Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía

DISCURSO DE INGRESO DEL

ILMO. SR. D. MANUEL MARTÍN RODRÍGUEZ

SEVILLA, 15 DE MARZO DE 1999

LA FINANCIACIÓN DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EMPRESARIAL DE LA UNION EUROPEA. UNAS REFLEXIONES DESDE ANDALUCÍA

Manuel Martín Rodríguez

Discurso de Ingreso en la
Academia de Ciencias Sociales y del
Medio Ambiente de Andalucía

Las políticas en favor de las PYME[1] se han convertido en una de las grandes prioridades de los países avanzados, debido a su peso dentro de la estructura empresarial, al reconocimiento de su de su gran potencial de creación de empleo y a su positiva contribución al crecimiento económico. En esta intervención, me referiré, en primer lugar, la dimensión actual de la empresa en Europa, en España y en Andalucía. A continuación, analizaré los problemas estructurales de la financiación PYME, una de sus grandes debilidades. Luego, pasaré revista a las políticas de la Unión Europea a favor de la financiación de las PYME y a sus posibilidades de aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y concluiré con unas reflexiones sobre las posibilidades de aplicación de estas políticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

---

[1] Para homogeneizar y sistematizar estas políticas en la Unión Europea, la Recomendación de la Comisión de 3 de abril de 1996 ha formulado una definición de Pyme en la que no se contempla tan sólo el viejo criterio del número de empleados, que venía siendo el más utilizado hasta ese momento, sino que se añaden dos criterios financieros (volumen de negocio y balance) y uno de independencia con respecto a empresas de mayor tamaño. Y así, utilizando conjuntamente estos cuatro criterios, se considera Pyme a las empresas que emplean a menos de 250 trabajadores, cuyo volumen de negocio anual no excede de 40 millones de ecus o cuyo balance no supera los 27 millones de ecus, y que cumplen el criterio de independencia, considerando que lo hacen aquellas empresas en las que el 25% o más de su capital o de sus derechos de voto no pertenece a otra u otras empresas que no respondan a la definición de Pyme, pero admitiendo excepcionalmente que pueda superarse este umbral en los dos siguientes casos: si la empresa pertenece a sociedades públicas de participación, a sociedades de capital riesgo o a inversores institucionales, siempre que éstos no ejerzan, individual o conjuntamente, control sobre la empresa; o si el capital está distribuido de tal forma que no es posible determinar quien lo posee y si la empresa declara que puede legítimamente presumir que el 25% o más de su capital no pertenece a otra u otras empresas que no responden a la definición de Pyme.

Dentro de las Pyme, la Recomendación distingue, a su vez, cuatro grandes categorías de empresas: empresas sin personal asalariado; microempresas, de 1 a 9 asalariados; pequeñas empresas, que emplean a menos de 50 personas, cuyo volumen de negocio anual no exceda de 7 millones de ecus o cuyo balance no supere los 5 millones de ecus y que cumplan el criterio de independencia; y medianas empresas, las demás que cumplen los requisitos de Pyme.

1.- DIMENSIÓN DE LA EMPRESA EN EUROPA Y EN ANDALUCÍA.

El Cuarto Informe sobre Empresas en Europa de la Comisión Europea (1996) presenta unas estadísticas generales que ofrecen un primer balance de la importancia de las PYME en la Unión Europea: más del 99% de los 15,77 millones de empresas existentes en 1992 empleaban a menos de 250 personas; un 93% eran microempresas, de las que, A SU VEZ, un 50% sobre el total de las empresas no contaban con trabajadores por cuenta ajena y un 43% empleaban a menos de 10 trabajadores, proporcionando en conjunto un tercio del empleo total y una cuarta parte de la cifra de negocios; y aunque las pequeñas y medianas empresas (entre 10 y 249 trabajadores) representaban tan sólo el 7% del total de las existentes, empleaban, sin embargo, a un tercio de la población trabajadora y generaban un 40% de la cifra de negocio.

En este mismo Informe se ofrecen datos que permiten confirmar también el peso de las PYME en España y comprobar, al mismo tiempo, algunas de sus peculiaridades respecto al conjunto de los países de la Unión Europea: de los 2,23 millones de empresas existentes en 1991, más de dos tercios eran empresas sin trabajadores por cuenta ajena, lo que hacía que el tamaño medio de la empresa española fuese inferior a la media europea; y el total de las PYME empleaban a un 80.2% de los trabajadores por cuenta ajena, frente a un 66.1% de la media europea.

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, disponemos del trabajo de Diez de Castro (1995), en el que se ofrece una estimación del tamaño de la empresa andaluza a partir del censo de la Seguridad Social: de las 123.208 empresas existentes, un 78,8% tienen entre 0 y 5 trabajadores y emplean al 20% de los trabajadores; y el 99,8% responden a la definición de PYME de la Unión Europea, con un 58% del total de los trabajadores. No obstante, en este caso hay que añadir que, entre las

grandes empresas, la mayor parte de ellas no tienen su sede social en Andalucía, sino tan sólo uno o varios establecimientos industriales.

Junto a su importancia cuantitativa actual en número, empleo y cifra de negocio, la propia Comisión Europea (1994) ha señalado recientemente cinco grandes puntos que hacen que las Pymes vayan a constituir en el futuro un importante potencial de empleo y que, por tanto, resulte imprescindible ocuparse activamente de ellas: I) la creciente importancia del sector servicios, en el que son claramente predominantes; II) su desarrollo, fundamentalmente en el ámbito local y en actividades menos expuestas a la competencia internacional; III) su empleo, en una proporción mayor que en la gran empresa, de mujeres y jóvenes, a los que afecta en mayor medida el paro; IV) su empleo de un mayor número de trabajadores a tiempo parcial; y V) las cada vez más frecuentes prácticas de outsourcing de las grandes empresas, que favorecen la externalización de su producción y de algunos de sus servicios hacia las pequeñas y medianas empresas.

