

# Horizonte competitivo de las pequeñas y medianas empresas

BRUNO DALLAGO\*

*Varios obstáculos han evitado el crecimiento y la modernización del sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en los países en transición, aunque no han impedido que se creara un gran número de empresas tradicionales, la mayoría de ellas microempresas, que luchan por sobrevivir. Estos obstáculos requieren que se dirijan al sector de las PYMEs políticas adecuadas, que afecten tanto al contexto general como a asuntos específicos de este tipo de empresas.*

*La situación varía mucho de unos países a otros debido a las características de la pre-transición y a las diferentes estrategias que se pusieron en marcha durante ella. Dado que los países difieren también por sus características distintas, las políticas deberían ser diferentes. El papel de la Unión Europea es particularmente importante tanto de manera directa como indirecta, ya que desempeña una función que reduce la incertidumbre y suministra recursos.*

*Palabras clave: pequeñas y medianas empresas, transición, políticas económicas, Unión Europea.*

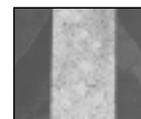
*Clasificación JEL: F15, O52.*

## 1. Transición y pequeñas y medianas empresas

Se esperaba en general que el sector de las pequeñas empresas desempeñara un papel crucial durante la transición en los países de Europa central y oriental. De hecho, muchos observadores pensaban que experimentaría un fuerte auge una vez que se levantaran las restricciones a la libertad económica y que este sector dirigiría la transición a la economía de mercado tanto directamente, al crear un gran número de PYMEs competitivas, como indirectamente, al empujar a las grandes compañías a adaptarse y a reestructurarse debido a la competencia. Apenas nada de esto ha sucedido desde 1989 y los acontecimientos que se han producido desde entonces han mostrado que estas expectativas eran falsas o prematuras por diversas razones.

\* Catedrático de Economía Política y Sistemas Económicos Comparados. Universidad de Trento, Italia.

El primer motivo es que las PYMEs existían en Europa central y oriental bastante antes de la transición. Un cierto número de pequeños negocios sobrevivieron en manos privadas durante la época comunista, mientras que otros eran propiedad del Estado o de cooperativas. Por último, lo más importante: la reactivación del sector de las PYMEs, normalmente de propiedad mixta, fue una importante consecuencia de las reformas económicas, particularmente en los países del centro de Europa y especialmente en Hungría y Polonia, pero también en la antigua Unión Soviética (las llamadas cooperativas de finales de los ochenta y principios de los noventa, que a principios de esta última década eran un total de 250.500 y empleaban a 5,5 millones de personas, con casi 22 empleados por empresa). Por ejemplo, se estimaba que el empleo en el sector no socializado de Polonia, incluyendo las actividades que no estaban comprendidas en las actividades del Estado ni de las cooperativas y que tenían un carácter mixto, ascendía a un 28,3 por 100 del empleo del



MONOGRAFICO

sector socialista en 1980 y a un 30 por 100 en 1988. Las cifras correspondientes a Hungría eran incluso más altas: un 33,4 por 100 y un 43,3 por 100 respectivamente (1).

Una segunda razón, y más importante, para el incumplimiento de las expectativas optimistas ha sido que las PYMEs por sí mismas no bastan para fomentar el crecimiento económico y la transformación durante la transición. Si no existen las instituciones y estructuras adecuadas y no hay crecimiento económico, las PYMEs apenas se desarrollan. Aunque su número puede aumentar e incluso dispararse, su fuerza y su papel en la economía siguen siendo débiles (2).

Si uno está convencido de que un sector de las PYMEs moderno y floreciente es fundamental para el éxito de la transición, entendida como un proceso que lleva a la transformación del sistema económico de un país y a la modernización de su economía, entonces es necesario comprender cuáles son los obstáculos para este papel de las PYMEs como un primer paso para eliminarlos. Resulta que los obstáculos para el establecimiento, crecimiento y modernización de este tipo de empresas varían enormemente de unos países a otros, del mismo modo en que lo hacen la naturaleza y el papel actual de estas empresas. Los países en transición son notoriamente distintos también en este aspecto.

En general, el problema no es necesariamente que el número de PYMEs no haya crecido. Es cierto que en algunos casos, como el de Rusia (Gráfico 1), hay demasiado pocas PYMEs en comparación con el tamaño del país y con el número existente en economías de mercado comparables. Sin embargo, en algunos otros casos el problema ha sido calificado de la siguiente forma: «demasiado pocas, demasiado pequeñas». Esta designación subraya que su tamaño es demasiado reducido para hacerlas viables en economías de mercado modernas y competitivas. Un corolario de esto último es que la mayo-

ría de los negocios pequeños se concentran en el comercio de bienes de consumo tradicional, lo que incluye el comercio transfronterizo a pequeña escala, y en la artesanía tradicional. Existen escasos ejemplos de integración vertical con empresas grandes y apenas se dan las redes horizontales.

