

Francisco Mas-Verdú\*  
Domingo Ribeiro Soriano\*\*

# ROL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL *ENTREPRENEURSHIP*: ¿CAMBIA LA TENDENCIA?

*El artículo realiza un examen de la política de entrepreneurship enmarcado en el contexto más amplio de intervenciones de promoción empresarial, que es el campo propio de la política industrial. Este análisis se lleva a cabo a partir de una amplia revisión de la literatura y con algunas aplicaciones al caso español. Dos cambios de tendencia pueden detectarse a partir de este estudio. En primer lugar, un cambio de enfoque, con un énfasis creciente en actuaciones indirectas accesibles para el conjunto de potenciales emprendedores. En segundo lugar, en el ámbito de gestión de las políticas se está produciendo una creciente descentralización con actuaciones adaptadas a las características de cada territorio.*

**Palabras clave:** creación de empresas, política industrial, entrepreneurship, emprendedor, descentralización.  
**Clasificación JEL:** H25, M13, M38.

## 1. Introducción

La literatura económica recoge abundantes análisis empíricos que permiten sostener la relación existente entre el dinamismo en la creación de empresas y el crecimiento económico. Así, el estudio de Zacharakis, Bygrave y Sheperd (2000) realizado en 16 países desarrollados les lleva a concluir que aproximadamente la mitad de las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre dichos países es atribuible a la actividad

empresarial. Dicho resultado, viene a confirmar, incluso ampliándolas, algunas de las conclusiones de Reynolds, Hay y Camp (1999) sobre el impacto de la creación de empresas en las tasas de crecimiento económico. A un nivel más localizado, según Henderson (2002), el dinamismo emprendedor no sólo afecta a los niveles de creación de empleo y renta, sino que ayuda a conectar las economías locales con la economía global. En definitiva, y tal como señala Minniti (1999), los emprendedores actúan como catalizadores en la creación de redes y externalidades para la difusión de nuevas ideas.

A pesar de este reconocimiento sobre la relación existente entre dinamismo económico y *entrepreneurship*, como han subrayado Stevenson y Lundstron (2002), tan

---

\* Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Universidad Politécnica de Valencia.

\*\* Facultad de Economía de la Universitat de València.

sólo unos pocos investigadores han prestado atención a las políticas de promoción de la creación de empresas. En buena parte, la ausencia de investigaciones en este ámbito puede deberse a que el análisis de estas actuaciones públicas dirigidas a impulsar el potencial emprendedor no ha estado enmarcado en el contexto más amplio de intervenciones de promoción empresarial, que es el campo propio de la política industrial, una política que está conociendo en los últimos años un renovado interés tanto en la literatura académica como en el terreno de su aplicación práctica.

La política industrial, entendida en un sentido amplio, tiene una doble vertiente: en primer lugar, incluye actuaciones destinadas a impulsar la *modernización* de las empresas existentes; pero, en segundo lugar, también constituye un objetivo de dicha política la puesta en marcha de medidas de *diversificación* de cara a promover cambios en la estructura productiva. Este segundo tipo de acciones, propia de la política de *entrepreneurship*, viene adquiriendo una importancia creciente en el campo de la actual política industrial basada en el conocimiento y la innovación empresarial (Audretsch y Callejón, 2007).

El propósito de este trabajo es realizar un examen del encaje de las acciones de promoción de la creación de empresas en el contexto de la política industrial, a partir de una revisión de la literatura y con algunas aplicaciones al caso español. Para ello el artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se hace una aproximación al contenido de la política de emprendedurismo para, a continuación, intentar enmarcar esta última en el conjunto de actuaciones propias de la política industrial. Dado que la actividad emprendedora tiende a estar localizada en el espacio (Audretsch, 2003), el siguiente apartado está destinado al estudio de la relación entre política de promoción empresarial y localización. El artículo finaliza con unas reflexiones finales.

## 2. El contenido de la política de *entrepreneurship*

Algunos autores (Baumol, 1990) no encuentran razones para una intervención de fomento explícito del em-

prendedurismo desde el sector público, e incluso advierten del riesgo de que un apoyo indiscriminado comporte la incorporación al mercado de empresas ineficientes que, de otro modo, no se hubiesen incorporado. Otros autores sin embargo (Duckett, 2001; Djankov *et al.*, 2002; Pages *et al.*, 2003) señalan que tanto la falta de apoyo público como la existencia de obstáculos de naturaleza administrativa puede representar un freno al emprendedurismo latente.

Para Audretsch (2003) la política pública en este ámbito puede crear un círculo virtuoso en el que los emprendedores estén conectados en red a otros modelos que pueden ser emulados. Este autor, junto con la justificación para la intervención derivada de los fallos del mercado (externalidades de red y de conocimiento; fallo de mercado este último que puede resultar paradójico: incluso empresas que fracasan pueden haber aportado ideas a empresas con éxito), aporta una tercera razón justificativa de la política de *entrepreneurship*, el efecto aprendizaje o demostración que surge de la propia actividad emprendedora y que puede resultar especialmente valioso en zonas con predominio de actividades tradicionales. Ello es así porque la actividad emprendedora no sólo concierne a la persona o empresa que la realiza: otros observan dicha actividad y sus resultados.

En cuanto al contenido de las actuaciones públicas, Reynolds *et al.* (2000) defienden acciones de política de amplio espectro que fomenten la cultura emprendedora en el conjunto de la sociedad, especialmente estimulando competencias dirigidas a detectar y aprovechar oportunidades de negocio. Se trataría de poner en marcha programas que permitan incrementar la oferta de potenciales emprendedores. En esta misma línea se situarían actuaciones como las sugeridas por Wennekers y Thurik (1999 y 2001), quienes destacan el papel que puede jugar el sector público de cara a promover un entorno institucional apropiado para reforzar dicha oferta, especialmente mediante acciones dirigidas a fortalecer el capital social y cultural. De forma más específica, estos mismos autores señalan dos posibles vías de actuación: de un lado, la provisión de recursos (financieros, pero

también tecnológicos y organizativos) para facilitar el crecimiento de las iniciativas emprendedoras de reciente creación y, de otro lado, el impulso de empresas de base innovadora.