2.- LA FINANCIACIÓN DE LAS PYME.

De entre las debilidades de las PYME, una de las más problemáticas es la financiación. Numerosos trabajos han puesto de manifiesto sus principales limitaciones en este campo, que pueden sistematizarse en función de las siguientes características:

a) La generación de información, tan necesaria en los procesos de financiación, está sujeta a importantes economías de escala, como consecuencia no sólo de la indivisibilidad en la inversión que se requiere para producirla, sino de su carácter de bien público, al ser posible un uso reiterado y múltiple de ella.

Esta característica tiene importantes consecuencias en la financiación de las PYME: En primer lugar, el coste de obtención y análisis de la información relativa a una determinada operación financiera pro parte de una entidad bancaria es poco elástico en relación con su dimensión, lo que se traduce en un mayor coste financiero relativo en operaciones de pequeña dimensión o en operaciones de pequeñas empresas que realizan menor número de actividades y aprovechan, por tanto, en menor medida, las utilidades de la información obtenida. En segundo lugar, debido a este mayor coste relativo de búsqueda en el caso de préstamos a Pymes, las entidades bancarias prefieren garantías reales, generalmente disponibles por las empresas en cantidades insuficientes, a proyectos empresariales rentables, cuyo estudio exigiría mucho tiempo. Y, en tercer lugar, en caso de que quisieran hacerlo por sí mismas, las Pymes encontrarían grandes dificultades de la información necesaria que les permitiera incorporarse a determinados mercados, como los de valores, en los que los requisitos de información son muy exigentes.

b) La existencia de un elevado número de empresas de reciente creación entre el colectivo PYME, así como su menor esperanza media de vida (en España, cuatro de cada cinco PYME mueren antes del quinto año de vida), les sitúa en desventaja para la obtención de recursos ajenos. En primer lugar, su falta de reputación a causa de su inexperiencia (riesgo normal), unida a los riesgos en los casos en que vayan a desarrollar una tecnología o un nuevo producto (riesgo tecnológico y riesgo de mercado), aumenta objetivamente el riesgo de la operación, con lo que cabe esperar la exigencia por parte de los proveedores financieros de determinadas contrapartidas en términos de retribución (coste y garantías) y control de gestión. Y, en segundo lugar, esta misma característica condiciona el tipo y plazos de los instrumentos financieros que pueden utilizarse, con un claro predominio del corto plazo, con los consiguientes problemas en periodos de volatilidad de tipos.

c) La dimensión de la empresa está inversamente relacionada con el riesgo y con la variabilidad de generación de recursos destinados a remunerar las aportaciones financieras de cualquier tipo. Por tanto, independientemente de su edad y de su esperanza de vida, las PYME hacen soportar a los propietarios de recursos financieros un mayor riesgo que las grandes empresas, con lo que cabe esperar que también por este motivo encuentren mayores dificultades de financiación y se vean obligadas a pagar un coste más alto por ella (riesgo diferencial).

d) Por último, las dificultades de financiación en los distintos mercados financieros y las preferencias de los pequeños y medianos empresarios por el control de sus empresas hace a las PYME muy dependientes de la llamada financiación sin coste (proveedores), lo que lleva a la necesidad de tomar muy en consideración las normas sobre plazos de pago y determinados tipos de instrumentos financieros, como las acciones sin voto o los préstamos participativos.

En la base de datos BACH[2], que ofrece información contable armonizada de 11 países (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, España, Bélgica, Holanda, Portugal, Austria, Estados Unidos, Y Japón), estructurada por tamaño de empresas y por sectores de actividad, y en un reciente estudio de la Comisión Europea sobre la situación financiera de las empresas industriales[3], se ponen claramente de manifiesto algunas de estas características: I) la tasa de capital propio de las PYME europeas (ratio entre recursos propios y activo total) es menor que la de las grandes empresas, lo que se explicaría bien por sus mayores dificultades en encontrar financiación para aumentos de capital, o bien por la preferencia de los pequeños empresarios por los préstamos

---

[2] Commission des Communautés Européennes (1994): Bach. La banque de donnés harmonisées sur les comptes d'entreprises, DOC. II/1990/94, de la Direction Genérale des Affaires Economiques et Financéres (DG II).

[3] Commission Européenne (1997): "Situation financière des entreprises industrielles", Economie Europeenne, Spplément A, nº 7, juillet 1997.

bancarios a cambio de no enajenar el control de sus empresas; y II) la tasa de endeudamiento total de las PYME (ratio entre deuda total y activo total) es mucho mayor en las PYME que en las grandes empresas.

En el caso concreto de España, Maroto (1996), a partir de la Central de Balances del Banco de España, ha reconstruido las estructuras del pasivo de las empresas españolas en el periodo 1990-95, llegando a similares conclusiones: I) el peso de los recursos propios en el total del balance es menor en las empresas de hasta 99 trabajadores que en las empresas entre 100 y 499 trabajadores, y ocurre lo contrario con los recursos ajenos; II) el peso de los recursos ajenos a largo plazo está relacionado directamente con la dimensión; III) el peso de los recursos ajenos a corto plazo, sobre todo los que provienen de las entidades bancarias, se relaciona inversamente con la dimensión; IV) los recursos ajenos a corto plazo sin coste explícito, en los que los créditos de los proveedores constituyen el componente fundamental, presentan también una relación inversa con el tamaño empresarial; y V) tomando como coste de la financiación empresarial el coste aparente, medido mediante la ratio de gastos financieros respecto a recursos ajenos remunerados, existe una relación inversa entre tamaño y coste, lo que se interpreta como una consecuencia de los mayores riesgos de insolvencia relacionados con el menor tamaño.