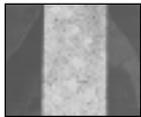


Este ha sido el modelo dominante durante varios años incluso en los países en transición que han tenido más éxito, como Polonia y Hungría. En general, la situación podría describirse como «demasiado pocas, demasiado pequeñas», con la excepción de las repúblicas de la antigua Unión Soviética que se encuentran entre los países candidatos a la adhesión (Cuadros 1 y 2). Lo que es

CUADRO 1  
TAMAÑO MEDIO DE LAS EMPRESAS, PAISES CANDIDATOS A LA ADHESION Y EUROPA 19  
(Espacio Económico Europeo+Suiza), 1995-1999

	Número trabajadores		
	1995	1999	Cambio 1995-1999
Bulgaria .....	9	8	-0
Chipre .....	4	4	-0
República Checa .....	6	5	-2
Estonia .....	12	9	-2
Hungría .....	9	4	-5
Letonia .....	17	15	-2
Lituania .....	11	11	-1
Malta .....	4	4	0
Polonia .....	5	5	-0
Rumania .....	3	6	2
Eslovaquia .....	8	8	-0
Eslovenia .....	6	6	-0
Turquia .....	4	4	0
Total de los países candidatos a la adhesión .....	6	5	-1
Europa-19 .....	6	6	-0

Fuente: Cálculo de EIM Business & Policy Research a partir de varias fuentes nacionales e internacionales. Citado por la Comisión Europea, SMEs in Europe, including a first glance at EU candidate countries, Observatorio de las pymes europeas 2002 / número 2, página 15.



MONOGRAFICO

(1) BRUNO DALLAGO: «The Non-Socialized Sector in Hungary: An Attempt at Estimation of its Importance», *Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas/Yearbook of East-European Economics*, 1989, 13, 2, páginas 67-92.

BRUNO DALLAGO: «Hungary and Poland: The Non-Socialized Sector and Privatization», *Osteuropa-Wirtschaft*, 1991, 36, 2 (junio), páginas 130-53.

(2) ROBERT, J. (2003): McIntyre and Bruno Dallago (editores), *Small and Medium Enterprises in Transitional Economies*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.

CUADRO 2  
ESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS PRIVADAS NO PRIMARIAS, TOTAL DE LOS PAISES CANDIDATOS A LA ADHESION Y EUROPA-19, 1999

	Pymes				Grandes	Total
	Micro	Pequeñas	Medianas	Total		
Total países candidatos						
— N° de Empresas (1000) .....	5.540	205	45	5.795	10	5.805
— N° de Empleo total (1000) .....	11.760	4.430	4.890	21.075	8.210	29.290
Personas ocupadas/empresa .....	2	21	107	4	837	5
— Dominio de tamaño-tipo* .....						micro
Europa-19						
— N° de Empresas (1000) .....	18.710	1.185	165	20.060	40	20.100
— N° de Empleo total (1000) .....	41.040	22.755	15.765	79.555	40.445	120.000
Personas ocupadas/empresa .....	2	19	94	4	1.019	6
— Dominio de tamaño-tipo* .....						micro

\* Se dice que un país o un sector de la industria está dominado por microempresas, empresas pequeñas y medianas por un lado, o por grandes, si tanto las microempresas, las empresas pequeñas y medianas (consideradas en su conjunto) o grandes tienen el mayor porcentaje del empleo total.  
Fuente: Calculado por EIM Business & Policy Research a partir de varias fuentes nacionales e internacionales. Citado por la Comisión Europea, *SMEs in Europe, including a first glance at EU candidate countries*, Observatorio de las pymes europeas 2002 / número 2, página 15.

incluso más problemático que el tamaño es el relativo atraso tecnológico y comercial de esas empresas en la mayoría de los países en transición.

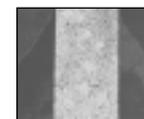
## 2. Obstáculos para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas

Reconocer los obstáculos para el crecimiento y la modernización de las PYMEs es el primer paso para considerar la intervención política, bien sea para eliminar dichos obstáculos —de manera que permitan que los procesos espontáneos se desarrollen con éxito—, o para poner en práctica acciones positivas cuando los procesos espontáneos son insuficientes o desfavorables. Los obstáculos para el crecimiento y desarrollo de las pymes son de tres tipos diferentes debido a: a) la naturaleza de la transición; b) la pobreza y los bajos ingresos; c) políticas erróneas.