Esta última medida —apoyo financiero a empresas de reducida dimensión basadas en la innovación— es también considerada por Audretsch y Thurik (2001) en su compilación, con una visión de largo alcance, de posibles instrumentos que integrarían una política de emprendedurismo de carácter estratégico: desde el estímulo de *spin offs* en universidades y laboratorios públicos de investigación hasta la promoción del potencial emprendedor en *clusters* tecnológicos, pasando por la reducción de barreras y cuellos de botella en el desarrollo de nuevas empresas que se encuentren en sus fases iniciales. Por su parte, otros autores (Verheul *et al.*, 2001; Lundstrom y Stevenson, 2001 y 2002; Stevenson y Lundstrom, 2001) señalan aspectos específicos de esta política y, de un modo más sistemático, consideran que una política de fomento del *entrepreneurship* debe combinar tanto elementos de oferta (desarrollo tecnológico) y de demanda (desarrollo regional, tratamiento fiscal adecuado) como cambios en la cultura y los valores predominantes en la sociedad (una educación más favorable a la creación de empresas) junto con la puesta a disposición de recursos (capital riesgo, apoyos financieros) y conocimientos (información y asesoramiento) a los potenciales emprendedores.

### 3. La política de creación de empresas en el marco de la política industrial

Un análisis del encaje de la política de promoción empresarial en el contexto de la política industrial exige, aunque sea de forma somera, examinar una doble dimensión de ésta última. La primera dimensión, de orden *conceptual*, tiene que ver con la propia polisemia de la noción de política industrial y la falta de consenso de lo que realmente ésta comprende (Beath, 2002). Esta dificultad de definición de lo que constituye la política industrial conecta con una segunda dimensión de

la misma: la inexistencia de un *cuero teórico* único y coherente sobre el contenido de dicha política que la justifique y fundamente. A pesar de ello, durante los últimos años se ha producido un notable progreso de la literatura económica en diversas áreas conexas (innovación).

#### Enfoques sobre política industrial: un modelo pragmático

Desde la perspectiva de objetivos e instrumentos, existen dos aproximaciones a lo que se entiende por política industrial. En primer lugar, algunos autores parten de una visión selectiva y reduccionista de los instrumentos que pueden considerarse como propios de la política industrial (McFetridge, 1985; Brander, 1987; Chang, 1994), dejando fuera aquellas actuaciones que tienen un efecto transversal sobre el conjunto de la actividad productiva tales como las iniciativas de mejora de la cualificación o el fomento de la I+D+i.

Un segundo enfoque parte de una concepción de la política industrial más amplia y abierta, e incluye dentro de la misma las diferentes actuaciones públicas que, de una u otra forma, tienen incidencia sobre la estructura y la actividad productiva (Donges, 1980; Banco Mundial, 1993; Lall, 1994; Labory, 2006). En este segundo enfoque es en el que tendría encaje una política de *entrepreneurship* dentro de la política industrial.

En todo caso, y más allá de esta clasificación, viene abriéndose paso una denominada «nueva política industrial» (Bianchi y Labory, 2006b) compuesta por dos tipos de instrumentos: de un lado, medidas para garantizar el marco competencial en el que se desenvuelven las empresas y, de otro, acciones que buscan favorecer el cambio estructural en la industria con la incorporación de la innovación como factor clave de competitividad. De este modo, la función propia de la política industrial sería la de promover el cambio estructural para hacer frente a tres tipos de retos: en primer lugar, las potencialidades que ofrecen las nuevas formas de producción —tecnologías—; en segundo lugar, el surgimiento de

nuevos competidores; y, en tercer lugar, los nuevos gustos y preferencias por parte de los consumidores.

Esta visión no sólo tiene un contenido pragmático que permite superar la vieja confrontación liberalismo *versus* intervencionismo sino que, a partir de la experiencia concreta de países tan diversos como Estado Unidos, Japón y Francia, permite identificar dos de los elementos clave del modelo de política de actuación pública: de un lado la cooperación público-privada, especialmente en entornos territoriales concretos; de otro lado la promoción de redes de colaboración interinstitucionales —entre centros de investigación y agencias de promoción del desarrollo—.

### Justificación teórica de la intervención

No existe una base única para fundamentar teóricamente las actuaciones de política industrial (Mas-Verdú, 2005). La tradicional justificación de la intervención, admitida desde una perspectiva neoclásica, parte de los «fallos de mercado» (asimetrías informativas, existencia de externalidades) y puede considerarse complementada con la teoría de los incentivos que introduce diversos elementos de comprensión de las asimetrías informativas. Pero a estas razones justificativas de la intervención pública en el ámbito industrial se han ido sumando otras aportaciones teóricas que permiten hablar de una profunda renovación en los años noventa (Bianchi y Labory, 2006a).

Por el interés que suscitan desde el punto de vista de este trabajo, aquí resaltaremos tan sólo las aportaciones procedentes de dos corrientes de pensamiento. En primer lugar, *la teoría evolucionista* (Nelson y Winter, 1982; Dosi, 1988; Nelson *et al.*, 1994) que pone de manifiesto tanto la importancia del entorno institucional en el que se desenvuelven las actividades empresariales, como la trascendencia que adquieren los factores intangibles (conocimiento, innovación y capital humano) para el desarrollo productivo. Esto permite concluir que las ventajas comparativas no vienen dadas por los recursos naturales, sino que se pueden ir constituyendo con el tiempo.