Para Andalucía, no disponemos de esta información en función del tamaño de las empresas. Sin embargo, Diez de Castro (1995) y Villalba (1995) apuntan algunos datos que muestran una mayor debilidad financiera de la empresa andaluza en general y, por consiguiente, muy probablemente también de las PYME: I) un menor peso relativo de sus recursos propios en relación con la media nacional y, por tanto, un mayor endurecimiento; II) un menor peso relativo del endeudamiento a largo; y III) un mayor peso de los recursos ajenos con coste implícito.

3.- LA POLÍTICA EUROPEA A FAVOR DE LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES.

3.1. Las políticas

El interés por la pequeña y mediana empresa en la Unión Europea no ha surgido hasta muy recientemente. Después de haber sido declarado 1983 como "Año Europeo de las Pyme y del Artesanado", la primera gran iniciativa del Consejo Europeo fue el llamado Programa de Acción para las pequeñas y medianas empresas, aprobado por Resolución de 3 de noviembre de 1986.

Este Programa, que puede considerarse como el primer programa marco de apoyo a las PYME, se proponía dos objetivos fundamentales: contribuir a la creación de un entorno favorable a las PYME dentro del mercado interior europeo, cuyo proyecto había sido puesto en marcha por el Acta Única Europea; y arbitrar medidas concretas de apoyo, entre las que se encontraban las relativas a su financiación, a la que se consideraba como una de sus grandes debilidades, junto a las de formación, internacionalización, innovación y cooperación. En concreto, para mejorar la financiación se preveían tres tipos de acciones que, con muy pocas adiciones, se repetirían ya a partir de entonces en documentos sucesivos de la Comisión:

a) Una mejor utilización de los préstamos globales de la Comunidad a las PYME[4], mediante la ampliación de los fondos disponibles, la simplificación y agilización de sus procesos de ortogamiento y la diversificación de los intermediarios financieros nacionales encargados de distribuirlos. Junto a ello, se pensaba ya en potenciar las sociedades

[4] Desde finales de la década de los sesenta, el Banco Europeo de Inversiones venía fomentando la actividad de las Pymes dentro de la Unión Europea, mediante un mecanismo de financiación indirecta, llamado préstamos globales a bancos e instituciones financieras. Estos préstamos venían a ser como líneas de crédito a medio y largo plazo (5-12 años), abiertas a favor de los intermediarios para que éstos a su vez financiarán inversiones de pequeña envergadura ateniéndose a los criterios definidos por el BEI.

de garantía recíproca, especialmente en las regiones menos favorecidas utilizando los fondos FEDER, y en propiciar la cooperación entre los bancos encargados de distribuir los préstamos con vistas a la instauración de mecanismos de reparto de riesgos.

b) Un reforzamiento de la actividad capital-riesgo, a la que se consideraba esencial para la financiación de las PYME. A estos efectos, se proponía continuar las acciones piloto (capital lanzamiento) iniciadas en colaboración con la EVCA (European Venture Capital Association) y proseguir los esfuerzos para la creación de una ¿sociedad europea de financiación industrial? como filial de las grandes instituciones de crédito europeas especializadas en la aportación de capital riesgo a las Pymes.

c) La promoción de mercados bursátiles secundarios para las PYME, a través de los cuales se canalizaría la financiación necesaria a las empresas que no pudieran reunir los requisitos exigidos en la financiación bancaria, pudiéndose pensar incluso en estudiar modalidades de enlace entre esos mercados financieros y, eventualmente, en crear con todos ellos una red europea.

Aunque en el Programa no había análisis sobre las causas de inferioridad financiera de las Pymes, resulta claro que cada una de estas tres acciones estaba dirigida a superar alguna de sus limitaciones estructurales de financiación.

Los préstamos globales del Banco Europeo de Inversiones, así como las garantías institucionales y el apoyo a los sistemas privadas de garantía con cargo a los Fondos Estructurales (sociedad de garantía recíproca y sociedades de garantías bancarias), podían contribuir a cubrir los riesgos diferenciales de las Pymes. Las sociedades de capital riesgo y el segundo mercado podían considerarse como una buena medida para compensar las limitaciones derivadas de los riesgos moral y tecnológico. Y las acciones de formación e información, aunque no

específicamente financieras, podían ayudar a disminuir los costes de obtención de información.

En junio de 1989 se amplió el organismo de la Comisión Europea, con la creación de la Dirección General XXIII, responsable desde entonces de la Política de Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social. Y, poco después, el 28 de julio de 1989, a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó una "Decisión relativa a la mejora del entorno empresarial y al fomento del desarrollo de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas", que constituyó el Primer Programa Plurianual a favor de las PYME (1990-93), dotado con 135 millones de ecus y orientado fundamentalmente a consolidar las iniciativas del Programa de Acción de 1986.

El Segundo Programa Plurianual (1993-1996) se aprobó por Decisión del Consejo de 14 de junio de 1993, y en él se establecían dos grandes objetivos: el primero consistía en reforzar la política empresarial para estimular el crecimiento, aprovechando la dimensión del nuevo mercado interior y del Espacio Económico Europeo (EUR15 más Islandia, Liechtenstein y Noruega) y las cada vez más importantes relaciones con los países de Centro y Este de Europa; y el segundo, insistía en la responsabilidad de la Comunidad de poner a disposición de las empresas instrumentos de compresión y análisis de los cambios económicos y sociales que se estaban produciendo en Europa y en el mundo, y de ofrecer su apoyo a la coordinación y complementariedad de las políticas comunitarias, nacionales y regionales, proponiendo a estos efectos cuatro grandes grupos de medidas, entre los que se encontraban el fomento de un entorno financiero más propicio.

