

# LA NUEVA POLÍTICA PARA PYME ESPAÑOLA. UNA APROXIMACIÓN A LAS TENDENCIAS COMUNITARIAS

Enrique M. GÓMEZ JIMÉNEZ

## I. EL MARCO COMUNITARIO

**L**A adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso un cambio cualitativo y cuantitativo para la mayoría de los planteamientos de la política económica en nuestro país. Desde esta óptica, el estudio de las medidas nacionales de promoción y fomento a la pequeña empresa carece de sentido si no es enmarcándolas dentro de las directrices que al respecto emanan de la nueva Europa unida. De ahí la necesidad de encuadrar a la *Iniciativa PYME de desarrollo industrial española* en lo que se puede considerar como su marco europeo.

Desde hace años se es consciente en Europa de que la PYME requiere una atención especial por parte de los poderes públicos. En este ánimo el Parlamento Europeo designó el año 1983 como «Año Europeo de la Pequeña y Mediana Empresa», lo que sirvió de llamada de atención sobre sus necesidades más apremiantes y como punto de lanzamiento para toda la política de apoyos que desde entonces se ha venido desarrollando.

Dos años después, en 1985, el libro blanco de la Comisión [COM(85) 310 final], *La consecución del mercado interior*, presentado al Consejo Europeo celebrado en Milán el 28 y el 29 de junio, señalaba con especial interés la necesidad de estructurar un entorno favorable para las PYME, estableciendo las medidas necesarias para contribuir a la creación de un marco competitivo que posibilitase el desarrollo de sus actividades.

En esa línea, la Comisión, preocupada por las dificultades estructurales de falta de información, formación y financiación que arrastran este tipo de empresas, así como por la repercusión que habría de tener en sus mer-

cados tradicionales la implantación del mercado interior, creó en junio de 1986 la *task force* de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, grupo de trabajo que posteriormente se integró en la actual Dirección General XXIII.

Pasados dos meses, en la resolución del Consejo [COM(86) 445 final] se presentó el «Programa de acción para las PYME», donde se establecían las directrices para la acción comunitaria y donde se determinaba un amplio catálogo de proyectos y actividades destinados a crear un entorno financiero favorable a las PYME que serían desarrollados, unos en el ámbito general de la Comunidad y otros en los distintos estados miembros (1).

El 16 de mayo de 1988, en la Comunicación de la Comisión [COM(88) 241 final] «Una política empresarial para la Comunidad», se volvía sobre la necesidad de mejorar el acceso de las pequeñas empresas a las fuentes de financiación.

La cumbre europea de Edimburgo (diciembre de 1992) otorgó un lugar preponderante a las PYME dentro del marco de la «Iniciativa europea de crecimiento», acordando importantes medidas a su favor y reconociendo su importancia de cara a la creación de empleo y el crecimiento (2). Asimismo, acordó la creación del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), dotado con un capital de 2.000 millones de ecus, destinado a conceder garantías financieras a los préstamos concedidos a las PYME y a las obras de grandes infraestructuras de las redes transeuropeas.

En el Consejo Europeo celebrado en junio de 1993 en Copenhague, se decidió fortalecer la competitividad de las PYME, destinando a ello 1.000 millones de ecus canalizados vía pres-

tamos globales del BEI, que gozarían de bonificaciones en el tipo de interés de hasta 3 puntos durante cinco años en el caso de proyectos que supusiesen creación de empleo. Siguiendo estas directrices, algunos meses más tarde, en noviembre, la presidencia belga presentó al Consejo de Ministros un memorándum sobre «La PYME motor de crecimiento europeo» que tuvo como consecuencia la aprobación, el 22 de noviembre, de una Resolución del Consejo sobre el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, en particular de las PYME y del artesanado, para fomentar el empleo (DO n C326 de 3.12.1993). Como resultado, el 16 de febrero de 1994 la Comisión aprobó lanzar una «Iniciativa Comunitaria» en favor de las PYME en el marco de los fondos estructurales, destinando 800 de los 1.000 millones de ecus dotados en Copenhague a las regiones Objetivo 1. Su intención era apoyar a las PYME mejorando, entre otras cosas, su financiación, con lo que se esperaba agilizar su entrada en la dinámica del mercado interior (3).