Una segunda aproximación teórica, la *nueva geografía económica* (Krugman, 1991), constituye una literatura amplia y compleja, pero en sus elementos básicos viene a subrayar la relación entre desarrollo empresarial y concentración geográfica (Malecki, 1997) y las ventajas de la proximidad y la cooperación (Storper, 1997) para la creación colectiva del conocimiento. De acuerdo con este enfoque el análisis de los *cluster*, especialmente distritos industriales pero también otras formas de aglomeración, concibe a la actividad productiva como un sistema de empresas especializadas con producciones complementarias y con relaciones de colaboración entre ellas (Becattini, 2002).

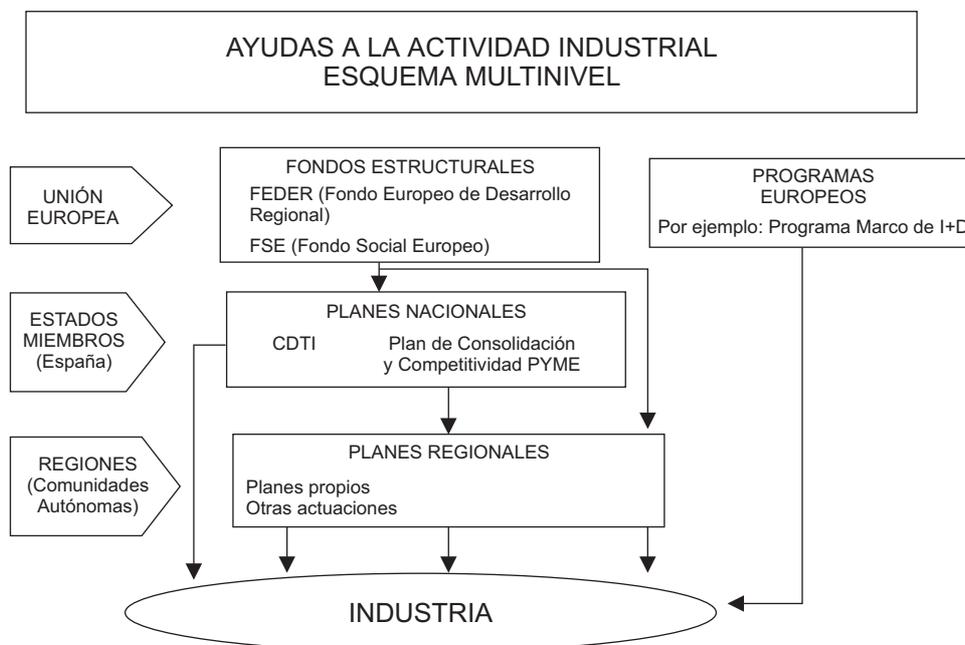
Junto a estos elementos conceptuales hay que tener en cuenta que el contexto en el que se desenvuelve la actividad productiva se ha modificado profundamente. Por una parte se ha producido una intensificación de la competencia mundial con la emergencia de nuevos países concurrentes —países asiáticos y en transición— y la simultánea difusión de las TIC. De otro lado, el corazón de la dinámica económica ha pasado a estar dominado por el conocimiento, la innovación y el progreso tecnológico. Ambos aspectos, apertura económica e importancia del conocimiento, están conectados (Labory, 2006). Pero hay más, en una economía basada en el conocimiento el sistema de producción se modifica profundamente. La competencia más intensa exige innovar en productos y adoptar nuevos sistemas de producción más intensivos en conocimiento. Cuando la innovación de producto resulta fundamental las fases pre y postmanufacturera del proceso de producción se convierten en claves en términos de valor añadido. Se trata de las fases de investigación y desarrollo, de un lado, y de *marketing* y comercialización de otro.

### 4. Política de promoción empresarial y «modelo multinivel»

En estructuras administrativas complejas, en las que conviven distintos niveles administrativos, existen diferentes modos de formulación de las políticas públicas

FIGURA 1

ACTUACIONES PÚBLICAS DE PROMOCIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

(Wallace y Wallace, 2000). En el caso concreto de la política industrial se podría hablar de un «modelo multi-nivel» en cuya elaboración y gestión intervienen profusamente, además de los actores institucionales tradicionales (nacionales y europeos), agentes y autoridades regionales.

Tal como se observa en la Figura 1, las actuaciones públicas de promoción llegan a las empresas a través de un sistema escalonado complejo, en el que las regiones, en cuanto administraciones más cercanas al tejido empresarial, suelen actuar como gestoras e implementadoras, no sólo de sus propios programas, sino también de los de administraciones supranacionales (en virtud del principio de subsidiariedad) y también de determinadas acciones de carácter estatal.

### Una aplicación al caso español

Así, en el caso español, una parte relevante de esta política se coordina con la política industrial de las Comunidades Autónomas. A través de las Conferencias Sectoriales de Industria y de Pyme se establecen mecanismos de coordinación sistemáticos entre estos dos organismos de gobierno en España: la Administración central y las administraciones autonómicas. También debe destacarse la coordinación entre la Comisión Europea y la Administración del Estado, en particular, por medio de los Consejos de Ministros de Competitividad y otros instrumentos comunitarios (Trullén, 2007).

Un análisis reciente (Mas-Verdú, 2005) concluía con «el raquitismo de la política industrial española de los últi-

mos años, tanto en términos cuantitativos (por la debilidad de los recursos presupuestarios destinados a la promoción de la industria) como de inconsistencia —con determinadas excepciones— de los instrumentos y dispositivos utilizados». Esta conclusión estaba basada en tres rasgos de las ayudas a la industria en España. En primer lugar, los apoyos a las empresas tienen un *peso relativamente reducido* en comparación con el conjunto de la UE: tomando como referencia las ayudas estatales, medidas en porcentaje sobre el valor añadido, se observa cómo esta *ratio* alcanza en España el 1,1 por 100, por debajo del 1,4 por 100 correspondiente al conjunto de la UE, en la cual países como Dinamarca y Alemania alcanzan el 2,3 por 100 y el 1,8 por 100 respectivamente. En segundo lugar, tales ayudas a la industria presentan una *evolución decreciente* en la segunda mitad de los años noventa, tanto en términos absolutos como relativos (medidas en porcentaje del valor añadido industrial o a través de la *ratio* ayuda por empleado). En tercer lugar, y en cuanto a los *instrumentos utilizados*, las ayudas en España se canalizan de forma mayoritaria a través de *subvenciones* (88,1 por 100 del total de ayudas, frente al 63,3 por 100 del total de la UE en el período 1999-2001). La utilización de las garantías tiene, sin embargo, un peso relativo muy reducido en España. Las exenciones fiscales, que en el conjunto de la UE significan el 26,1 por 100 de las ayudas, no han sido utilizadas como instrumento de política industrial en el caso español.