En relación con esto último, la propuesta de Decisión elevada por la Comisión ofrecía ya un análisis elemental y unas propuestas concretas, en línea con las del Programa de Acción: I) la falta de capacidad de autofinanciación de las PYME debería atenderse tanto en el momento de

su creación como a lo largo de su vida y en el momento de su transmisión, mediante medidas fiscales y mediante la creación de un fondo de inversión; II) para sus dificultades de acceso a los préstamos de las entidades financieras tradicionales, podrían ser una solución las sociedades de garantía recíproca; III) el desarrollo del capital riesgo, para el que ya existían algunos programas comunitarios, como Venture Consort, Eurotech Capital o los foros internacionales de inversión organizados por SPRINT, podría ayudar a resolver las dificultades de ampliación de capital propio, aún cuando para ello sería necesario también desarrollar los mercados bursátiles secundarios para PYME; IV) las políticas en materia de plazos de pago, teniendo en cuenta que las PYME ocupan una posición claramente acreedora en el crédito interindustrial, deberían orientarse a resolver el problema financiero que se deriva de ello; y V) los Fondos Estructurales, en las regiones que pudieran acogerse a ellos, constituirían una valiosa ayuda complementaria a los problemas de financiación de las PYME.

En 1996 la Comisión presentó una nueva Propuesta de Decisión relativa al Tercer Programa Plurianual a favor de las PYME (1997-2000), que fue aprobada en diciembre de ese mismo año, con un presupuesto de 180 millones de ecus, y es el actualmente vigente. Respecto a financiación, el documento insistía en anteriores propuestas, con muy pequeñas novedades: mejorar la financiación crediticia mediante sistemas de garantías públicos y privados; intensificar los esfuerzos para reducir los problemas sobre los plazos de pago, incluyendo el apoyo a acciones organizadas por las empresas para mejorar la gestión financiera a través de la información y formación; facilitar el desarrollo de instrumentos financieros específicos, como el seguro de riesgo de insolvencia; y continuar estimulando la creación de capital riesgo y de mercado de capitales para las PYME de rápido crecimiento.

Junto a los recursos financieros consignados en las acciones de los Programas Plurianuales, las PYME se benefician también de la

financiación correspondiente a programas operativos que la Comisión ha ido diseñando y poniendo en práctica en el marco de otras políticas comunitarias de carácter horizontal, o definidas con fines específicos[5].. De ellos, tan solo me referiré, por ser de carácter estrictamente financiero, a la Iniciativa PYME y a los instrumentos financieros específicos en favor de las PYME creados en las cumbres europeas de Edimburgo (1992) y de Copenhague (1993).

Gracias a la Iniciativa PYME, aprobada por la Comisión el 16 de febrero de 1994, se cofinancian medidas nacionales encaminadas a facilitar el acceso de las PYME a las fuentes de financiación, tal como está previsto en el Reglamento del FEDER para el conjunto de las intervenciones realizadas en virtud de políticas regionales.

Por su parte, los instrumentos financieros de Edimburgo y Copenhague, de aplicación a todo el territorio de la Unión Europea, consisten en un Fondo Europeo de Inversiones, dotado de 2000 millones de ecus, destinado a aportar garantías a los préstamos concedidos a PYME y a redes transeuropeas, y en un paquete especial de préstamos con bonificaciones de interés a las PYME por parte del Banco Europeo de Inversiones, por valor de 1000 millones de ecus.

[5] En el documento Actividades a favor de las Pyme y del artesanado, publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea en 1995, puede encontrarse una exposición detallada.

3.2 Los resultados

La Comisión somete, periódicamente, a evaluaciones externas las actuaciones comunitarias a favor de las PYME. En relación con su financiación, ha venido publicando además diversos tipos de informes[6], comunicaciones sobre acciones concretas[7] y documentos emanados de foros, seminarios o mesas redondas que han contado con el apoyo de la Dirección General XXIII[8].

En estos documentos, normalmente se distingue entre medidas de entorno y medidas de apoyo. Aunque existe una cierta indeterminación en el uso de ambas expresiones, la Comisión suele asociar las primeras a aquéllas que tienen como finalidad fundamental la de tratar de superar las dificultades estructurales de financiación de las PYME, en tanto que las segundas prestan un apoyo financiero directo, bien en el marco de la política empresarial (Programas Plurianuales), bien en el de otras políticas de la Comunidad. Aquí nos ocupamos tan sólo de las medidas de entorno, por su carácter estructural.

a) Cooperación banco-Pyme.

En 1993, la Dirección General XXIII constituyó una Mesa Redonda de Altas personalidades del Sector Bancario, compuesta por representantes de las instituciones financieras y de las organizaciones representativas

---

[6] Comisión de las Comunidades Europeas (1993): Comunicación de la Comisión. Sobre los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas, COM(93) 528 final, de 10 de noviembre de 1993.

[7] Comisión de las Comunidades Europeas (1991): Comunicación de la Comisión. El papel de los sistemas de garantía recíproca en la financiación de las Pyme de la Comunidad Europea; CCE(1991): Comunicación de la Comisión. Instrumentos comunitarios para fomentar el desarrollo del capital riesgo en la Comunidad, SEC(91) 2414 final; CCE (1991): Capital de lanzamiento, DO C204, de 3 de agosto de 1191; CCE (1995): Comunicación de la Comisión. Sobre la viabilidad de la creación de un mercado Europeo de Capitales para las pequeñas empresas caracterizadas por la eficacia de su gestión y su crecimiento, COM(95) 498 final, de 25.10.1995; CCE (1997): Comunicación de la Comisión. Mercados europeos de capital para las pequeñas y medianas empresas: perspectivas y posibles obstáculos al progreso, COM(97) 187 final, de 5.5.1997.