La transición ha sido como un viaje hacia a un mar que se conoce mal sobre un barco de papel. El viaje se ha conocido mal porque, a pesar de las pretensiones iniciales de comprender claramente la naturaleza, los medios y objetivos de una economía de mercado moderna y competitiva, no se sabía cómo llegar a ella. Las sorpresas y los hechos y consecuencias imprevistos han sido más la regla que la excepción. Se desconocía el propio barco porque el entorno institucional de tal economía de mercado y sus implicaciones eran casi una incógnita para la mayoría de los actores económicos, ya que no tenían experiencia previa.

En el caso de las PYMEs, todo esto ha significado que las instituciones y las infraestructuras, incluidas aquellas necesarias para este tipo de empresas, no existían o no estaban desarrolladas. Las propias PYMEs, y en particular sus dueños y empresarios, echaban en falta la experiencia y el conocimiento práctico necesario para operar con éxito en una economía de mercado competitiva. A esto se debería añadir que, tal y como se puso en práctica la transición, también significó la liberalización de la competencia extranjera, que fue a menudo excesivamente repentina para que las nuevas PYMEs pudieran sobrevivir. La privatización y otras formas de distribución de la riqueza ofrecieron muchas oportunidades de perseguir la renta en lugar del beneficio, particularmente acumulando propiedad a bajo coste. Por último, aunque no por ello menos importante, los problemas del Estado ofrecieron en algunos casos la posibilidad y las oportunidades a las organizaciones criminales de controlar la economía.

El segundo obstáculo para el crecimiento y desarrollo de las PYMEs ha sido la baja renta y la pobreza generalizada, ambas en gran parte consecuencia de la creciente inflación primero y de las políticas macroeconómicas después. Los bajos ingresos y la pobreza disminuyeron la demanda, lo que echó a perder la condición necesaria para fundar nuevas empresas. A esto se podría añadir que la inflación y las políticas de estabilización, a veces notablemente por detrás de las necesidades, disminuyeron drásticamente el valor de los ahorros, lo que anuló la base principal para financiar la creación de PYMEs.



MONOGRAFICO

Más allá de las elecciones políticas perjudiciales, aunque en parte necesarias, como es el caso de la estabilización macroeconómica, hubo políticas evidentemente erróneas que obstaculizaron la creación de PYMEs. La principal de ellas ha sido la inconsistencia y la inestabilidad de las políticas en general y de aquéllas que han sido más relevantes para las PYMEs en particular. Las normas reguladoras y tributarias han sido a menudo muy desfavorables para este tipo de empresas, con lo que de este modo han dado un impulso indirectamente a la evasión fiscal y a evitar la regulación como mecanismo de adaptación. Además, dichas normas cambiaron frecuentemente. Gobiernos de diferente nivel, en especial los centrales y regionales, adoptaron en algunos países medidas contradictorias y a veces incluso voraces en cuanto a las PYMEs, con la excepción parcial de los países de Europa central. Todo ello creó incertidumbre entre los dueños y los empresarios.

Los obstáculos para las PYMEs en países en transición aparentemente cambian durante su ciclo de vida. El crédito es un ejemplo importante. Mientras que los observadores y los expertos citan a menudo la falta de crédito como un obstáculo fundamental a la hora de crear estos establecimientos, ni la observación más directa ni los dueños y empresarios respaldan esta afirmación. De hecho, están disponibles las fuentes de financiación alternativa para su fundación. El capital propio es de lejos la fuente más importante de capital inicial, en particular para las empresas que son propiedad de nacionales de los respectivos países. Este incluye los recursos del propio fundador y de sus parientes y amigos o, en el caso de las escisiones de sociedades, el de la compañía madre. La importancia del crédito bancario es generalmente marginal y la de los préstamos a partir de programas de apoyo especial es insignificante en todos los países. Sin embargo, la falta de crédito, lo que incluye el crédito bancario, el crédito comercial y el *leasing*, se convierte en un obstáculo de gran envergadura que evita o ralentiza en particular el crecimiento y la modernización de las empresas nacionales.