Sin embargo, más recientemente, el recuperado Ministerio de Industria está comenzando a formular políticas específicas de fomento del cambio productivo mediante acciones basadas en la innovación, las economías externas y la productividad (Trullén, 2007). Entre estas líneas de actuación destacan:

— *El Plan de Fomento Empresarial*, que contempla diversas directrices y medidas (potenciación de la iniciativa emprendedora de la sociedad mediante el fomento de la creación de nuevas empresas y el crecimiento empresarial; incremento de la capacidad de innovación y la transferencia de conocimiento; simplificación administrativa; etcétera).

— *Agrupaciones de Empresas Innovadoras (AEI)*. Desde el Ministerio de Industria se está desarrollando una iniciativa para potenciar las AEI existentes en España, definidas como «la combinación en un espacio geográfico o sector industrial concreto de empresas, centros de formación y unidades de investigación, públicos o privados, involucrados en procesos de intercambio colaborativo, dirigidos a obtener ventajas y/o beneficios derivados de la ejecución de proyectos conjuntos de carácter innovador». Actuación también apoyada en el estudio de Chell y Baines (2000).

— *El Plan Innoempresa*. Hasta final del año 2006 estuvo en vigor el Plan de Consolidación y Competitividad de la Pyme 2000-2006 (PCCP), cuyo objetivo era la incorporación de las nuevas TIC en las Pyme y promover la innovación en técnicas empresariales avanzadas, entre las que destacan el diseño y las redes interempresariales de cooperación. Tras el PCCP ha entrado en vigor el Plan InnoEmpresa 2007-2013, que, con un presupuesto anual de 75.000.000 de euros, introducirá nuevas medidas para incentivar la innovación, la calidad y la gestión avanzada en las Pyme.

Además de estas políticas horizontales de apoyo al tejido empresarial, desde el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio también se han puesto en práctica políticas de carácter sectorial centradas en aquellos sectores más expuestos a la competencia exterior, en línea con la nueva política industrial diseñada por la Unión Europea. Estos sectores son tanto de tecnología media y baja (como el textil) como de tecnología alta, como es el caso del automóvil —en el que las plantas españolas pertenecen a grupos multinacionales— lo cual condiciona la capacidad de decisión de las empresas, genera riesgo de deslocalización y crea dependencia tecnológica del exterior.

## El papel de las Comunidades Autónomas

La política industrial desarrollada por la Administración central se ha acomodado progresivamente al papel activo que han ido asumiendo las Comunidades Autó-

nomas en este campo. En este sentido, la misión de la primera ha ido decantándose más hacia la coordinación general, abandonando paulatinamente su relación directa con los destinatarios finales (Plaza y Velasco, 2001).

De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ha adoptado medidas tendentes no sólo a revitalizar, sino también a diversificar su entramado empresarial, dando lugar a la creación de entidades intermedias para instrumentalizar sus actuaciones. Su rasgo más notable es el carácter fuertemente territorial (autonómico, comarcal, local) frente a las que mostraban una delimitación sectorial o funcional.

En este sentido, cabe clasificar diversos programas de actuación de las CC AA (Esteban y Velasco, 2006) en los cinco campos siguientes que incorporan de modo específico una línea de fomento de la creación de empresas:

1. Creación de *infraestructuras* para el asentamiento y desarrollo de las empresas. Una amplia gama de iniciativas ha puesto en servicio suelo industrial urbano, pabellones industriales llave en mano, viveros de empresas, centros logísticos de transporte, parques tecnológicos y un largo etcétera.

2. *Ayudas financieras* destinadas a: abaratar el coste de los recursos de capital, facilitar el acceso a las distintas fuentes de financiación y mejorar la estructura financiera de las pequeñas y medianas empresas mediante el aumento de los recursos a largo plazo.

3. *Política tecnológica y de innovación*. Las actuaciones públicas regionales han intentado potenciar la capacidad local de investigación mediante la creación o mejora de centros tecnológicos y de investigación.

4. *Políticas de producto*. Los ejecutivos autonómicos han diseñado y realizado actuaciones propias de la política industrial dirigidas a la mejora de productos y procesos productivos, en su intento de familiarizar a la pequeña y mediana empresa con los llamados «intangibles empresariales» (los programas para la mejora del diseño, la calidad, la seguridad, etcétera).

5. Fomento de la *creación de empresas*. Aunque algunos de los programas de apoyo tienen tendencia a

concentrarse sobre el creador (enfoque cultural o humano) o sobre el proyecto de empresa (enfoque técnico y lógico), las mejores políticas se componen de una combinación de ambos tipos de programas

## 5. Territorio y política de creación de empresas

La importancia de la proximidad geográfica para la consecución de ventajas competitivas ha sido resaltada por diversos análisis (Cantwell y Piscitello, 2005; Funke y Niebuhr, 2005). Algunas investigaciones empíricas (Alecke *et al.*, 2006) obtienen una especial relevancia de factores relacionados con el capital humano o las cadenas de conexión (*chain linkages*) en relación con la concentración espacial

El marco teórico general del concepto de *aglomeración territorial* hunde sus raíces en diversos desarrollos teóricos: la teoría de la localización industrial, la nueva geografía económica, etcétera. Aunque es el enfoque marshalliano el que impregna este concepto que, dada su amplitud, ha sido sometido a diversos intentos de categorización (McCann y Shepar, 2003; Sorenson, 2003; Christensen y Drejer, 2005).