[8] Comisión de las Comunidades Europeas (1994): Comunicación de la Comisión. Mesa Redonda de Altas Personalidades del sector bancario. Anexo: "Hacia una asociación eficaz entre las instituciones financieras y las Pyme". COM(94) 435 final, de 28.10.1994.

de las PYME. Siendo las entidades bancarias el principal proveedor financiero de las PYME, el objeto de la Mesa Redonda era el de poner en marcha un proceso de reflexión sobre las dificultades específicas de financiación de las PYME y sobre las soluciones que podrían adoptar estas entidades en un esquema de eficiencia económica y de colaboración con las PYME.

Al concluir sus trabajos, la Mesa presentó un Informe final, que fue objeto a su vez de unas observaciones por parte de la Comisión (COM94 435 final 28.10.94), en el que se hacían cuatro grandes recomendaciones: I) conseguir una mejor asociación entre bancos y Pymes, de forma que los préstamos se fundamentaran más en el potencial y en los beneficios previstos de la empresa que en sus garantías de naturaleza real, para lo que sería necesario mejorar la comunicación bancos-pyme, adecuar la formación del personal bancario, elegir los productos financieros adecuados (factoring, leasing, seguro de créditos), desarrollar el modelo de sociedades de garantías, mejorar la eficacia de los fondos comunitarios destinados a PYME, y utilizar de los Fondos Estructurales para el desarrollo de nuevos instrumentos financieros (fondos de capital de lanzamiento, sociedades de garantía recíproca y sociedades de capital riesgo); II) reforzar el capital de las PYME, con medidas tales como incentivos fiscales al flujo de ahorro, fomento de los préstamos subordinados, creación de sociedades de participación en el capital de las PYME y desarrollo de los mercados secundarios europeos, y adopción de las medidas necesarias para que el Fondo Europeo de Inversiones interviniese en el ámbito del capital riesgo; III) establecer medidas legislativas en los países miembros para imponer un mayor respeto en los plazos de pago convenidos, y promover el empleo de instrumentos financieros adecuados para hacer frente al excesivo alargamiento de los plazos; y IV) mejorar la capacidad de gestión financiera de los empresarios, mediante los programas adecuados.

En 1995, se creó una nueva Mesa Redonda, cuyo Informe Final fue publicado el 27 de febrero de 1997. en él se destacaba la labor realizada por los bancos para desarrollar y perfeccionar los productos y servicios financieros ofrecidos a PYME y para mejorar la comunicación, y se volvían a formular un conjunto de recomendaciones muy similares a las del anterior informe.

b) Plazos de pago en las transacciones comerciales

En su Recomendación de 12 de mayo de 1995, relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales, la Comisión estableció una serie de medidas jurídicas y prácticas para atajar los retrasos en los pagos dentro de la Unión Europea, uno de los principales problemas estructurales en la financiación de las PYME, e invitó a los países miembros a que adoptaran las más apropiadas en sus respectivos ámbitos. Sin embargo, a mediados de 1997 y de acuerdo con la evaluación hecha por la propia Comisión, los Estados no habían actuado todavía para atajar el problema y, por consiguiente, la situación no había mejorado.

c) Sistema de Garantías Recíprocas

Aunque los sistemas de garantías recíprocas habían estado en los documentos sobre PYME de la Comisión Europea desde el primer momento, ésta no definió sistemáticamente sus orientaciones hasta su Comunicación de 5 de septiembre de 1991 sobre El papel de los sistemas de garantía recíproca en la financiación de las PYME de la Comunidad Europea.

Después de pasar revista en ella a los problemas de financiación de las PYME y de dejar sentado el principio de que las medidas que se adoptaran para resolverlos deberían tener como principal finalidad la de mejorar la eficacia de los mecanismos de mercado, reduciendo sus

rigideces e imperfecciones estructurales la Comisión definía los sistemas de garantía recíproca y señalaba las cuatro grandes funciones que podían desempeñar en relación con las PYME: I) realizar una mejor distribución del riesgo entre los participantes en el sistema; II) transformar el riesgo, mediante la evaluación de las solicitudes de financiación en función de criterios distintos (viabilidad de los proyectos) de los que generalmente utilizan los proveedores tradicionales de fondos (garantías prendarias y personales) a las PYME; III) situarlas en una posición más favorable en las negociaciones con la banca, a través de la sinergia resultante de una actuación conjunta; y IV) facilitar una distribución y utilización eficaz de los apoyos públicos.

Tras repasar las experiencias de los países miembros, la Comisión se inclinaba por este sistema de garantías públicas directas frente a la alternativa de garantías públicas directas, y proponía fomentar su actividad y su expansión en toda la Comunidad mediante las siguientes medidas: I) ayudando a la creación de una Asociación Europea de Garantías Recíprocas que agrupase a los representantes nacionales de cada una de las federaciones nacionales, con el objeto de promover los sistemas de garantía recíproca en toda la Comunidad, de crearlos en aquellos Estados miembros que careciesen de ellos y de contribuir a determinar y desarrollar las prácticas más adecuadas; II) introduciendo un sistema piloto en dos o más países miembros, para promover la creación de un sistema de garantías recíprocas viable, lo que implicaría la concesión de ayudas comunitarias para contribuir al capital del sistema, a sus gastos de asistencia técnica; y III) organizando seminarios y conferencias con objeto de divulgar información sobre los objetivos, financiación y funcionamiento de los sistemas de garantías recíprocas.