En estas circunstancias, cabría entonces preguntarse por qué se fundaron tantas PYMEs en varios países en los primeros años de la transi-

ción. Para estar seguro, habría que preguntarse primero si las cifras oficiales son fiables o no. De hecho, hay muchas razones para poner en duda la fiabilidad de las mismas, aunque las diferencias entre países son también importantes en este caso. La presión política para privatizar rápidamente y la inexperiencia en este asunto llevaron a las oficinas estadísticas a no preguntar si las PYMEs registradas estaban funcionando de hecho. Muchas empresas estaban registradas para obtener beneficios fiscales y crediticios o para aprovecharse de la privatización de las compañías grandes, ya que el registro no suponía costes ni estaba sometido a control. Además, las PYMEs que dejaron de operar no fueron eliminadas del registro. Todo esto aumentó artificialmente su número. Cuando la producción del sector de las PYMEs se obtenía generalizando a toda la población registrada los valores obtenidos de las respuestas a las encuestas realizadas por muestreo (sin considerar las no respondidas), se obtenía una sobrestimación de la producción de dicho sector.

Mediciones estadísticas aparte, la experiencia que se ha acumulado hasta ahora con las PYMEs en los países en transición sugiere que está ganando terreno un modelo divergente en cuanto a la naturaleza de este tipo de empresas y a su papel. La gran mayoría son de tamaño muy pequeño en casi todos los países (3), con la excepción de Rusia. Además, tienen carácter tradicional y aversión al riesgo. De hecho, su principal preocupación es la supervivencia sin preocuparse mucho por la competitividad y el crecimiento. Como consecuencia, no invierten ni en modernización ni en crecimiento y subsisten en nichos de mercado tradicionales. El comercio a pequeña escala es el mejor ejemplo.

Durante la primera década de transición, muchas de esas PYMEs podían ser definidas correctamente como «propiedades», en contraposición a las empresas que caracterizan al sector de las PYMEs más dinámico, en el sentido de que estaban principalmente interesadas en mantener el valor de los activos que en generar beneficios y porque te-

(3) Por ejemplo, en Polonia el 71 por 100 de las PYMEs tenía un empleado o ninguno en 1996. *Activities of Small Enterprises in 1996*, Varsovia: Oficina Central de Estadística.



MONOGRAFICO

nían una aversión al riesgo casi perfecta. En algunos casos, estas «propiedades» eran el resultado de la privatización a pequeña escala o se fundaban para aprovecharse de la privatización a gran escala incluso antes de que esta última se llevara a la práctica, sobre todo desviando beneficios de las grandes compañías a través de transacciones a precios pactados favorablemente. En cualquier caso, este segmento de las PYMEs ha desempeñado un papel especialmente importante dentro de la irregular y floreciente economía sumergida, incluyendo en la evasión fiscal, en casi todos los países en transición.

Sin embargo, hay un segmento creciente de PYMEs, sobre todo en los países de Europa central, que tienen sin duda un carácter diferente. Son dinámicas en el sentido de que invierten en crecimiento y modernización, se inclinan al riesgo y persiguen la maximización de los beneficios. Algunas de ellas están activas en el mercado internacional y abastecen a los consumidores finales, pero la mayoría son suministradoras de compañías transnacionales. Otra característica interesante es que rara vez hacen uso de la economía irregular, de la evasión fiscal, ni de las subvenciones estatales. Además, aumentan el empleo a lo largo del tiempo.

Muchas de las PYMEs que han tenido éxito no son realmente nuevas. En realidad, sobre todo en los países que reformaron su economía antes de la transición, son a menudo escisiones de empresas preexistentes de propiedad estatal, de cooperativas o, como se ha explicado más arriba, de compañías transnacionales. En algunos casos, se fundaron durante los años previos a la transición como el resultado de «experimentos» con distintos tipos de organizaciones y son normalmente de propiedad mixta.

Aparentemente las empresas «buenas» (dinámicas, que se modernizan, competitivas, con éxito), tanto si son pequeñas, medianas o grandes, tienden a agruparse y a tirar de la reactivación económica y del crecimiento en los países en transición, así como del comercio exterior. Por otro lado, entre los «perdedores» se incluyen compañías de cualquier tamaño que podrían estar aisladas o cooperar y comerciar juntas, también por medio de apoyo externo abierto, como por ejemplo de las subvenciones estatales, o mediante

el apoyo externo encubierto (por ejemplo, con la evasión fiscal). Este dualismo requiere instrumentos políticos y estrategias diferenciadas.

Sin embargo, las diferencias entre los países son muy importantes. Hungría y Rusia son dos buenos ejemplos.