El «Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo» [COM(93) 700 final], aprobado en la cumbre de Bruselas de 11 y 12 de diciembre, hace hincapié en cómo para obtener el máximo rendimiento del mercado interior es imprescindible contar con la capacidad motriz que representan las pequeñas empresas. Sin embargo, señala cómo si no se restablece la confianza de las PYME en esta nueva frontera, no se aprovechará un importante potencial de crecimiento. Por lo tanto, la Comunidad debe dotarse de una estrategia encaminada a facilitar el ajuste de este tipo de empresas a la nueva realidad que supone el mercado único, con sus consiguientes exigencias de competitividad. Para apoyar a las empresas en este doble desafío del crecimiento y la competitividad, propone medidas en dos frentes: a corto plazo, hacer creíble el potencial que el mercado interior ofrece a las PYME, y a medio plazo, aprovechar la dinámica del mercado interior para iniciar una tendencia de mejora de la competitividad (4).

En las medidas que se aconsejan subyace una doble intención.

De una parte, se vuelve a llamar la atención sobre cómo las dificultades

financieras representan un claro freno para el desarrollo y la modernización en las PYME, y por tanto para mejorar su competitividad (5). Ante esta situación, las distintas administraciones, a todos sus niveles, tienen una clara responsabilidad política de mejorar su financiación, y en este sentido insta a los gobiernos nacionales a reforzar y mejorar la adecuación de los medios financieros a las necesidades de las mismas. Asimismo, preconizaba iniciativas tendentes a mejorar las relaciones entre las entidades crediticias y las PYME destinadas a ampliar la financiación privada en beneficio de la pequeña empresa. En esta dinámica, bajo los auspicios del comisario Vanni d'Archirafi, se constituyó en 1993 una «Mesa Redonda de Altas Personalidades del Sector Bancario» a fin de iniciar un proceso de reflexión sobre las dificultades de financiación específicas de la PYME y sobre las soluciones que pudieran aportar las instituciones financieras en un espíritu de eficacia y de participación con las PYME. La «mesa» presentó su informe definitivo el 19 de mayo de 1994, formulando recomendaciones dirigidas a conseguir una cooperación más eficaz entre las instituciones financieras y las pequeñas y medianas empresas de los estados miembros. Estas recomendaciones van destinadas tanto a las PYME y entidades financieras como a la propia Unión y sus estados miembros. Por lo demás, en el informe se insiste especialmente en que una parte importante de las intervenciones del FEI se dedique a operaciones de financiación de las PYME, ejerciendo su actividad con la mayor flexibilidad posible, y añadiendo que debería proporcionar apoyo a los sistemas de garantías existentes en los estados miembros. Por lo que se refiere a las bonificaciones de tipos de interés en los préstamos del BEI, ha expresado sus reservas sobre el hecho de que la concesión de dichas bonificaciones quede subordinada a la creación de empleo. Finalmente, recomienda máximo rigor para que las ventajas en las bonificaciones beneficien enteramente a las empresas y para que los intermediarios sean especialistas en la financiación a PYME.

De otra parte, el «Libro blanco» hacía hincapié en la necesidad de que todos los interesados en el desarrollo de las PYME cooperasen estrechamente para conseguir una mayor con-

vergencia de este tipo de actividades, abriendo de esta forma el camino a una «segunda generación» de política empresarial donde se estima necesaria la realización de un programa unificado tendente a fortalecer la eficacia y coherencia de las actuaciones a favor de las PYME, y que sirva de cauce integrador para el amplio catálogo de medidas que las distintas administraciones promulgan a su favor.

Como respuesta, la Comisión lanzó en junio de 1994 el «Programa Integrado a favor de la PYME y del Artesanado» [COM(94) 207 final], donde propone todo un abanico de acciones concertadas con los estados destinadas a alcanzar un efecto masa y un aumento de la convergencia y de las contribuciones comunitarias. El «programa integrado» da forma concreta a los planteamientos del «Libro blanco», tanto a corto como a largo plazo, y pretende construir un marco global que recoja las iniciativas que ya se están desarrollando, presenta otras nuevas para garantizar su viabilidad mediante una mayor integración y propone un aumento de la cooperación entre todas las partes interesadas en el desarrollo de las PYME tanto a escala comunitaria como nacional o regional. Su objetivo no es sustituir a las diversas acciones llevadas a cabo en el ámbito nacional o en el comunitario, ni restringir la capacidad de maniobra de cada una de ellas. Lo que persigue es movilizar las distintas contribuciones y orientarlas hacia una mayor eficacia localizando e intercambiando las mejores prácticas, y destacando la claridad y el perfil de las acciones llevadas a cabo en beneficio de las empresas.