La acción se programaba para un periodo de tres años (1991-1993) y se destinaba a ella un total de 400.000 ecus, de los cuales la mitad para acciones piloto y la otra para estudios y conferencias. A lo largo de este

periodo de tiempo se apoyó, efectivamente, la creación de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM), se puso en marcha el proyecto piloto para la creación de un sistema de garantías en Portugal y se celebraron dos congresos de la Asociación, el segundo de ellos en Hamburgo, en octubre de 1993. en los años siguientes, se continuó apoyando a la AECM, se brindó ayuda a la creación de un sistema de garantías en Grecia y se realizaron estudios de viabilidad para hacer otro tanto en Finlandia.

d) Capital riesgo.

Después de un proyecto experimental iniciado en 1989, la Comisión aprobó en 1991 una acción piloto para estimular la creación de fondos de capital de lanzamiento[9], en el marco de la política empresarial. Las ayudas previstas eran anticipo reembolsables para cubrir el 50% de los gastos de funcionamiento durante los cinco primeros años de su existencia.

Además, los que se constituyesen en regiones de la Unión beneficiarias de fondos estructurales recibirían una contribución en capital a través de los Centros Europeos de Empresa e Innovación (CEEI) establecidos en ellas.

De acuerdo con el correspondiente informe de evaluación, hasta mediados de 1997, con unas aportaciones de la Comunidad en torno a 10 millones de ecus, los 23 fondos creados habían obtenido 49.7 millones de ecus e invertido un total de 35 en la creación de 207 empresas que habían generado 3.000 puestos de trabajo. De estos fondos, tan solo 3 habían tenido un planteamiento puramente comercial, con una selección rigurosa de un número reducido de inversiones de

[9] DO C244, de 3.8.1991

dimensiones relativamente importantes. Los restantes eran fondos públicos o privados de desarrollo local.

En el marco de otras políticas de la Comunidad, la acción Eurotech Capital, que comenzó a funcionar en 1990, tiene por objeto fomentar la financiación con capital privado de proyectos transnacionales de alta tecnología.

La comisión apoya con una capacidad de inversión de 50 millones de ecus a entidades financieras europeas especializadas en la aportación de fondos propios a las PYME que acepten reservar al menos un 20% para participación en las PYME que desarrollen este tipo de proyectos. En 1994, la red Eurotech Capital constaba de 13 miembros, pertenecientes a la mayoría de Estados miembros, que se habían comprometido a invertir un total de 202 millones de ecus.

El proyecto piloto I-Tec (Innovation and Tecnology Equity capital), dentro del Programa para la Innovación en Europa, es una iniciativa destinada a fomentar las inversiones en capital inicial en PYME tecnológicamente innovadoras. Con él se pretende desarrollar la capacidad de los operadores de capital riesgo para evaluar y gestionar este tipo de operaciones que, a pesar de su viabilidad económica, no se tomarían en cuenta de otro modo. Para participar en este proyecto, en 1997 se seleccionaron nueve operadores de capital riesgo con una capacidad de inversión de 380 millones de ecus.

El programa de Venture Consort trata de fomentar la inversión de empresas de capital riesgo en PYME mediante la formación de consorcios internacionales. Se proporciona ayuda para la búsqueda de socios y para los costes de constitución y se hace una contribución a la propia inversión en forma de anticipo reembolsante que puede llegar hasta el 30% de la entrada ó 300.000 ecus.

e) Mercados europeos de capitales para PYME

En su Decisión de 14 de junio de 1993, por la que se aprobó el Segundo Programa Plurianual a favor de las PYME, el Consejo había pedido a la Comisión que examinara la oportunidad y viabilidad de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de valores para PYME en la Unión Europea. La Comisión lo hizo en 1995, adoptando una Comunicación sobre la viabilidad de la creación de un Mercado Europeo de capitales para pequeñas empresas caracterizadas por la eficiencia de su gestión y por su crecimiento[10], en la que se explicaba el funcionamiento del mercado electrónico NASDAQ de los Estados Unidos y las ventajas que aportaban a la provisión de capitales propios a las PYME, se daba cuenta de los avances realizados en Europa para llegar a crear un mercado de esta naturaleza y se exponían los obstáculos que se interponían aún para conseguirlo.

Refiriéndonos tan sólo a las realizaciones, en febrero de 1994 la Comisión había acordado atender una petición de apoyo financiero por parte de la Asociación Europea de Capital Riesgo (EVCA) para llevar a cabo un estudio de viabilidad de creación de un mercado europeo de capitales para PYME caracterizadas por la eficiencia de su gestión. Realizado éste, y tras la celebración de conversaciones entre EVCA y diversos sectores financieros interesados, se decidió crear una Asociación Europea de Corredores de Valores Bursátiles (EASD) y un Mercado Europeo de capitales para las Empresas Eficientemente Gestionadas (EASDAQ).

La Comisión continuó apoyando el proyecto y en mayo de 1997 adoptó una nueva Comunicación sobre Mercados europeos de capital para la PYME[11], en la que se exponían los resultados conseguidos hasta

[10] COM (95) 498 final, de 25.10.1995.

[11] COM (97) 187 final, de 5.5.1997.

la fecha y se insistía en los obstáculos que se oponían a nuevos avances. Gracias a los estudios realizados por EVCA, se habían desarrollado dos grandes proyectos europeos financiados por el sector privado: EASDAQ y Euro-NM. Además, varios proyectos de mercados nacionales de valores PYME también habían comenzado su andadura.