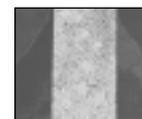
### 3. Hungría y Rusia

Las comparaciones entre países distintos son normalmente difíciles por las diferencias estadísticas. Hungría y Rusia ilustran este aspecto de manera particularmente clara. Hungría ha adoptado la definición de PYME de la UE, mientras que Rusia no ha diferenciado entre empresas de pequeñas y medianas dimensiones y grandes compañías durante varios años. Este último país incluyó recientemente a las empresas grandes y medianas en la misma categoría de tamaño y a las empresas pequeñas en otra diferente. La propia definición de tamaño ha variado a lo largo del tiempo, lo que hizo no solamente difícil la comparación entre países, sino también la comparación interna con otras épocas en la propia Rusia. Incluso actualmente las categorías de tamaños adoptadas por esta nación son diferentes de las utilizadas en la mayoría de los Estados europeos: el límite superior para las pequeñas empresas en la industria es de 100 empleados en Rusia (4).

La característica más llamativa que resulta de esta comparación es que el número de PYMEs es aproximadamente similar en los dos países, aunque la población de Rusia es casi 15 veces mayor que la de Hungría. Claramente, las posibilidades de establecer un negocio en Hungría son sin duda mayores. Sin embargo, y es inevitable que sea así, el tamaño medio de las PYMEs en Rusia multiplica el tamaño medio de las húngaras: 7,6 empleados frente a 2,6 (5).

(4) VADIM Radaev, «The Development of Small Entrepreneurship in Russia», en Robert J. McIntyre y Bruno Dallago (editores), *Small and Medium Enterprises in Transitional Economies*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003, páginas 114-133.

(5) De hecho, el 1 de julio de 2001 había 842.200 pequeñas empresas en Rusia, que tenían 6,4 millones de empleados a tiempo completo, es decir, 7,6 empleados como promedio. En Hungría, había 638.400 PYMEs, que tenían 1.668.000 empleados a finales de 1996, es decir, 2,6 empleados de media.



MONOGRAFICO

Se puede encontrar la razón de esta diferencia en los registros estadísticos y en la realidad de las PYMEs. En las estadísticas rusas no figuran los empresarios individuales, aunque sí lo hacen en las húngaras (6). En cuanto a la realidad de las PYMEs, se debe considerar el tamaño diverso de los países, la menor densidad de población de Rusia y la mayor importancia en este último país de los recursos naturales y de la industria pesada. Mientras que las primeras características llevan a la menor importancia del comercio a pequeña escala y de los servicios a los consumidores, las segundas podría explicar el mayor tamaño medio de las empresas rusas. A estos factores cabe añadir que el entorno de Rusia, en particular su contexto institucional, es menos favorable a las pequeñas y medianas empresas que el de Hungría.

Hay otras diferencias llamativas entre las PYMEs de los dos países. Una tiene que ver con el contenido y la coherencia de la política. En Hungría hubo un interés inicial por las políticas específicas para este tipo de empresas, que se remonta a las reformas del viejo sistema antes de que empezara la transición y que liberalizaran nuevos tipos de pequeñas y medianas empresas. Cuando comenzó la transición, las políticas para PYMEs y los fondos relativos habían sido descentralizados, aunque no siempre con éxito. Este enfoque intensificó el dualismo geográfico e industrial original: aunque una gran parte del país y de la economía estaban luchando por sobrevivir, otra parte relativamente importante empezó a crecer con fuerza y llegó a integrarse íntimamente y con éxito en la economía mundial. En términos generales, la inestabilidad política, aunque se ha citado normalmente como un obstáculo muy importante para el crecimiento de las PYMEs, no ha sido nociva. Ha habido una cooperación suficiente y una división del trabajo clara entre gobiernos de diferente nivel, a pesar de las graves crisis fiscales de los municipios. Aunque ha persistido el dualismo, el resultado ha sido un grado substancial de integración den-

tro de cada segmento, en particular en el más moderno y adinerado.

En Rusia, la situación ha sido bastante diferente y las PYMEs han permanecido típicamente separadas de las empresas grandes. Esto se ha debido a distintos factores. Uno de ellos ha sido sin duda la experiencia bastante negativa con las llamadas cooperativas de la pre-transición. Sin embargo, también se ha de culpar a las políticas. En concreto, las políticas específicas para PYMEs fueron inexistentes durante muchos años y, aunque regularmente se prometían y programaban, incluso ahora son casi irrelevantes. Los fondos destinados a este propósito han sido tradicionalmente insignificantes y las políticas típicamente centralizadas, con algunas excepciones en el caso de los gobiernos regionales particularmente dinámicos. El sistema financiero tanto privado como público y los recursos extranjeros, que se acumularon en su mayor parte en el sector de los recursos naturales, no han podido ni querido financiar la fundación y el crecimiento de las PYMEs. Y lo que es más importante es que no ha habido cooperación entre los gobiernos de diferente nivel. La falta de coordinación de metas e instrumentos, la incoherencia y volatilidad de las políticas y las acciones restrictivas de los gobiernos han sido más la regla que la excepción.

