrá más oportunidades de iniciar inversiones con posibilidades de éxito.

b) En segundo lugar, existen factores puramente sociológicos (Wilken 1979) como la legitimidad social del empresario, el grado de marginalidad social, la ideología dominante o la movilidad social existente. Para Wilken, estos factores incluso tienen más importancia que los factores económicos. Por ejemplo, si la ideología dominante en la sociedad es favorable a la actividad de los empresarios o existe un elevado grado de legitimidad social hacia los empresarios, éstos actuarán más cómodos y desarrollarán su función impulsora más adecuadamente.

c) Por último, un tercer grupo de factores sociales son aquellos que configuran el denominado "ambiente microsocioal" o "entorno personal" y determinadas "características personales", que no tienen un origen psicológico (Plaschka 1990). Estos factores parecen ser más relevantes pues están directamente vinculados al individuo mientras que al resto de factores sociológicos están expuestos todos los empresarios de una economía.

CUADRO VIII
FACTORES DEL ENTORNO PERSONAL DEL EMPRESARIO

AMBIENTE MICROSOCIAL	CARACTERÍSTICAS PERSONALES
PROFESIÓN DE LOS PADRES EXPERIENCIA PROFESIONAL PROCEDENCIA DE LA FAMILIA PROFESIÓN DE AMIGOS PADRES EMPRESARIOS	EDAD ESTADO CIVIL SEXO FORMACIÓN Y EDUCACIÓN

Fuente: Plaschka, G. (1990) "Person Related and Microsocial Characteristics of Successful and Unsuccessful Entrepreneurs". En el libro *New Findings and Perspectives in Entrepreneurship*. England.

Sobre la influencia del ambiente microsocioal en la función impulsora, hay que señalar que aquellas personas con padres que son empresarios o que han tenido experiencia profesional en el mundo de la empresa se manifiestan más proclives a desempeñar la actividad empresarial (Guzmán 1995) y, por tanto, ejecutarán en líneas generales de forma más eficiente la función impulsora. Por otra parte, en lo referente a las características personales, tanto la edad, como el sexo, o el estado civil influirán positiva o negativamente en el espíritu empresarial dependiendo de cuales sean las circunstancias del entorno microsocioal, aunque, por ejemplo, algunas investigaciones ya han puesto de manifiesto que las personas más jóvenes son las más proclives a la actividad empresarial. La formación y la educación, sin embargo, es un factor determinante en cualquier caso para potenciar la función impulsora (Guzmán 1995).

Resumiendo, se puede decir que tanto los factores psicológicos como los sociológicos configuran la función impulsora del empresario. La interrelación que se produce entre ellos es la que actúa activando o desactivando esta función.

VI. LA NUEVA POLÍTICA DE APOYO A LAS PYMES

Como se había dicho, la tradicional política de apoyo a las PYMES se ha dedicado a reforzar las funciones financiera y gerencial del pequeño empresario. La nueva política de apoyo a las PYMES deberá ir dirigida a reforzar la tercera de las funciones empresariales, la función impulsora. Este objetivo no es un fin en sí mismo sino un medio para impulsar un tejido empresarial más sólido y, por tanto, contribuir a un desarrollo sostenido que acerque la situación de las zonas atrasadas al de aquellas zonas más desarrolladas.

La cuestión que se plantea a continuación es determinar cual es la mejor forma de lograr ese objetivo. Evidentemente, una vez explicados los factores que inciden en la función impulsora, parece lógico que el camino a adoptar es

incidir sobre los aspectos ambientales que rodean al individuo para que se activen adecuadamente sus atributos empresariales. En este sentido, habría que partir de la idea de que el empresario "no nace sino que se hace" y para conseguirlo se pueden seguir dos vías que son de carácter complementario:

- A través de la introducción en el sistema educativo de las esencias de la actividad del empresario. Es lo que se empieza a denominar como educación empresarial o entrepreneurship education (Gibb 1993).
- A través de la creación de redes interconectadas de cooperación entre empresarios e instituciones públicas y privadas para contribuir a la difusión e imitación de la profesión empresarial entre los distintos estratos sociales. Es el denominado enfoque de red o networking approach (Sweeney 1991).