El mercado EASDAQ había nacido finalmente como una iniciativa independiente de todos los mercados de valores existentes en Europa, de acuerdo con la legislación belga y con sede en Bruselas, pero con cobertura europea, y había dado comienzo a sus operaciones el 30 de septiembre de 1996. En el proyecto habían participado como accionistas más de 90 instituciones financieras de 12 países diferentes, la mayor parte de ellos europeos. EASD se encarga de toso lo relativo a la regulación de la afiliación de los corredores de valores que hagan transacciones y se reserva la facultad de nombrar a una tercera parte de los miembros de la Junta Directiva del EASDAQ y de proponer, conjuntamente con los accionistas de éste, otra tercera parte, a fin de garantizar una representación equilibrada de todos los intereses del mercado. La organización del mercado está basada en markets-makers (dos por compañía cotizada) y sponsors, que proporcionan solvencia a las peticiones de cotización. Las empresas que deseen cotizar deben tener unos activos mínimos de 3.5 millones de ecus, un capital más reservas de 2 millones de ecus y un mínimo de 100.000 participaciones para subasta pública, además de cumplir con una serie de requisitos de transparencia e información periódica. A principios de 1997, los objetivos de EASDAQ eran realizar al menos 20 ofertas públicas iniciales de acciones (OPI) al año; que cotizaran en él varios cientos de sociedades en los cinco primeros años; y conseguir que éstas no se retirasen del mercado cuando consiguieran mayor dimensión.

El otro gran proyecto europeo es el Euro-NM, auspiciado por el Nouveau Marché, que bajo la fórmula jurídica de Agrupación de Interés Económico Europeo (AIEE) agrupa a cuatro mercados secundarios para

pequeñas y medianas empresas, creados en los tres últimos años en distintos países europeos: el propio Nouveau Marché, un mercado autónomo, pero subsidiario de la Bolsa de París, el Neuer Markt de Alemania, al Nieuwe Mark de Holanda y el Nouveau Marché de Bélgica. Los requisitos para cotizar son ligeramente menos exigentes que los de su, por ahora, único competidor europeo: unos activos mínimos de 3.08 millones de ecus, 1.23 millones de ecus de capital social y un mínimo de 100.000 participaciones disponibles al público.

La creación y funcionamiento de estos mercados europeos de valores, con sede única (EASDAQ) o con sedes en varios países (Euro-NM), ha sido posible gracias a la liberalización de la legislación europea y, en particular, a la Directiva sobre servicios de inversión[12], que ha permitido a los corredores de valores realizar transacciones en cualquier lugar de la Unión si poseen un "pasaporte" proporcionado por el regulador en el Estado miembro de origen y que ha abierto los mercados de valores regulados de la UE a la "asociación a distancia" de corredores de comercio situados en otros Estados miembros. Sin embargo, aún quedan por salvar muchos obstáculos antes de que las PYME puedan beneficiarse ampliamente de ellos. Unos son inherentes a la propia estructura de las PYME europeas y tienen que ver con preguntas como las siguientes:

¿Existe un número suficiente de Pymes aptas para cotizar en estos mercados?, ¿ están dispuestos los propietarios de PYME a perder parte del control de sus empresas?, ¿desean soportar los costes de información y de funcionamiento que una cotización acarrea?. Otros siguen siendo de naturaleza jurídica y, sobre todo, de falta de coordinación fiscal comunitaria en la imposición sobre el ahorro.

[12] Directiva 93/22/CEE de 10.5.1993

4. LAS PYME Y EL SISTEMA FINANCIERO EN ANDALUCÍA

Las anteriores consideraciones sobre las características de la financiación de las Pymes y sobre las medidas de entorno financiero de la Unión Europea para hacer frente a sus debilidades estructurales, nos permiten formular, para concluir, unas reflexiones finales sobre el sistema financiero andaluz y la financiación de las PYME. Para ello, seguiremos las pautas de las acciones comunitarias de entorno sobre las que tiene competencias la Comunidad Autónoma[13].

a) Cooperación bancos-Pyme

Desde 1987, la Junta viene celebrando un Convenio con las Entidades Financieras que operan en Andalucía, entre cuyos objetivos se incluye, como el más importante, el de apoyo a la financiación de las PYME. Aunque su instrumentación ha ido variando a lo largo del tiempo, sus características básicas han permanecido casi constantes: las entidades financieras se comprometen a destinar un determinado volumen de créditos a las PYME, para las finalidades que se especifican y a un tipo de interés por debajo del mercado; y la Junta de Andalucía se compromete, a su vez, a subsidiar el tipo de interés en los préstamos concedidos hasta un importe determinado.

En la Memoria 1997 del Instituto de Fomento de Andalucía, organismo encargado de gestionar no sólo este Convenio sino la mayor parte de las acciones de la Junta de Andalucía a favor de las PYME, se ofrece información sobre sus resultados en 1997: en total, se realizaron 2.882 operaciones, por un importe de 3.632 millones de pesetas, que generaron una inversión de 93.854 millones y 24.591 empleos.

[13] La legislación sobre plazos de pago en las transacciones comerciales es competencia del gobierno central

Se trata, como se ve, de una contribución relativamente importante, fruto de una colaboración Junta-Pyme-Entidades financieras. Sin embargo, en un mundo de tipos a la baja, no parece que vaya a ser éste el futuro de la política de entorno financiero de la Junta. Y, en cambio, falta esa Mesa Redondo Pymes-Entidades financieras, en la que éstas podrían aportar mucho en cuanto a diagnósticos y compromisos en las distintas direcciones apuntadas por la Comisión.

b) Garantías recíprocas

Andalucía cuenta con un sistema de garantías recíprocas, integrado por tres SGR (Crediaval, Avalunión y Suraval), con distintos ámbitos territoriales de actuación y desigual grado solvencia y eficiencia en su gestión. En conjunto, por número de socios, capital suscrito, fondo de provisiones técnicas y riesgo vivo (22 mil millones de pesetas en 1995) representan en torno a un 16% del total del sistema nacional, un porcentaje muy por encima del peso económico de la región.