La evasión fiscal y otras prácticas irregulares no han sido de mucha ayuda, ya que en una economía que se estaba desmonetizando, no sólo el sector público no estaba ofreciendo servicios, sino que incluso el sector privado se caracterizaba por importantes e involuntarios atrasos entre empresas. Un rublo sobrevalorado y la preferencia de los consumidores por los bienes que no provenían de Rusia hizo la situación muy difícil para las PYMEs rusas y las llevó a luchar por la supervivencia, o si no a basar su actividad en la «propiedad» a través de la captación de rentas en el proceso de privatización. Esta situación sólo cambió parcialmente después de la crisis financiera de 1998, cuando la depreciación masiva de la moneda introdujo de facto una importante política de sustitución que favoreció a las PYMEs. Sin embargo, todavía no hay signos de cambio estructural en la situación de las PYMEs y su número continúa estancado en el nivel que alcanzó en 1993.

(6) El registro como «empresario individual sin entidad legal» simplifica el sistema tributario y ofrece ciertas ventajas fiscales. Una gran parte del sector de las pymes estaba y sigue estando fuera de las estadísticas oficiales, ya que esta categoría de empresarios no se somete a informes estadísticos. En 2001, se estimaba que el número de empresarios individuales oscilaba entre 3,5 y 4 millones, más del cuádruple del número de pequeñas empresas.



MONOGRAFICO

#### 4. Estrategias políticas frente a desarrollos espontáneos

El análisis sobre Rusia y Hungría, así como las consideraciones anteriores, resaltan el hecho de que los procesos espontáneos podrían ser insuficientes o contraproducentes en el desarrollo de un sector de PYMEs sano. Esto plantea la importante cuestión de qué tipo de políticas podrían ser necesarias, qué tipo de estrategias deberían ponerse en práctica y cuándo deberían usarse.

Las estrategias que se pueden concebir en el caso de las PYMEs de los países en transición son de cuatro tipos diferentes. No hay duda de que se debe hacer un serio esfuerzo en apoyar la supervivencia y la creación de empleo en las pymes tradicionales. Estas empresas tienen y tendrán en el futuro un papel importante en la absorción de aquellos empleados que han sido y serán expulsados de las grandes compañías por las reestructuraciones. También son importantes porque suministran a los estratos más pobres de la población los bienes y servicios tradicionales y baratos. Sin embargo, estas políticas conservadoras no respaldan la modernización y transformación de la economía. Para este fin, son necesarias otras estrategias políticas, entre las que se incluyen: a) la modernización y competitividad de determinadas PYMEs, por ejemplo, estimulando y mejorando la actividad inversora; b) su integración vertical con empresas tanto nacionales como extranjeras; c) la integración horizontal entre las PYMEs nacionales o entre las PYMEs nacionales y extranjeras.

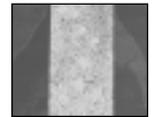
Las estrategias requieren políticas e instrumentos políticos concretos para poder ser puestas en práctica. La elección depende de las estrategias que se persiguen, pero también de las características particulares del contexto en el que se aplican, lo que incluye el entorno institucional y la eficiencia/eficacia de los instrumentos individuales en cada situación específica. Por ejemplo, mientras que el apoyo a la integración vertical con empresas extranjeras parece ser una estrategia importante y realista en países como Polonia y Hungría, este tipo de actuación sería probablemente inadecuada en el caso de Rusia.

En general, las políticas más neutrales son las mejores cuando los procesos espontáneos necesi-

tan solamente de un contexto más favorable para mostrar sus resultados positivos. Esta perspectiva requiere medidas que influyan sobre el contexto general, lo que incluye políticas de crecimiento, estabilización macroeconómica y actuaciones que fomenten el desarrollo de los mercados financieros y la flexibilidad de los mercados laborales.

Sin embargo, en la situación particular de los países en transición, estas medidas generales podrían ser insuficientes. Si fuera así, serían necesarias políticas específicas para las PYMEs. Por ejemplo, es de sobra conocido que son difícilmente financiables, lo que es especialmente así si los mercados financieros no están completamente desarrollados. De hecho, los grandes bancos tienen que afrontar costes de transacción mucho más altos cuando tratan con PYMEs que cuando lo hacen con empresas grandes. La actitud reacia a este tipo de empresas de los grandes bancos está en la raíz de la falta de PYMEs modernas. Los procesos de mercado podrían fracasar en la resolución de esta cuestión por los problemas de información que evitan que los inversores de riesgo entren en el mercado y porque los costes de la transacción obstaculizan la entrada de los pequeños bancos. La experiencia de los países en transición muestra que aparentemente en estas circunstancias se está abriendo sitio un mercado de capital paralelo e informal para financiar la creación de PYMEs. Sin embargo, este mercado no es capaz de financiar el desarrollo de este tipo de empresas.

