

# El Programa de Acción para las PYMES de la CEE

Isabel de Haro Aramberry

Jefe del Servicio de Coordinación de Asuntos Comunitarios  
Secretaría General de Economía y Fomento

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

La polémica sobre la adecuada dimensión de las empresas ha experimentado un nuevo empuje en los últimos años. Con anterioridad, en la literatura académica se abogaba, de forma más o menos explícita, por las grandes empresas a las que se suponía una mayor capacidad de aprovechamiento de las economías de escala.

Sin embargo, la crisis económica ha puesto de manifiesto la notable capacidad de adaptación de las pequeñas y medianas empresas, en contraste con las grandes que al tener una estructura menos flexible han sufrido en mayor medida los embates de la recesión. Ello ha realzado el papel que cumplen las PYMES en la estructura económica de los países, empezando los gobiernos a ser conscientes de la necesidad de apoyar y fomentar este tipo de empresas.

Esta actitud también ha tenido su eco en el seno de las Comunidades Europeas, que tras varias iniciativas de apoyo institucional a las PYMES, han aprobado un programa específico de apoyo a las pequeñas y medianas empresas comunitarias.

La primera institución de la Comunidad que se ocupó de las PYMES fue el Comité Económico y Social, que elaboró un estudio en 1974 sobre «La situación de las PYMES en la CEE». A esto siguieron otros estudios y dictámenes realizados por las distintas instituciones, reflejando la progresiva importancia concedida a las PYMES. El año 1983 fue declarado «Año europeo de las PYMES y el artesanado», y al año siguiente, la Comisión elaboró una comunicación sobre la política en favor de las PYMES, junto con una resolución del Parlamento.

En 1985 las Comunidades Europeas decidieron poner en práctica un plan comunitario de apoyo a las PYMES. Para ello comenzaron atribuyendo a un comisario la responsabilidad de elaborar las líneas directrices y las acciones de la política de PYMES de la CEE; esta labor recayó en uno de los dos comisarios españoles, D. Abel Matutes. Como primer

paso, se creó en la Comisión una sección específica con la misión de coordinar y ejecutar el futuro programa: La Task-Force de PYMES. Esta unidad administrativa aunque está adscrita a la DG-IV «Mercado Interior» depende orgánicamente del Sr. Matutes. Tiene como misión, además de la de coordinar, mencionada anteriormente, la de diseñar a escala comunitaria la política de PYMES. Asimismo también tiene asignadas las de favorecer el acercamiento entre las políticas nacionales y comunitarias, y establecer un sistema de diálogo y contactos con las organizaciones representativas de las PYMES (1).

El Programa de Apoyo a las PYMES presentado en agosto de 1986 y aprobado el 20 de octubre del mismo año (2) sistematiza las acciones que la Comunidad va a emprender en favor del colectivo de PYMES y constituye el conjunto de objetivos de trabajo de la Task-Force. Este programa será objeto de un análisis más detallado en el apartado siguiente.

## 2. CONTENIDO DEL PROGRAMA DE ACCION PARA LAS PYMES

De acuerdo con el diagnóstico realizado sobre la situación de las PYMES en la Comunidad, las actuaciones del Programa se centran en dos grandes campos:

a) contribuir a la creación de un clima favorable en la perspectiva del gran mercado interior.

(1) Aunque la Task-Force de PYMES es una unidad administrativa de la Comisión, actúa con una mayor autonomía y agilidad.

Consta de tres departamentos:

1. Unidad de desarrollo y coordinación.
2. Información y relaciones con las organizaciones y el Parlamento.
3. Realizaciones.
  - 3.1. Proyectos.
  - 3.2. Oficina de acercamiento de empresas.

(2) Resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1986, relativo al Programa de acción para las PYMES. C-287/1 de 14 noviembre de 1986.

- b) contribuir de manera activa a las necesidades de flexibilidad y capitalización de las PYMES, tanto para la creación de nuevas empresas como para el desarrollo de las ya existentes.

El Programa señala los cuatro instrumentos de que dispone para la consecución de estos objetivos:

- la normativa comunitaria
- las acciones relativas a las financiación
- el suministro de servicios
- la organización de jornadas de reflexión y debate

Estos instrumentos se aplican de forma diferenciada a los objetivos. La normativa comunitaria, y en concreto la relativa al Mercado Interior para 1992 incide especialmente en el primer objetivo, mientras que los restantes instrumentos son más efectivos para el segundo objetivo.

El Programa se divide en dos partes diferenciadas correspondientes a los objetivos, que se subdividen a su vez en varios apartados para los que destacaremos la acción o acciones principales:

a) Proporcionar un entorno favorable a las PYMES

- Promoción del espíritu de empresa.  
Programa para desarrollar en los jóvenes el espíritu de empresa.  
(Programas europeos en las escuelas).
- Mayor facilidad de los trámites administrativos.