El nacimiento de un determinado entorno territorial como aglomeración de empresas es un proceso complejo en el que intervienen diversos elementos que pueden condicionar las políticas de promoción empresarial. Señalemos al menos tres de estos aspectos.

- En primer lugar, y con carácter general, la emergencia de una aglomeración territorial conlleva un recorrido histórico, con trascendencia para las políticas, en un doble sentido: i) de evolución y alcance de una «masa crítica» de empresas (Brenner, 2005); y ii) de acumulación de normas informales derivadas de dicho proceso de desarrollo (Hassink, 2005).

- En segundo lugar, las necesidades de proximidad para la aplicación de políticas de promoción varían de acuerdo con diversos factores, especialmente en función de la especialización sectorial. En términos amplios, las diferencias sectoriales estarían ligadas a los propios ciclos de cada actividad productiva (Malerba,

2002; Gallaud y Torre, 2004; Cooke, 2005a; Fontes, 2005).

- En tercer lugar, hay que tener en cuenta que las ventajas competitivas asociadas al territorio serán aprovechadas de forma diferente según determinadas características empresariales como el tamaño, la estructura organizativa, etcétera (Gann y Salter, 2000). En otros términos, la explotación de las ventajas de la cercanía vendrá condicionada por la «capacidad de absorción» de cada empresa situada en dicho entorno territorial. Sin embargo, algunos análisis van más allá de esta exigencia de tomar en consideración de forma simultánea el entorno territorial y el perfil individual de cada empresa, y priman este último elemento específico (Sternberg y Arndt, 2001; Martin y Sunley, 2003; Giuliani y Bell, 2005). De acuerdo con esta perspectiva es cada iniciativa empresarial, individualmente considerada, la que accede a las potenciales ventajas competitivas disponibles en su territorio de localización.

Tomando en consideración los elementos que se acaban de presentar, las políticas de promoción (Harmaakorpi y Melkas, 2005; Benzler y Wink, 2005) han venido adoptando diferentes formatos en distintos países. Pese a esta heterogeneidad, dos elementos pueden subrayarse:

- Primero, el énfasis que se pone en las actuaciones dirigidas a reforzar los aspectos institucionales de cada entorno territorial. Elementos institucionales entendidos no sólo como normas formales e informales, sino también como organizaciones intermedias y servicios intensivos en conocimiento (Muller y Zenker, 2001; Cooke, 2004; Benneworth y Dawley, 2004; Tura y Harmaakorpi, 2005). Este tipo de medidas tiene utilidad tanto como instrumento de fomento de la *interacción* entre los actores y componentes de un territorio, como en términos de política de promoción de la *integración* en redes más amplias tanto funcional como territorialmente. Este último aspecto es especialmente importante en el caso de las empresas de menor dimensión, en las que la ausencia de determinadas competencias puede significar una barrera para acceder a tales redes (Chiarvesio, di Maria y Micelli, 2004).

- En segundo lugar, otro tipo de medidas suele ir dirigido, con diversos matices, a apoyar financieramente proyectos realizados en cooperación, lo que puede verse facilitado por la proximidad (Simmie, 2005; Davenport, 2003). Este tipo de actuaciones de financiación en ocasiones se ve complementado, en línea con lo que se ha señalado anteriormente, con el fomento de servicios de conexión y transferencia (Lundvall *et al*, 2000; Furman, Porter y Stern, 2002).

## 6. Reflexiones finales

No resulta sencillo detectar con claridad el modo concreto en el que funciona el proceso de interacción políticas-*entrepreneurship*-crecimiento de cara a poder extraer conclusiones de carácter general sobre buenas prácticas. Ello es así porque existen diferencias sustanciales entre las políticas puestas en marcha en diferentes países tanto en términos de instrumentos utilizados como del papel desempeñado por los gobiernos y de los resultados alcanzados (Holtz-Eakin, 2000).

Por estas razones, y con el objetivo de lograr un entendimiento conceptual matizado sobre los efectos de estas políticas y el modo en que se aplican, una de las aproximaciones metodológicas que parece particularmente adecuada a estos efectos es el estudio de casos específicos de aplicación (Doloreux, 2004; Fuchs y Shapira, 2005). Complementando esta metodología con una revisión de los análisis empíricos existentes resulta posible extraer al menos dos líneas de tendencia:

- En primer lugar se está produciendo un cambio de enfoque en la forma de acometer las actuaciones, con un énfasis creciente en aproximaciones de tipo indirecto que ponen el acento en la promoción de «recursos para la innovación», accesibles para un colectivo amplio de empresas y potenciales emprendedores.

- En segundo lugar, puede detectarse una preocupación cada vez mayor por acercar las políticas de actuación, desde un nivel de decisión centralizada y con actuaciones diseñadas de modo uniforme, hacia iniciati-

vas regionales o descentralizadas —entendiendo dichos términos en un sentido laxo— y que toman en consideración o se adaptan a las características específicas del territorio donde vayan a aplicarse.

### Enfoques indirectos de promoción empresarial: recursos para la innovación

Las medidas dirigidas a reforzar el contexto institucional (Gregersen y Johnson, 1997; Belussi, Gottardi y Rullani, 2004) en el que se insertan las iniciativas empresariales vienen adquiriendo cada vez mayor importancia en el *toolkit* de herramientas de actuación como un resorte fundamental para reforzar las capacidades de crear y aprovechar ventajas competitivas.