Este es un caso claro en el que las políticas específicas para PYMEs deberían apoyar el desarrollo de nuevos agentes, como los bancos pequeños de base local que se especializaran en los préstamos a este tipo de establecimientos. Otros ejemplos incluyen los programas de formación, los consejeros especializados, el apoyo técnico en los mercados, licitaciones internacionales y similares. En todos estos casos, los gobiernos locales desempeñan probablemente un papel determinante, ya que las condiciones y necesidades de las PYMEs varían a veces sustancialmente de un lugar a otro. Las políticas centrales son a menudo demasiado rígidas para abordar esta especificidad. Otra razón importante para las políticas específicas para PYMEs es la necesidad de resolver o ate-



MONOGRAFICO

nuar el dualismo mencionado más arriba, en particular fomentando la modernización del segmento desfavorecido de las pequeñas y medianas empresas. De manera clara y en especial en este último caso, las políticas específicas para PYMEs deberían coordinarse con esmero con medidas dirigidas a otros sectores y a las empresas grandes.

Por último, se debería considerar la cuestión de si el complejo mundo de políticas en los países en transición, que es más complicado que en las economías de mercado bien establecidas, necesita organizaciones y estructuras especiales. Las organizaciones y estructuras especiales que se ocupan de las políticas específicas tienen la ventaja de la especialización y del conocimiento y de la acumulación y la elaboración de la información específica. Sin embargo, tales organizaciones y estructuras incrementarían de manera inevitable los costes de transacción y segmentarían más la economía. Esto subiría los costes y crearía intereses especiales que harían las políticas parciales y más rígidas. Aunque podría haber casos particulares en los que se podrían necesitar organizaciones y estructuras especiales, en general parece preferible confiar a las organizaciones y estructuras generales ya existentes la elaboración y la puesta en práctica de las políticas específicas para PYMEs. Aunque en estas circunstancias la especialización podría ser más débil, lo más seguro es que una mejor coordinación de la política, los costes más bajos y los intereses especiales más débiles compensarían esta desventaja.



MONOGRAFICO

## 5. El papel decisivo de la UE

Un nuevo actor ha ganado fuerza en el proceso de transición en general y en el desarrollo de las PYMEs en particular: la Unión Europea (UE), que en breve incluirá a parte de la zona cuando algunos de los países en transición se conviertan en Estados miembros. La UE es importante de dos maneras distintas para los países en transición: a) como factor de estabilización y coordinación y b) como suministradora de recursos financieros.

*Como factor de estabilización y coordinación,* el papel de la UE se extiende a todos los países en transición, aunque en distinta medida. A pesar de un cierto grado de proteccionismo que caracteriza

a la UE, así como a otros países grandes de fuera de Europa, los países en transición se benefician de la posibilidad de comerciar con el gran mercado comunitario con unos costes de transacción relativamente bajos. La influencia de la política monetaria y fiscal de la UE ofrece a los otros países un entorno más estable.

Varios países en transición ya han sido aceptados como nuevos miembros y otros tienen acuerdos de asociación con la UE. Otros siguen esperando integrarse en la organización en un futuro no demasiado lejano. Para todos estos países la influencia de la UE es bastante directa e incluye la absorción del acervo comunitario, la adaptación a las condicionalidades, el asesoramiento técnico y el apoyo político. Estas contribuciones desarrollan un papel importante en la fuerte reducción de la incertidumbre institucional y política que es tan típica de la transición. Los países que quieren convertirse en miembros de la UE saben de antemano lo que tienen que hacer, qué aspecto debería tener su contexto institucional y cuáles deberían ser sus políticas. El debate, la negociación y el conflicto existen, pero no afectan al núcleo del asunto. La adaptación en el interior del país y la coordinación son mucho más fáciles de esta forma y menos perturbadoras de lo que podría ser la adaptación y coordinación exterior. Como consecuencia, la incertidumbre de las reformas disminuye fuertemente y el problema crucial de la acción colectiva en la transición se resuelve en gran medida y a un coste muy bajo.