La Comisión ya ha dado un primer paso, adoptando el principio de que a toda proposición de acto legislativo o reglamentario de la Comisión al Consejo debe adjuntarse el resultado de un análisis del impacto sobre las PYMES, lo que se conoce con el nombre de «Fichas de impacto».

Se está procediendo asimismo a un análisis de las obligaciones impuestas a las PYMES por la legislación comunitaria.

- Consecución del mercado interior en favor de las PYMES.

La consecución para 1992 de un verdadero mercado único en las Comunidades desarrollado en el Libro Blanco de 1985 y elevado a objetivo comunitario por la adopción del Acta Unica, incluido en los artículos 8A, 8B y 8C (3), reviste una importancia muy especial en el caso de las PYMES, que se ven muy favorecidas por cualquier acción que prime una mayor transparencia y flexibilidad. En concreto les afectan muy positivamente las medidas incluidas en el Libro Blanco tendentes a eliminar las barreras fiscales, el nuevo enfoque de armonización de normas técnicas y la apertura real de los mercados públicos.

- Adaptación del derecho de Sociedades y de las Reglas de Competencia.

- Adaptación en 1988 de los criterios de derogación en favor de las PYMES en las directivas de materia contable.
- Campaña de información sobre los grupos Europeos de Interés Económico.
- Una estructura competitiva sana.  
La Comisión tendrá en cuenta que las reglas sobre la competencia no sean un obstáculo para las PYMES.

- Un medio fiscal incentivador.

- Desarrollo de la propuesta para la eliminación de la doble imposición sobre empresas asociadas.
- Modificación de la Sexta Directiva del IVA en relación con las modalidades de gravamen simplificado del IVA.

- Mejora del medio social de las PYMES y del rol de las cooperativas.

b) Flexibilidad y capitalización para la creación y desarrollo de las PYMES

Este apartado consiste en acciones que den una prioridad a la financiación de las PYMES. La opción escogida por la Comunidad consiste en desarrollar un conjunto de proyectos que se puedan integrar fácilmente en los programas ya existentes en el seno de la Comunidad. Los apartados concretos son los siguientes:

- Acciones de formación.

- Tener en cuenta las características de las PYMES en los programas del FSE con la asistencia del Centro Europeo de Formación Profesional (CEDEFOP).
- Promover la creación de una red de Institutos de Formación dedicados al tratamiento de problemas específicos de la formación de gestores de PYMES.

- Acciones de exportación.

- Acciones piloto de formación a las PYMES en el capítulo exportación.
- Participación en ferias, creación de centros de servicios comunes, reuniones por sector o zona geográfica, de directores y gerentes de PYMES.
- Fomento de los acuerdos de transferencia de tecnología en los países en vías de desarrollo.

(3) Artículos añadidos por los artículos 13, 14 y 15 del Acta Unica Europea.

— Creación e innovación de empresas.

- Confección de una lista de medidas adoptadas por los países miembros en favor de la creación de empresas y edición de una guía práctica.
- Apoyo al programa de iniciativas locales de empleo.
- Ampliación de los Centros de Empresa e Innovación (CEI).

Estos CEI que funcionan como incubadoras de empresas, tienen como fin promocionar actividades empresariales que incorporen nuevas tecnologías o que las utilicen o mejoren técnicas tradicionales. Existe una propuesta de Decisión sobre los mismos (4), aunque la Comunidad ya está financiando algunos de estos centros como acciones piloto.

- Desarrollo de los contactos universidad-PYMES, utilizando las posibilidades otorgadas por el Programa Comett.
- Aumentar las posibilidades de participación de las PYMES en los programas de investigación y desarrollo.
- Fomentar la cooperación tecnológica entre las PYMES, utilizando entre otros instrumentos el programa SPRINT (Strategic Programme for innovation and technology transfer).

— Cooperación entre empresas y regiones.

- Creación de una Red Europea informatizada de cooperación y de aproximación de empresas BC-NET (Business Corporation Network). Su objetivo es la creación de un sistema informatizado que permita la circulación de ofertas y solicitudes de cooperación entre empresas. Esta estructura se apoyará en los existentes «asesores de empresas» que servirán de intermediarios entre el sistema, centralizado en la Task-Force, y las PYMES.
- Fomento del asociacionismo entre grandes empresas y PYMES.
- Generalizar las acciones de «desarrollo del potencial endógeno» del FEDER y proceder a una estrecha coordinación entre la política de apoyo a PYMES y el resto de instrumentos comunitarios.

— Mayores medios financieros.