El conjunto de estas iniciativas responde a una orientación común: la puesta a disposición de los potenciales emprendedores de recursos para la innovación. Tales recursos pueden adoptar la forma de asesoramiento, servicios de consultoría técnica, información, etcétera, y suelen canalizarse a través de organizaciones intermedias que realizan tanto funciones de conexión usuarios-proveedores como acciones de *networking* fuera de sus zonas de localización (Morgan y Nauwelaers, 1999; Bellini, 2002; Cooke y Memedovic, 2003). La trascendencia que adquiere este tipo de medidas destinadas a promover la integración en redes mundiales y flujos de conocimiento ha sido subrayada por Cooke (2005b).

### Descentralización y especificidad de las políticas

Existen diversas razones para asumir que la regionalización de la política de creación de empresas puede suponer ventajas para el logro de una mayor eficiencia de la misma. Primero, por la dimensión espacial que suelen tener los procesos de creación de empresas: estos procesos están concentrados en entornos territoriales concretos. Segundo, porque una actuación descentralizada amplía el propio campo de acción de las políticas: cuando las medidas de promoción del *entrepreneurship* se focalizan en una determinada región adquieren también un compo-

nente instrumental de políticas complementarias, especialmente de desarrollo regional y de innovación. Tercero, los sistemas regionales de innovación funcionan de forma diversa en zonas distintas. La evidencia que se desprende del análisis de cinco regiones escandinavas, en cuanto a diferencias en la base de conocimiento y en la interacción de los agentes del sistema, ha llevado a Asheim y Coenen (2005) a propugnar que las actuaciones deban tener en consideración las características específicas y las circunstancias de cada entorno. Igualmente, y a partir de los resultados extraídos del análisis de diversas regiones alemanas, Audretsch y Lehman (2005) han resaltado el condicionante que supone la capacidad territorial en términos de conocimiento (*regional knowledge capacity*), especialmente la dotación y calidad de las universidades (Klofsten y Jones-Evans, 2000), para el éxito de determinados programas de actuación como puede ser la promoción de empresas de base tecnológica (*high technology new firms*).

Algunos autores llegan a conclusiones más matizadas. Así, Howells (2005) a la hora de hacer balance entre los argumentos a favor y en contra de la especificidad de las medidas adopta una posición ecléctica: aunque en el diseño y la gestión de las actuaciones se han de tomar en consideración los elementos particulares de cada región, estas políticas no deberían llegar a ser totalmente diseñadas a medida.

En todo caso, y con carácter general, podría concluirse que el impacto de las políticas resulta en buena parte contingente con las particularidades de cada entorno territorial dada la multiplicidad y variedad de los sistemas productivos, especialmente en el ámbito de la innovación.

### Referencias bibliográficas

- [1] ALECKE, B.; ALSLEBEN, F.; SCHARR, F. y UNTIEDT, G. (2006): «Are There Really High-tech Cluster? The Geographic Concentration of German Manufacturing Industries and Its Determinants», *Annals of Regional Science*, volumen 40, páginas 19-42.
- [2] ASHEIM, B. y COENEN, L. (2005): «Knowledge Bases and Regional Innovation Systems: Comparing Nordic Clusters», *Research Policy*, volumen 34, páginas 1173-1190.

- [3] AUDRETSCH, D. B. (2003): «Entrepreneurship Policy and the Strategic Management of Places», en HART, D. M. (ed.), *The Emergence of Entrepreneurship Policy: Government, Start-ups and Growth in the U.S. Knowledge Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, páginas 20-38.
- [4] AUDRETSCH, D. B. y CALLEJON, M. (2007): «La política industrial actual: Conocimiento e innovación empresarial», *Economía Industrial*, número 363, páginas 33-46.
- [5] AUDRETSCH, D. B. y LEHMANN, E. (2005): «Does the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship Hold for Regions?», *Research Policy*, volumen 34, páginas 1191-1202.
- [6] AUDRETSCH, D. B. y THURIK, R. (2001): «Linking Entrepreneurship and Growth», *STI Working Papers*, Directorate for Science, Technology and Industry, OCDE, Paris.
- [7] BANCO MUNDIAL (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York.
- [8] BAUMOL, W. J. (1990): «Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive», *Journal of Political Economy*, volumen XCVIII, páginas 893-921.
- [9] BEATH, J. (2002): «UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?», *Oxford Review of Economic Policy*, volumen 18, páginas 221-239.
- [10] BECATTINI, G. (2002): «Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea: una breve reconstrucción crítica», *Investigaciones Regionales*, número 1, páginas 9-32.
- [11] BELLINI, N. (2002): *Business Support Services: Marketing and Practice of Regional Innovation Policy*, Pal Tree Press, Cork.
- [12] BELUSSI, F.; GOTTARDI, G. y RULLANI, E. (eds.) (2004): *The Technological Evolution of Industrial Districts*, Kluwer Academic Publisher, Amsterdam.
- [13] BENNEWORTH, R. y DAWLEY, S. (2004): «The Territorial Development of Innovation Support Assets Through University-business Interactions», en WINK, R. (ed.), *Academia-business Links. European Policy Strategies and Lessons Learnt*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, páginas 197-223.
- [14] BENZLER, G. y WINK, R. (2005): «Managing Changes to Integrative Technologies. The Case of Biophotonics», *International Journal of Learning and Change*, volumen 1, páginas 11-27.
- [15] BIANCHI, P. y LABORY, S. (eds.) (2006a): *International Handbook of Industrial Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- [16] BIANCHI, P. y LABORY, S. (2006b): «From Old Industrial Policy to New Industrial Development Policies: An Introduction», en BIANCHI, P. y LABORY, S. (eds.), *International Handbook of Industrial Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- [17] BRANDER, J. (1987): «Shaping Comparative Advantage: Trade Policy, Industrial Policy and Economic Performance», en LIPSEY, R. y DOBSON, W. (eds.), *Shaping Comparative Advantages*, Howe Institute, Toronto, páginas 1-55.
- [18] BRENNER, T. (2005): «Innovation and Cooperation During the Emergence of Local Industrial Clusters: An Empirical Study in Germany», *European Planning Studies*, volumen 13, páginas 921-938.
- [19] CANTWELL, H. y PISCITELLO, L. (2005): «Recent Location of Foreign-owned Research and Development Activities by Large Multinational Corporations in the European Regions: The Role of Spillovers and Externalities», *Regional Studies*, volumen 39, páginas 1-16.
- [20] CHANG, H.-J. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, Londres.
- [21] CHELL, E. y BAINES, S. (2000): «Networking, Entrepreneurship and Microbusiness Behaviour», *Entrepreneurship & Regional Development*, volumen 12, páginas 195-215.
- [22] CHAIRVESIO, M.; DI MARIA, E. y MICELLI, S. (2004): «From Local Networks of SMEs to Virtual Districts? Evidence from Recent Trends in Italy», *Research Policy*, volumen 33, páginas 1509-1528.
- [23] CFRISTENSEN, J. L. y DREJER, I. (2005): «The Strategic Importance of Location: Location Decisions and the Effects of Firm Location on Innovation and Knowledge Acquisition», *European Planning Studies*, volumen 13, páginas 807-814.
- [24] COOKE, P. (2004): «Regional Innovation System Barriers and the Rise of Boundary Crossing Institutions», en WINK, R. (ed.), *Academia-business Links. European Policy Strategies and Lessons Learnt*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, páginas 224-245.
- [25] COOKE, P. (2005a): «Rational Drug Design, the Knowledge Value Chain, and Bioscience Megacentres», *Cambridge Journal of Economics*, volumen 29, páginas 325-341.
- [26] COOKE, P. (2005b): «Regionally Asymmetric Knowledge Capabilities and Open Innovation: Exploring «Globalisation 2» - A New Model of Industry Organisation», *Research Policy*, volumen 34, páginas 1128-1149.
- [27] COOKE, P. y MEMEDOVIC, O. (2003): *Strategies for Regional Innovation Systems*, UNIDO, Viena.
- [28] DAVENPORT, S. (2005): «Exploring the Role of Proximity in SME Knowledge-acquisition», *Research Policy*, volumen 34, páginas 683-702.
- [29] DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ DE SILANES, F. y SCHILDER, A. (2002): «The Regulation of Entry», *Quarterly Journal of Economics*, volumen CXVII, número 1, páginas 1-37.
- [30] DOLOREUX, D. (2004): «Regional Innovation Systems in Canada: A Comparative Study», *Regional Studies*, volumen 38, páginas 481-494.
- [31] DONGES, J. (1980): «Industrial Policy in West Germany's not so Market Oriented Economy», *The World Economy*, volumen III, páginas 185-204.
- [32] DOSI, G. (1988): «Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation», *Journal of Economic Literature*, volumen XXVI, páginas 185-204.