## II. LA INICIATIVA PYME DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1994-1999

En esas nuevas corrientes de colaboración e integración que llegan desde Bruselas cabe encuadrar la política española de fomento y apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa que durante el próximo quinquenio se pretende estructurar en torno a la *Iniciativa PYME de desarrollo industrial 1994-1999* elaborada por la Conferencia Sectorial de Industria y aprobada en Consejo de Ministros el 6 de mayo de 1994.

Durante los últimos años, las diferentes administraciones públicas de nuestro país, conscientes de la importancia de las PYME como fuente de empleo, han desarrollado multitud de iniciativas dirigidas a salvar las restricciones que surgen de su tamaño reducido y que se convierten, de hecho, en obstáculo a su dinamismo. En este sentido, aunque existe unanimidad en lo que se refiere a la amplitud y la importancia de los problemas de financiación de las PYME, sin embargo, a la hora de poner en práctica las medidas e instrumentos diseñados para paliarlos, ha habido escaso acuerdo.

El sistema español de apoyo a la PYME ha adolecido de excesiva fragmentación y ha carecido de cualquier tipo de coordinación destinada a lograr una mayor eficacia para las empresas y eficiencia en el uso de los fondos públicos. El modelo está estructurado en más de veinte organismos públicos estatales y más de doscientos de ámbito autonómico que, al estar desarrollando su actividad en paralelo, han ocasionado que en estos momentos se encuentren en fase de ejecución 1.341 programas de las distintas comunidades autónomas, 283 de la Administración central y 254 de la Unión Europea.

Este gran número de iniciativas son dirigidas con excesiva frecuencia de forma aislada, según su propia lógica y criterios de aplicación, y sin buscar las necesarias sinergias entre ellas. Una estrategia errónea que ha llevado a menudo a duplicidades en los proyectos y a conflictos de competencias entre las administraciones, sin que, por otra parte, ello haya sido óbice para dejar algunos aspectos de las necesidades perentorias de las PYME sin una solución concreta. Así, todo este mare magnum no ha hecho sino multiplicar los costes de gestión y entorpecer la obtención de información por parte de las empresas, restando claridad y dirección a la política PYME. Por este motivo, la eficiencia y la eficacia del actual sistema de apoyos a la PYME en España puede ser muy cuestionada, más aún si se considera que raramente se han efectuado evaluaciones de los resultados conseguidos por los distintos programas, desconociéndose, en consecuencia, si los recursos han sido correctamente concedidos y usados.

Ya que todo hace pensar que buena parte de las dificultades que sufre España en la aplicación de las «políticas PYME» pueden responder a la ausencia de mecanismos específicos de coordinación para las actividades puestas en marcha por las diferentes administraciones públicas, la *Iniciativa PYME* se plantea como objetivo lograr un esfuerzo conjunto destinado a evitar duplicidades y a cubrir las posibles lagunas existentes en las vías de financiación. Un proyecto que pasa, ineludiblemente, por desarrollar nuevas posibilidades y fomentar una puesta en práctica más correcta de las vigentes, mediante una mejor selección de los beneficiarios, una elección más adecuada de los intermediarios y la introducción de importantes medidas de seguimiento y *feed back*.

La experiencia hace intuir que las PYME podrían explotar mejor el potencial que se desprende de todas las medidas instrumentadas en la actualidad, que una mayor coordinación de estas intervenciones podría movilizar en mayor grado el potencial de crecimiento y empleo de las PYME. Por lo tanto, parece lógico pensar que podrían hacerse grandes progresos si se consiguiese incardinar la participación y el apoyo activo de todas las partes afectadas, especialmente las administraciones central y regionales, los intermediarios financieros y las organizaciones empresariales; de lo que se deduce la necesidad de adoptar un enfoque integrado cuyo objetivo sea ofrecer un panorama de conjunto con la mayor coherencia y claridad.