Pese a su carácter básicamente mutualista y de entidades financieras de promoción empresarial, la Junta de Andalucía es actualmente su principal socio. También participan en su capital las Cajas de Ahorros, aunque tradicionalmente se hayan desentendido de su gestión, contrariamente a la tendencia europea, donde se ve a las SGR como un eficaz instrumento de cooperación entre las Pymes y las entidades financieras.

Dada la actual debilidad empresarial de Andalucía, seguramente no sea posible pensar en unas SGR sin apoyo público, pero, en cambio, podrían encontrarse fórmulas con una mayor participación en su gestión de las Cajas de Ahorros y en las que, mediante contratos-programa, la Junta de Andalucía garantizase un apoyo financiero a cambio de la consecución de determinados objetivos a favor de las PYME. En cuanto a la posible reordenación del sector, convendría sopesar bien las posibles

ventajas de una posible concentración empresarial con los inconvenientes que se derivarían de un alejamiento espacial de sus respectivas bases empresariales, una cuestión que resulta crucial en este tipo de entidades. En cualquier caso, el sistema de garantías recíprocas de Andalucía está obligado a obtener mejores resultados que los que produce actualmente.

c) Capital riesgo

La mejor prueba de la importancia que la Comunidad Autónoma concedió, desde el primer momento, a este instrumento de apoyo a las PYME es que las dos primeras leyes del Parlamento de Andalucía, en 1983, fueron precisamente las de creación del IPIA, un Instituto para dinamizar el tejido empresarial andaluz, y de SOPREA, una sociedad de cartera para la participación en empresas de la región. Años más tarde, por Ley 3/1987 de 13 de abril, se crearía el IFA, desapareciendo el IPIA y quedando SOPREA como una sociedad instrumental de participaciones en empresas gestionada por el propio Instituto.

Los resultados de SOPREA, la sociedad que tiene actualmente asumidas las funciones de capital-riesgo, no han sido buenos. Obligada, por decisiones políticas, a entrar en el capital de empresas inadecuadas a sus propios fines y a participar en múltiples operaciones de salvamento, el balance de su gestión puede calificarse más bien de negativo, sobre todo por haber contribuido, como antes lo hiciera SODIAN, al desprestigio del instrumento y a que la sociedad dude de sus posibilidades en el futuro.

El IFA ha participado también en la creación de empresas de capital riesgo en cada una de las provincias andaluzas, promovidas por Cajas de Ahorros y entidades públicas y privadas. A 31 de diciembre de 1995, el capital social de todas ellas era de 3.832 millones de pesetas, correspondiendo un 42,7% a entidades públicas, un 24,2% a Cajas de

Ahorros, el 21,3% a empresas privadas y el resto a instituciones muy diversas como Universidades, centros de investigación y otras. Aunque los resultados económicos de estas sociedades han sido desiguales, el modelo de gestión ha sido parecido en todas ellas y, en líneas generales, puede afirmarse que han sido víctimas de los buenos deseos que las inspiraron y de las limitadas oportunidades de inversiones rentables en la región en sus primeros años de vida. Aunque la actividad del conjunto de las SCR andaluzas haya sido muy limitada hasta ahora, el volumen total de fondos de capital riesgo invertidos en Andalucía ha ido, sin embargo, aumentando en los años de bonanza económica, desde el 10,5% del total de la inversión anual suscrita en 1995, al 32,0% en 1996 y el 16,7% en 1997, con un total de 19.570 millones de pesetas en el trienio[14]. Estas cifras prueban que el mercado andaluz de proyectos está mejorando notablemente y que comienzan a existir oportunidades para un capital riesgo bien dimensionado y gestionado.

Esta última parece ser la línea emprendida por alguna de las Cajas de Ahorros andaluzas, con su participación en Fondos de capital-riesgo de gran dimensión, y por el propio IFA, con la puesta en marcha del Fondo de Capital Riesgo Andalucía 21. En cualquier caso, es necesaria una reestructuración de la red actual de SCR andaluzas, una redefinición de sus objetivos para comprometerse con las Pymes innovadoras, una aproximación al modelo de capital riesgo diseñado en la política empresarial comunitaria y un cambio sustancial en la gestión para ajustarse a lo que hoy se pide a estos instrumentos.

d) Mercados de capitales

En 1988, la Consejería de Economía y Hacienda encargó un estudio de viabilidad para la creación de un centro de contratación de valores en Andalucía. En el Informe final se concluía que la existencia de una Bolsa

[14] Martí Pellón (1998), p.98

Regional no era incompatible con la Ley 24/1988 de Mercado de Valores, pero que la rentabilidad económica del proyecto era entonces muy incierta. Y tampoco se mostraba muy optimista respecto a que la creación de esta Bolsa pudiese aumentar la oferta de valores de las empresas andaluzas.

Sin embargo, en la encuesta realizada entonces a las empresas, la mayor parte de las que tenían un volumen de ventas superior a 1000 millones de pesetas se mostraban partidarias de su creación y convencidas de que tendría repercusiones positivas sobre la economía regional.

A la vista del informe, la Junta de Andalucía decidió posponer el proyecto en aquella ocasión. Sin embargo, diez años después de aquel primer intento, podría ser interesante repetir el estudio, conectándolo ahora con la red actual de segundos mercados europeos.

Así pues, y concluyo, Andalucía dispone en 1999 de una buena batería de instrumentos financieros para suplir las limitaciones estructurales de financiación en Pymes. Sus Cajas de Ahorros, su sistema de Sociedades de Garantía Recíproca y sus Sociedades de Capital-Riesgo han alcanzado un notable grado de madurez. Tan sólo se necesita un impulso de modernización que revise muy a fondo su dimensión, sus estructuras, sus objetivos y su gestión. No es tan fácil, pero en ello va el futuro de sus pequeñas y medianas empresas andaluzas.