- [33] DUCKETT, J. (2001): «Bureaucrats in Business, Chinese-style: The Lessons of Market Reform and State Entrepreneurialism in the People's Republic of China», *World Development*, volumen 29, páginas 23-37.
- [34] ESTEBEN, M. y VELASCO, R. (2006): «La política industrial de las comunidades autónomas: evolución y desafíos actuales», en ESTEBAN, M. y SERRANO, F. (eds.), *La política económica en tiempos de incertidumbre*, Netbiblo, A Coruña, páginas 117-142.
- [35] FONTES, M. (2005): «Distant Networking: The Knowledge Acquisition Strategies of "Out-cluster" biotechnology firms», *European Planning Studies*, volumen 13, páginas 899-920.
- [36] FUCHS, G. y SHAPIRA, P. (eds) (2005): *Rethinking Regional Innovation and Change: Path Dependency or Regional Breakthrough?*, Springer, Nueva York.
- [37] FUNKE, M. y NIEBUHR, A. (2005): «Regional Geographic Research and Development Spillovers and Economic Growth: Evidence from West Germany», *Regional Studies*, volumen 39, páginas 143-153.
- [38] FURMAN, J. L.; PORTER, M. E. y STERN, S. (2002): «The Determinants of National Innovative Capacity», *Research Policy*, volumen 31, páginas 899-933.
- [39] GALLAUD, D. y TORRE, A. (2004): «Geographical Proximity and Circulation of Knowledge Through Inter-firm Cooperation», en WINK, R. (ed.), *Academia-business Links. European Policy Strategies and Lessons Learnt*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, páginas 137-157.
- [40] GANN, D. M. y SALTER, A. J. (2000): «Innovation in Project-based, Service-enhanced Firms: The Construction of Complex Products and Systems», *Research Policy*, volumen 29, páginas 955-972.
- [41] GIULIANI, E. y BELL, M. (2005): «The Micro-determinants of Meso-learning and Innovation: Evidence from a Chilean Wine Cluster», *Research Policy*, volumen 34, páginas 47-68.
- [42] GREGERSEN, B. y JOHNSON, B. (1997): «Learning Economies, Innovation Systems and European Integration», *Regional Studies*, volumen 31, páginas 479-490.
- [43] HARMAAKORPI, V. y MELKAS, H. (2005): «Knowledge Management in Regional Innovation Systems: The Case of Lahti», *European Planning Studies*, volumen 13, páginas 641-659.
- [44] HASSINK, R. (2005): «How to Unlock Regional Economies from Path Dependencies? From Learning Region to Learning Cluster», *European Planning Studies*, volumen 13, páginas 521-535.
- [45] HENDERSON, J. (2002): «Building the Rural Economy with High-growth Entrepreneurs». *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, volumen 87, número 3, páginas 45-70.
- [46] HOLTZ-EAKIN, D. (2000): «Public Policy Toward Entrepreneurship», *Small Business Economics*, volumen 15, páginas 283-291.
- [47] HOWELLS, J. (2005): «Innovation and Regional Economic Development: A Matter of Perspective?», *Research Policy*, volumen 34, páginas 1220-1234.
- [48] KLOFSTEN, M. y JONES-EVANS, D. (2000): «Comparing Academic Entrepreneurship in Europe - The Case of Sweden and Ireland», *Small Business Economics*, volumen 14, páginas 299-309.
- [49] KRUGMAN, P. (1991): *Geography and Trade*, MIT Press, MA.
- [50] LABORY, S. (2006): «La política industriale in un'economia aperta e basata sulla conoscenza», *L'Industria*, número 2, páginas 255-281.
- [51] LALL, S. (1994): «The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?», *World Development*, páginas 645-54.
- [52] LUNDSTROM, A. y STEVENSON, L. (2001): *Entrepreneurship Policy for the Future*, Swedish Foundation for Small Business Research, Estocolmo.
- [53] LUNDSTROM, A. y STEVENSON, L. (2002): *On the Road to Entrepreneurship Policy*, Swedish Foundation for Small Business Research, Estocolmo.
- [54] LUNDWALL, B. A.; JOHNSON, B.; ANDERSEN, E. S. y DALUM, B. (2000): «National Systems of Production, Innovation and Competence Building», *Research Policy*, volumen 31, páginas 213-231.
- [55] MALECKI, E. J. (1997): *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness*, Longman, Londres.
- [56] MALERBA, F. (2002): «Sectorial Systems of Innovation and Production», *Research Policy*, volumen 31, páginas 247-264.
- [57] MARTIN, R. y SUNLEY, P. (2003): «Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Political Panacea?», *Journal of Economic Geography*, volumen 3, páginas 5-35.
- [58] MAS-VERDÚ, F. (2005): «Política industrial y sectores tradicionales», *Economía Industrial*, números 355-356, páginas 47-58.
- [59] MCCANN, P.; y SHEPPARD, S. (2003): «The Rise, Fall and Rise Again of Industrial Location Theory», *Regional Studies*, volumen 37, páginas 649-663.
- [60] MCFETRIDGE, D. (1985): «The Economics of Industrial Policy», en MCFETRIDGE, D. (ed.), *The Canadian Economic Policy in Action*, Toronto University Press, Toronto.
- [61] MINNITI, M. (1999): «Entrepreneurial Activity and Economic Growth», *Global Business and Economics Review*, volumen 1, número 1, páginas 31-42.
- [62] MORGAN, K. y NAUWELAERS, C. (eds.) (1999): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less-favoured Regions*, Routledge, Londres.
- [63] MULLER, E. y ZENKER, A. (2001): «Business Services as Actors of Knowledge Transformation: The Role of KIBS