1. El papel de la educación empresarial

Sobre la influencia que pueda ejercer la educación en la economía y, por tanto, en la actividad del empresario, existen antecedentes en las ideas de una escuela de pensamiento económico que se empezó a formar durante los años cincuenta, se trata de la economía de la educación. Los investigadores de esta escuela piensan que la educación ejerce una influencia muy notable sobre el desarrollo económico, potenciándolo a través de una adecuada formación del capital humano (Paz Báñez 1989).

Según estos investigadores, la educación no solo proporciona los conocimientos necesarios para realizar las diferentes tareas, sino algo todavía más importante, las habilidades y destrezas que hacen que el ser humano sea favorable al cambio y al desarrollo económico. Es decir, a través de la educación se puede desarrollar la creatividad, el ingenio, la imaginación y, también, la flexibilidad y capacidad de adaptación necesarias para lograr el desarrollo económico. Todos estos factores son necesarios en la correcta realización de la función impulsora del empresario.

No obstante, hay quien piensa que no es posible a través de la formación mejorar el desarrollo de esa función (Casson, 1982). Incluso se cree que la formación puede, en todo caso, perjudicar la activación de los atributos empresariales que posee la persona, reduciendo su capacidad de crítica, de independencia, impregnándole de una visión ajena a la realidad, etc. También se argumenta que la lógica empresarial se apoya, principalmente, en la intuición y en la experiencia del empresario en los negocios. Es decir, según estas opiniones "el empresario nace y no se hace". Esta postura tiene su fundamento pues es cierto que la mayor parte de los empresarios no se caracterizan por una elevada formación, abandonando la educación formal antes que el resto de la población (Brockhaus 1979). Sin embargo, existe un motivo muy claro para que esto ocurra: *el sistema educativo actual no es el más adecuado para potenciar actitudes empresariales* a pesar de que se puedan tener más probabilidades de éxito con un mayor nivel de formación. El problema de la escasa incidencia del sis-

tema educativo sobre la actitud empresarial y el éxito empresarial está en su diseño, tanto por el contenido de las materias que se imparten como por el proceso de aprendizaje seguido (Gibb 1993).

En este sentido, no se puede rechazar el papel de la educación como un medio para reforzar la función impulsora. La solución estaría en el adecuado diseño de una formación específica que estimule el comportamiento empresarial. Esta educación empresarial se puede orientar en una doble vía. Por un lado, introduciendo la formación empresarial en el sistema educativo formal desde la escuela primaria, es decir, desde las primeras fases del proceso educativo. De esta forma, se estimularía el espíritu empresarial en los individuos que tienen algunos de los atributos empresariales con un carácter innato. Por otro lado, creando programas de formación vocacional dirigidos a empresarios que ya han abandonado la educación formal. Este tipo de formación estimularía en los empresarios un comportamiento más acorde con el actual clima de competitividad y rápidos cambios tecnológicos.

El desarrollo de esta forma de educación orientada a estimular el comportamiento empresarial de la población se convierte en un instrumento esencial en los momentos actuales no solo para zonas atrasadas de países como España, donde el espíritu empresarial no es el más adecuado, sino también para aquellas áreas que están atravesando una situación de declive industrial o para algunos países en transición a la economía de mercado, como Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia o las antiguas repúblicas de la URSS, pues en ellos tras décadas de un sistema económico de planificación central, donde se eliminó la propiedad privada y desapareció el mercado, la iniciativa empresarial ha sido destruida en gran medida y no existe un espíritu empresarial.

No obstante, es preciso señalar que todavía esta forma de educación se encuentra en estado embrionario, al menos en lo que se refiere a su implantación dentro del sistema educativo formal, en la escuela primaria y secundaria. Si se han realizado algunas experiencias a nivel universitario (Johannisson, 1991) en Suecia o también en Holanda (During, 1990). Estas experiencias, traducidas en programas dirigidos a estudiantes que están orientados a una formación managerial (ciencias empresariales), hasta el momento, proporcionaban nuevos conocimientos de carácter técnico (marketing, planificación, etc) pero no potenciaban los atributos empresariales que definen la función impulsora. A medida que han ido avanzando los conocimientos en este área se han iniciado programas dirigidos al estímulo de los atributos empresariales. Tal vez, el mayor desarrollo de estos programas se está produciendo al margen del sistema educativo formal, especialmente, en los cursos de posgrado, como los máster MBA que se realizan en escuelas de negocios y, además, orientados a empresarios potenciales.