- Recurrir en mayor medida a la fórmula de los préstamos globales.
  - Dedicar a las PYMES el NIC-IV.
  - Desarrollo de las sociedades de caución mútua.
- Reforzamiento de la actividad capital-riesgo.
  - Desarrollo del proyecto «Sociedad Europea de financiación industrial».
  - Colaboración en la puesta en marcha de la Sociedad Europea de ingeniería financiera, cuyo objetivo es el apoyo a la cooperación transnacional de las PYMES.
  - Promoción de mercados bursátiles secundarios para las PYMES.

### 3. EVALUACION

Cabe hacer una evaluación del Programa de Acción desde dos puntos de vista. Por un lado, el grado de consecución de las distintas medidas incluidas en el Programa, y por otro una evaluación del Programa en sí.

La Comisión, que suele cumplir fielmente sus compromisos en cuanto a obligación de presentación de informes y propuestas (5), ha elaborado un documento de evaluación del Programa (6).

En este documento se anotan los compromisos cumplidos del Programa de PYMES, a un poco más de seis meses de su puesta en marcha.

Entre las principales acciones emprendidas se pueden resaltar cuatro. En primer lugar se han generalizado las denominadas «fichas de impacto» cuyo objetivo es evaluar la incidencia en las PYMES de cualquier medida a adoptar en la Comunidad. En la actualidad, la CEE pretende que dichas fichas se empiecen a realizar al comenzar a elaborarse una propuesta.

En segundo lugar, se ha puesto en marcha uno de los proyectos estrella del Programa, los Centros Europeos de Información Empresarial, de los que se han abierto al público treinta y cuatro, siendo una de sus sedes Sevilla, en la Confederación de Em-

(4) Propuesta de Decisión del Consejo relativa a un programa de la Comunidad para crear y desarrollar una Red Europea de Centros de Empresa e Innovación. COM (86) 785 final. DOCE C-33 de 11.2.87.

(5) En el último párrafo de la Resolución de 20 de octubre que aprobaba el Programa de Acción, el Consejo incitaba a la Comisión a elaborar un informe periódico.

(6) Informe de la Comisión al Consejo sobre la realización de los objetivos del Programa de la Comunidad para las pequeñas y medianas empresas. COM (87) 238 final. Bruselas, 20 julio 1987.

presarios de Andalucía. En este aspecto de ampliar la información y favorecer los contactos entre empresarios, también se orienta el proyecto del BC-NET, para el que han sido designados los consultores de empresas que serán colaboradores, un total de trescientos cincuenta, y se espera que el sistema sea operativo en abril de este año.

El tercer lugar, se ha decidido la ampliación de la red de los Centros de Empresa e Innovación, a otros setenta más que abrirán sus puertas en los próximos cuatro años.

Y por último, las PYMES disponen de una línea financiera específica comunitaria, el cuarto tramo del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC-IV) con 750 millones de ecus, a los que se añaden otros 750 millones de ecus procedentes del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que se aplican con las mismas condiciones que los del NIC-IV. A su vez, el BEI ofrece una línea financiera a las PYMES por un montante de otros 750 millones de ecus. En total 2.250 millones, es decir, 315.000 millones de Pts. Las PYMES españolas se han beneficiado de parte de estos créditos, que en su totalidad se otorgan a través de intermediarios financieros con los que el BEI establece convenios.

Este conjunto de medidas constituye el núcleo principal de las adoptadas hasta la fecha. Sin embargo se han instrumentado muchas otras de menor importancia cualitativa, aunque todas tendentes a conseguir un clima más favorable al desenvolvimiento de las PYMES en la Comunidad.

Se han emprendido estudios, organizado conferencias, enviado propuestas al Consejo, se han publicado guías, y se sigue trabajando para ampliar la presencia de las PYMES en los programas comunitarios de investigación. Se ha publicado un vademecum para facilitar el acceso a la contratación pública y se promueve, a través del Centro de Cooperación Empresarial de la Comisión, que forma parte de la Task-Force, la realización de proyectos de cooperación entre empresas en diferentes Estados miembros. La aprobación del Programa Commett está teniendo una incidencia especial en un mayor contacto entre la Universidad y las empresas, entre ellas las PYMES. Y también se continúa con el fomento de la colaboración con organismos representativos de empresas.

Una vez repasado el nivel de cumplimiento del Programa, se puede pasar a otro tipo de análisis, una evaluación del Programa en sí.

Hay que empezar haciendo referencia a los medios disponibles para su puesta en marcha. A cual-

quier analista que se detenga a analizar el contenido del Programa no se le escapa que es en realidad un intento de coordinar acciones que la Comunidad instrumenta en diversos campos, de forma que sean especialmente favorecedoras de las PYMES, pero no introduce actuaciones importantes nuevas. De hecho este principio se explicita en las evaluaciones que hace la Comisión sobre la política de apoyo a PYMES, exponiendo que «en la medida de lo posible, deberán utilizarse estructuras existentes, en lugar de crear otras nuevas». Ello tiene su correspondencia financiera: el Programa no tiene asignado un presupuesto independiente de una cuantía importante. Lo que hace es administrar, o participar en la administración de fondos distribuidos en partidas diversas en las Direcciones Generales de la Comisión. Otra modalidad de actuación en lo referente a la financiación de las medidas propuestas es poner una parte del presupuesto necesario para la puesta en marcha o los medios necesarios para que se lleve a efecto, como ocurre con los Centros Europeos de Información Empresarial.