in Regional and National Innovation Systems», *Research Policy*, volumen 30, páginas 1501-1516.

[64] NELSON, R. y WINTER, S. G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

[65] NELSON, R.; BAUMOL, W. y WOLFF, E. (1994): *Convergence and Productivity: Cross-national Studies and Historical Evidence*, Oxford University Press, Oxford.

[66] PAGES, E. R.; FREEDMAN, P. y VON BARGEN, P. (2003): «Entrepreneurship as a State and Local Development Strategy», en HART, D. M. (ed.), *The Emergence of Entrepreneurship Policy: Government, Start-ups and Growth in the U.S. Knowledge Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, MA, páginas 249-259.

[67] PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política industrial de las comunidades autónomas*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

[68] REYNOLDS, P.; HAY, M.; BYGRAVE, W.; CAMP, S. M. y AUTIO, E. (2000): *Global Entrepreneurship Monitor Executive Report*, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas, MI.

[69] REYNOLDS, P. D.; HAY, M. y CAMP, S. M. (1999): *Global Entrepreneurship Monitor*, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas, MI.

[70] SIMMIE, J. (2005): «Innovation and Space: A Critical Review of the Literature», *Regional Studies*, volumen 39, páginas 789-804.

[71] SORENSON, O. (2003): «Social Networks and Industrial Geography», *Journal of Evolutionary Economics*, volumen 13, páginas 513-527.

[72] STENBERG, R. y AMDT, O. (2001): «The Firm or the Region: What Determines the Innovative Behaviour of European Firms?», *Economic Geography*, volumen 77, páginas 364-382.

[73] STEVENSON, L. y LUNDSTROM, A. (2001): «Towards a Framework for Entrepreneurship Policy», *Frontiers for Entrepreneurship Research*, Babson College, Wellesley, Mass.

[74] STEVENSON, L. y LUNDSTROM, A. (2002): «Entrepreneurship Policy-making: Frameworks, Approaches and Performance Measures», *International Council for Small Business*, 47<sup>th</sup> World Conference, San Juan, Puerto Rico.

[75] STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, Nueva York.

[76] TRULLEN, J. (2007): «La nueva política industrial española: Innovación, economías externas y productividad», *Economía Industrial*, número 363, páginas 17-31.

[77] TURA, T. y HARMAAKORPI, V. (2005): «Social Capital in Building Regional Innovative Capability», *Regional Studies*, volumen 39, páginas 1111-1126.

[78] VERHEUL, I.; WENNEKERS, S.; AUDRETSCH, D. y THURIK, R. (2001): *An Eclectic Theory of Entrepreneurship: Policies, Institutions and Culture*, EIM Research Report 00012/E, Zoetermeer.

[79] WALLACE, H. y WALLACE, W. (2000): *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

[80] WENNEKERS, S. y THURIK, R. (1999): «Linking Entrepreneurship and Economic Growth», *Small Business Economic*, volumen 13, páginas 27-55.

[81] WENNEKERS, S. y THURIK, R. (2001): «Institutions, Entrepreneurship and Economic Performance», en LUNDSTROM, E. y STEVENSON, L. (eds.), *Entrepreneurship Policy for the Future*, Swedish Foundation for Small Business Research, Estocolmo.

[82] ZACHARAKIS, A.; BYGRAVE, W. y SHEPERD, D. (2000): *Global Entrepreneurship Monitor: National Entrepreneurship Assessment United States of America*, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas, MI.