El primer gran paso de este camino parece estar dado ya con la forma en que se ha elaborado el programa. La *Iniciativa* es, de una parte, el resultado de los trabajos de la «Conferencia sectorial de Industria», en la que han participado el MINER y los representantes de Industria y Economía de las diecisiete comunidades autónomas, y de otra, de los de un grupo de trabajo formado por delegaciones de los ministerios de Industria y Energía, y Economía y Hacienda. Por lo tanto, tiene el consenso de todas las administraciones regionales, así como de los responsables de la materia en la central.

Esta vía aporta dos novedades que pueden ser claves para los programas de apoyo a las PYME.

La participación de administraciones regionales y central implica una de las principales contribuciones de la *Iniciativa*, ya que posiblemente sea la primera vez en que va a existir un programa ordenado y enraizado en un canal superior de las políticas autonómicas sobre esta materia, lo que sin duda ha de dar lugar a que los desarrollos territoriales de la política PYME sean más fácilmente determinables (6).

Por otra parte, el que los ministerios de Economía e Industria participen coordinados en este proyecto es otro paso importante para la política de pequeña empresa de nuestro país. Parecía existir en el mundo de la PYME la idea de que en el Ministerio de Economía y Hacienda se da un cierto desinterés por sus problemas, ocupándose más de los de las grandes empresas o de las cuestiones de la economía sectorial, y que es el MINER el que, con su atención a este tipo de empresas, viene a ocupar este vacío. Pues bien, en la mesa sectorial se sientan ambos ministerios, y manifiestan abiertamente su predisposición a trabajar unidos.

Otra novedad fundamental es el cambio en los planteamientos de las medidas de apoyo, rehuendo limitar las acciones a la concesión de subvenciones y orientando una parte importante de las actuaciones a mejorar el entorno económico, financiero, tecnológico y de servicios a las empresas. Estos planteamientos se alinean claramente con las últimas tendencias de los países más desarrollados de la Unión Europea que, salvo en casos excepcionales, propugnan la desaparición de subvenciones a fondo perdido.

La encuesta sobre estrategias empresariales revela que un 86 por 100 de las ayudas solicitadas por las PYME españolas son de tipo financiero. Entre ellas, un 80,8 por 100 pretende la obtención de subvenciones, un 15,6 por 100, créditos subvencionados, y únicamente un 3,6 por 100, avales. Lo que en parte trae como consecuencia que el porcentaje de subvenciones a fondo perdido sobre el total de ayudas sea en España significativamente superior al de otros países de la Unión Europea. Ante esta perspectiva, la idea que subyace en la *Iniciativa* es que pueden tomarse

muchas medidas para reducir los problemas financieros de las PYME sin que ello suponga, necesariamente, una ayuda financiera directa, lo que, por otra parte, permite llevar la cobertura a niveles más amplios sin incrementar sensiblemente el coste presupuestario.

De hecho, 141.444 millones de pesetas de los casi 338.000 que presupuesta el programa están destinados a lo que se pueden considerar como ayudas financieras, y sólo en torno a la tercera parte (53.540) se dedican a subvenciones, fundamentalmente de tipo de interés, destinándose el resto al fomento de la red de sociedades de capital riesgo y, sobre todo, a la de sociedades de garantía recíproca.

En conclusión, lo que la *Iniciativa* propone es, por lo tanto, una gama amplia de acciones a desarrollar con mayor o menor intensidad en cada ámbito territorial, destinada a racionalizar la oferta de ayudas desde la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas; a coordinar la aplicación de los distintos programas y a descentralizar la gestión de las ayudas.

Ahora bien, el programa no puede por sí sólo garantizar la viabilidad de las acciones, sino que exige el compromiso del Estado, de las regiones y de todas las partes interesadas en el desarrollo de las PYME. Para poder hacer frente correctamente a sus problemas financieros, será necesario actuar bajo un triple enfoque:

- En primer lugar, abordando las causas principales del problema, tales como el entorno fiscal, las cargas legales y administrativas de las empresas, el problema de la demora en los pagos y los conocimientos de gestión financiera de las PYME.
- En segundo lugar, con la participación activa de todas las partes afectadas, tanto públicas como privadas.
- En tercer lugar, buscando el mejor uso de los instrumentos financieros creados específicamente para las PYME.