Las dificultades que se están encontrando para poner en práctica este tipo de educación en la formación reglada, fundamentalmente en los niveles primario y secundario, están relacionadas, primero, por el escaso interés que los Poderes Públicos le conceden y, segundo, por la escasez de personas específicamente preparadas para diseñarlos e impartirlos. No obstante, a nivel teórico

y a partir de las experiencias acumuladas en las escuelas de negocios, ya se han elaborado algunos modelos que recogen los elementos esenciales que debe poseer este tipo de educación (Gibb, 1993):

— Incorporar las esencias del mundo de la empresa en el ambiente de la clase. Esto incluye un elevado control por parte de los alumnos, flexibilidad, libertad, permitir la informalidad, etc.

— Elaboración de proyectos que suponga la realización de una serie de tareas bajo la presión de la incertidumbre.

— Por último, se necesita una forma de enseñar didáctica y adecuada al mundo empresarial. En este sentido, los alumnos aprenderán los unos de los otros, se aprenderá del intercambio de ideas y de la presión por lograr un objetivo, se aprenderá de los propios errores, etc.

Unido a estos elementos, también se debería tener presente, sobre todo en los programas dirigidos a empresarios actuales, aspectos tales como a qué tipo de empresario se dirige el programa, cuáles son sus necesidades específicas y cual es el nivel de desarrollo de sus empresas (Vázquez Barquero, 1993).

2. El papel de las redes interconectadas de cooperación

Uno de las cuestiones que se debe tener presente en la fase de creación de una empresa es la red de contactos sociales con que cuenta el empresario pues éstas le proporcionan la información necesaria sobre distintas oportunidades de negocio. No obstante, una vez que la empresa se ha establecido se necesita además intercambiar información y crear vínculos con otras empresas e instituciones públicas o privadas. Las redes interconectadas proporcionan información, consejo técnico y recursos financieros y físicos. Como dice Sweeney: "*La apertura e intensidad de estas redes y la sensibilidad a la respuesta de todos los agentes constituyen el potencial sinérgico que impulsa las potencialidades empresariales y de innovación a la creación de nuevas actividades*". Existe un deseo de dar y recibir información que pasa de empresa a empresa dando lugar a alianzas que, en ocasiones, son conscientes pero en muchos casos serán un producto del proceso competitivo, desarrollándose sin una voluntad deliberada de los empresarios.

Generalmente, los vínculos interorganizacionales surgen porque las empresas de una determinada región ven a sus homólogos como aliados más que como competidores. Estos vínculos surgen habitualmente de una forma espontánea, sin intervención de los Poderes Públicos como en el caso de muchas zonas de los distritos industriales italianos, la llamada "Tercera Italia" a la que ya se ha hecho referencia y que se formó tras la II Guerra Mundial. En esta región italiana existe un gran número de empresas de menos de 20 trabajadores estrechamente relacionados tanto a nivel económico como político y social (Brown 1993). Este elevado número de empresas hace que la información fluya también hacia el conjunto de la sociedad propiciando un clima empresarial adecuado que da lugar a un mayor desarrollo del tejido productivo. Otro ejemplo de vínculos interorganizacionales de carácter espontáneo y también formado

tras la II Guerra Mundial es el de "Silicon Valley" en California (EE.U), donde se ha creado un área con un buen número de empresas innovadoras, habiendo jugado un papel muy importante en este proceso de formación la gran interconexión del sector industrial con las universidades de la zona. Algo similar, aunque no al mismo nivel de desarrollo, se ha producido en zonas como en Cambridge y Oxford en Inglaterra (Smith 1991).

No obstante, en estas zonas que acabamos de citar, en cierta medida, también han intervenido los Poderes Públicos apoyando esa red de conexiones entre las empresas y entre éstas y otras instituciones como las universidades. En este sentido, se han proporcionado algunos medios que han contribuido a un mayor flujo de información entre las empresas, de forma que pudieran cooperar en las diferentes fases del proceso de producción y distribución.