*El papel de la UE como suministradora de recursos financieros* no es menos importante y está íntimamente ligado a lo que se acaba de subrayar. De hecho, la disponibilidad de apoyo financiero de Bruselas ha sido y todavía es un factor importante que empuja a muchos países en transición a convertirse en candidatos a la adhesión y en países miembros. También es en muchos casos un factor importante a la hora de resolver los complejos problemas de la acción colectiva, ya que la disponibilidad de apoyo financiero para fines bien definidos es a menudo suficiente para inducir a los países en transición a resolverlos de una forma que sea compatible con la UE. Se restringen por consiguiente los aspectos

que se van a debatir y a negociar y los ejemplos que funcionan están listos y pueden seguirse. Entonces, el apoyo financiero en sí mismo ofrece recursos adicionales para poner en práctica la costosa transición.

La UE desempeña un papel importante en la reducción de la incertidumbre. El acceso a los mercados de la UE ofrece a las PYMEs de Europa central y del Este importantes oportunidades para llegar a ser parte de las redes industriales y comerciales transeuropeas. En esto, las pequeñas y medianas empresas desarrollan un papel importante que también es bastante útil para las compañías de la UE, ya que éstas pueden disminuir los costes al descentralizar la producción. El beneficio para las PYMEs de estos países va más allá de la disponibilidad de nuevos mercados e incluye la transferencia de conocimiento (*know-how*), la adquisición de nuevas tecnologías y una mayor especialización. Sin embargo, estas ganancias tienen un coste, en el que se incluye una mayor competencia de empresas de economías más desarrolladas y los riesgos bien conocidos para las firmas que entran en la cadena de valor de las compañías transnacionales, como la especialización en los procesos que requieren mucha mano de obra y la posible desmantelación de la base investigadora interna.

Estas ganancias y costes para las PYMEs aparecieron en los países en transición, aunque de forma diferente entre los distintos Estados y también dentro de ellos. En términos generales, parece que las PYMEs y las regiones en las que tienen su base que han sido capaces de aprovechar unas relaciones empresariales más estrictas con las compañías de Europa occidental han ganado más de lo que han perdido. Aunque esto ha sido también consecuencia de la importante transferencia de fondos de la UE, muchas de las ganancias han sido de carácter estrictamente económico: el estímulo de una mayor competencia, a la vez que se aprende a través de la interacción con economías y empresas más desarrolladas; la transferencia tecnológica; economías de escala y alcance; especialización. Sin embargo, este moderno sector de las PYMEs es todavía bastante pequeño incluso en los países de la

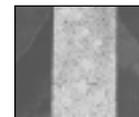
zona que han tenido más éxito, es decir, en aquéllos que van a entrar en la UE en la primera tanda, por lo que necesita de la acción política para desarrollarse.

## 6. Conclusiones

Después de que comenzara la transición, durante un tiempo se tuvo la sensación ilusoria de que el éxito de las PYMEs se produciría espontáneamente, como testificaba el impresionante número de pequeñas y medianas empresas que surgieron. Esto fue en parte la consecuencia de una falsa impresión estadística y en parte simplemente puso en evidencia las actividades de subsistencia y de búsqueda de rentas. Las PYMEs verdaderamente modernas eran relativamente pocas y la mayoría se concentraban en aquellos países que ya tenían un sector de pequeñas y medianas empresas relativamente sólido durante el periodo de planificación centralizada (Polonia, Hungría, Eslovenia y los nuevos *länder* alemanes) o en los que la privatización a pequeña escala tuvo éxito (República Checa y Eslovaquia).

El éxito temprano en cuanto a su número retrasó o desvió la atención de los asuntos políticos que deben abordarse antes de que se pueda esperar que los mercados competitivos cosechen buenos resultados. En estas cuestiones están incluidas las instituciones y estructuras de mercado adecuadas, como un sector financiero favorable a las PYMEs. También se requiere un papel activo de los gobiernos para fomentar el desarrollo de un entorno propicio para ellas, así como para apoyar su modernización, al menos hasta que una masa crítica de empresas modernas y competitivas se desarrolle. En algunos países, incluso el pleno restablecimiento del orden público aparece como una condición indispensable para el desarrollo de este tipo de empresas.

Por último, aunque no por ello menos importante, el sector de las PYMEs por sí mismo no resuelve los problemas fundamentales de la transición. Las pequeñas y medianas empresas son actores importantes a la hora de resolver esos problemas junto con las compañías grandes, los



MONOGRAFICO

gobiernos, los agentes económicos internacionales, los trabajadores y los consumidores. La continua transformación de estos actores es importante para el crecimiento y la modernización de las PYMEs del mismo modo que estas últimas lo son

para permitir la transformación de los primeros. Convertirse en miembro de la UE ofrece grandes oportunidades en este sentido tanto a los futuros miembros de la Europa central y del Este como a los actuales.



MONOGRAFICO