## NOTAS

(1) Para el desarrollo de la resolución, la Comisión ha ido elaborando una serie de documentos que abordan aspectos parciales relativos a la financiación de las PYME. De ellos los más significativos son:

– Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre ingeniería financiera COM(86) 723 final.

– Comunicación sobre una «Acción piloto para fomentar el capital de lanzamiento» SEC(88) 1496 final.

– Comunicación sobre «El papel de los sistemas de Garantía Recíproca en la financiación de las PYME en la Comunidad Europea» SEC(91) 1550 final.

– Comunicación sobre «Instrumentos comunitarios para fomentar el desarrollo del Capital Riesgo en la Comunidad» SEC(91) 2414 final.

(2) En esta línea se inscribe el «Programa plurianual en favor de las empresas» (decisión 93/379/CEE, DOCE L 161 de 02.07.1993) aprobado el 14 de junio de 1993 que tenía como objetivo facilitar la inserción de las PYME en el mercado interior para liberar su potencial de crecimiento. Este programa, como indica el cuarto informe de la Comisión sobre política empresarial de mayo de 1994, preveía el fortalecimiento de los ejes prioritarios y la consolidación de la política de empresa destinada a fomentar la

europización e internacionalización de la PYME.

(3) Junto a la mejora de los accesos al crédito la propuesta de la Comisión incluía otros cinco ejes prioritarios.

a) La reforma de los sistemas de producción y de organización de las empresas, principalmente mediante acciones relacionadas con la adopción de planes de calidad, la promoción de nuevas tecnologías, la formación y la mejora de los sistemas de información o comunicación.

b) La conservación del medio ambiente y el uso racional de la energía.

c) El fomento de la cooperación entre centros de investigación destinados a que las empresas puedan cubrir, prioritariamente, sus necesidades de asistencia técnica y tecnológica con los medios locales.

d) Facilitar el acceso a los nuevos mercados, incluidos los mercados públicos de la Unión y los de terceros países.

e) El desarrollo de la cooperación interregional y la creación de redes entre proveedores de servicios y empresas, entre grandes empresas y subcontratistas, entre PYME, y entre proveedores, productores y distribuidores.

(4) El «Libro blanco» desglosa estos dos capítulos en las siguientes medidas. A corto plazo: identificar y reducir las restricciones de origen fiscal, social o administrativo que

dificultan la creación o el mantenimiento de las PYME; y mejorar la financiación de las empresas. A medio plazo: apoyar la cooperación entre empresas; mejorar la calidad de gestión de las PYME; apoyar el desarrollo de las empresas con mayor potencial de crecimiento; y apoyar el desarrollo del empleo en las PYME de servicios.

(5) Con anterioridad a la cumbre de Bruselas, el 10 de noviembre, la Comisión había emitido la comunicación COM(93) 528 final «Sobre los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas» en la que se pretendía dar respuesta a la Resolución del Consejo formulada en la cumbre de Copenhague por la que se pedía a la Comisión que presentase una estimación de las propuestas necesarias para garantizar la continuación de la política financiera a favor de las empresas en general y de las PYME en particular.

(6) Esta colaboración se va a gestionar mediante convenios marco bipartitos firmados con las distintas comunidades autónomas, que se irán desarrollando en diversos convenios específicos. Al cierre de este trabajo, se habían firmado convenios marco con 16 de las 17 comunidades autónomas, estando Cantabria a punto de hacerlo, y un total de 29 convenios específicos.

## Resumen

El trabajo, después de señalar brevemente en su primera parte los hitos de la política PYME en la Europa unida, en la segunda intenta resumir las principales innovaciones que presenta la *Iniciativa PYME de desarrollo industrial 1994-1995* con respecto a los programas de apoyo a la PYME anteriormente desarrollados por la administración española.

*Palabras clave:* PYME, programas de apoyo, financiación, Unión Europea, España.

## Abstract

The first part of this study briefly reviews the major developments in EU policy with respect to small —and medium— sized firms. It then summarizes the main innovations in the government's *Initiatives for the Development of Small —and Medium— sized firms 1994-1995* from the vantage of previous government-backed programs of this type in Spain.

*Key words:* small —and medium— sized firms, support programs, financing, European Union, Spain.

*JEL classification:* G38.