En la actual situación presupuestaria de la Comunidad no es extraño constatar la penuria financiera de los nuevos programas emprendidos, y de hecho la puesta en marcha del programa de las PYMES de la forma planteada es reflejo de una excelente utilización de los recursos disponibles, pero en general su escasa financiación implica que sus logros serán más limitados que si dispusiera de más medios.

Otro aspecto a resaltar es que el Programa, sin una duración definida, parece encaminado más bien, al menos en parte, a facilitar el diseño de lo que podría ser la futura política de apoyo a PYMES de la CEE. Se hacen múltiples referencias a conferencias sobre diversos temas relativos a PYMES, organización de reuniones, debates, contactos con organizaciones empresariales, etc., cuyas conclusiones permitirán operar en un futuro de forma más amplia.

Por otro lado en el Programa se recogen medidas que afectan a la empresa en general y no exclusivamente a las PYMES, aunque esto es un hecho que comparten la mayor parte de los conjuntos de acciones dirigidas a las PYMES.

Para hacer un rápido compendio final, se podría definir como el primer intento que emprende la Comunidad de coordinar acciones que afectan a las PYMES, concediendo un papel muy importante a una mayor y mejor difusión de la información dirigida a las empresas. Contienen el germen de posibles medidas futuras de una real política comunitaria de apoyo a las PYMES.

Un aspecto a destacar al analizar las líneas de actuación de la Comunidad con respecto a las PYMES, es la incidencia sobre éstas de las prioridades actuales de la CEE.

Los nuevos objetivos comunitarios, incluidos en el Acta Unica que ha entrado en vigor el uno de julio de 1987, consecución de un verdadero Mercado Interior para 1992 y lograr una mayor cohesión económica y social, van a tener un indudable impacto en el colectivo empresarial y por tanto en las PYMES. Claramente delimitan un nuevo marco de actuación, en especial el del Mercado Unico para 1992. Con respecto a este objetivo, sus efectos se pueden prever duales. Por un lado, una mayor transparencia en los intercambios, especialmente la apertura real de la licitación de obras públicas puede favorecer a las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el aumento de competencia tan considerable que va a suponer la eliminación de las actuales barreras no arancelarias va a incidir de forma especialmente aguda en las pequeñas y medianas empresas, y en mayor medida en las PYMES de los territorios menos desarrollados de la Comunidad. Este hecho preocupa en el seno de la CEE, donde se realizan en la actualidad informes y dictámenes sobre posibles efectos adversos del logro del objetivo del Mercado Unico, así como análisis de lo que supondría desde el punto de vista de la integración el continuar en la situación anterior al Acta Unica.

Este posible efecto adverso de la liberalización real de los intercambios se pretende compensar con la inclusión en el Tratado CEE del objetivo de lograr una mayor cohesión económica y social, que ha institucionalizado las anteriores acciones comunitarias de solidaridad intra-CEE.

En el reciente Informe Padoa-Schioppa (7) cuyo objetivo es estudiar las consecuencias de las dos decisiones recientes económicas más relevantes, la adhesión de España y Portugal y la consecución del Mercado Unico, se hace una mención específica a la necesidad de favorecer, por parte de la Comunidad, la creación de empresas europeas que permitan el pleno aprovechamiento de la potencialidades ofrecidas por el Mercado Interior.

Está claro que la prioridad señalada no diferencia entre el tamaño empresarial, pero de hecho muchas de las medidas propuestas en el Programa de acción van dirigidas a favorecer los intercambios entre las PYMES de los diferentes países comunitarios.

De hecho, este Programa es una de las primeras actuaciones de la Comunidad dirigida directamente al mundo empresarial. Con anterioridad, la Comunidad, cuyo objetivo fundamental es favore-

cer el intercambio de los factores de producción sin trabas de ningún tipo, se había dedicado con preferencia a la creación de un marco general de actuación que permitiera este libre intercambio. En la actualidad está asumiendo otros compromisos, en muchos casos derivados de su propia actuación. En el caso de la política de PYMES, parece evidente que el apoyo a este tipo de empresas por parte de las CEE puede favorecer una actuación coordinada de los distintos Estados miembros y la adopción de medidas con una visión europea, no mediatizada por los intereses nacionales. En este sentido, esperamos que el Programa sea el primer paso de una política que está por llegar.

---

(7) «Efficacité, Stabilité et Equité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne». Abril 1987.