Por ejemplo, para apoyar el desarrollo de zonas innovadoras en nuevas tecnologías los poderes públicos han empezado a crear los denominados parques tecnológicos (Vázquez Barquero 1993), donde se intenta poner en contacto al sector industrial con las universidades y otras instituciones públicas y privadas con el objetivo de que la investigación básica tenga una rápida aplicación práctica pero también para alcanzar una mayor interconexión de estas instituciones con el mundo empresarial. De esta forma, se comienza a tejer una red de colaboración que puede difundir el espíritu empresarial entre la población. El problema que surge con muchas de estas iniciativas es que se intenta introducir el desarrollo de nuevas actividades sin analizar previamente las necesidades propias de la zona, dándose el caso de querer desarrollar en zonas muy atrasadas complejos de alta tecnología que no tienen una conexión clara con las actividades del entorno (Sweeney 1988). No obstante, existen algunos ejemplos como las Tecnópolis en Japón donde se ha conseguido fomentar la creación de empresas de alta tecnología en zonas periféricas del país (Stohr 1992). En la UE destaca el caso de los Polos Tecnológicos en la zona sur de Francia donde también está teniendo éxito la creación e implantación de empresas de alta tecnología. En estos dos últimos casos no se puede hablar de un origen espontáneo de desarrollo empresarial sino inducido directamente por las medidas adoptadas por los Poderes Públicos.

El resultado que se pretende buscar con estas medidas, ya sean dirigidas a actividades tradicionales o a actividades innovadoras es la potenciación de las redes interconectadas de cooperación que van a dar lugar necesariamente a una difusión del espíritu empresarial y del desarrollo tecnológico en el conjunto de la sociedad. Es el flujo de información que incorporan estas redes lo que permite esos procesos de imitación o innovación.

Hasta el momento, la potenciación de los vínculos interorganizacionales no tiene excesiva difusión entre las medidas de los países de la UE a pesar de los notables beneficios que puede proporcionar a las zonas más atrasadas. Se debe buscar la cooperación entre todos los agentes que intervienen en el proceso económico si no queremos salir perdiendo todos. No obstante, entre las iniciativas puestas en práctica por la Comisión Europea destaca el programa "Local Employment Development Action" (LEDA). El objetivo principal del programa

LEDA ha sido buscar el estímulo en la creación de redes entre agentes que potencien el desarrollo económico (Bennet 1994). A través del estudio de este programa se ha podido comprobar que en los países menos desarrollados del sur de la UE las estructuras de las redes existentes están más mentadas y se apoyan principalmente en agentes públicos. Por el contrario, en las zonas más avanzadas del norte intervienen más activamente agentes privados y las redes están más cohesionadas. En definitiva, esto demuestra la importancia de contar con una sólida red interconectada de agentes sociales, públicos y privados, que permitan difundir y perpetuar el espíritu empresarial.

Por último, también hay que señalar que entre las ventajas a que da lugar la información que fluye por las redes, destaca la difusión de la formación y educación de la población. En aquellas áreas que cuenten con redes más desarrolladas, la difusión de los conocimientos será mayor. En este sentido, introduce un modelo educativo que potencie las actitudes y aptitudes individuales de la población en un área con una red local muy interconectada a nivel económico y social, el resultado será una más rápida implantación de dicho modelo, y unas mayores posibilidades de potenciar la función impulsora del empresario y, por tanto, de su espíritu empresarial.

VII. CONCLUSIONES

En estas páginas, se ha analizado la actual política de apoyo a las PYMES y cual debiera ser el cambio de dirección que tendría que adoptarse. En este sentido, a pesar de la importancia que tiene la provisión de financiación en otros aspectos de las pequeñas empresas que son tanto o más importantes que éste. Por un lado, la provisión de formación gerencial, información y asesoramiento se consideran esenciales pues en el actual proceso de globalización económica mundial, en el que la UE desempeña un papel muy destacado, la competencia se ha intensificado expulsando del mercado a aquellos productores que no sean eficientes. En este sentido, las PYMES necesitan esta ayuda, que les permita seleccionar la mejor orientación estratégica y la mejor fórmula de organización.

Por otra parte, también deberían incluirse medidas dirigidas a reforzar la función que hemos denominado "función impulsora del empresario". El desempeño de esta función es la base del espíritu empresarial de la población, igual que es necesario para afrontar la creciente competencia existente. El problema de implantar estas medidas reside en su carácter estructural pues exigen cambios institucionales muy importantes para que pudieran tener éxito. La puesta en práctica de la educación empresarial en el sistema educativo y cursos de formación de empresarios actuales unido a la creación de las mencionadas redes interconectadas de cooperación pueden ofrecer un medio para reforzar la función impulsora y un complemento muy adecuado a las medidas de ayuda a la financiación y a las de formación gerencial, información y asesoramiento.