

# El desarrollo de la pequeña y microempresa en Chile

## Un desafío para el futuro

Librecht van Hemelryck

Investigador del Fondo de Proyectos Productivos, SUR

### INTRODUCCION

El tema de la pequeña empresa como pequeña unidad económica se ha puesto nuevamente de moda a partir de los años setenta. Esta moda ha llegado a tal punto que, en los últimos años, en América Latina se prefiere hablar de microempresas en vez de sector informal. El tema se internacionalizó tomando como ejemplo el desarrollo de la pequeña industria en algunos países asiáticos, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, en algunos países europeos como Italia y España, y finalmente en el corazón del capitalismo, que representa Estados Unidos. En el caso de Estados Unidos, entre 1977 y 1985 las unidades productivas pequeñas proporcionaron alrededor de 12 millones de empleos adicionales; en contraste, las mil empresas mayores de Estados Unidos perdieron 1.8 millones de puestos de trabajo en el mismo período. En Italia, la Confederazione Nazionale Dell'Artisanato agrupa a pequeñas empresas de hasta veinte operarios y cuenta actualmente con 360 mil asociados y 7 mil funcionarios.

El tema no es nuevo, sino que ha cambiado de escala. Ya en los años cincuenta y sesenta se insistía en el necesario desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). Tanto en Europa como en América Latina se hacían propuestas de políticas para ese sector, como complemento a las políticas macroeconómicas que privilegiaban la gran empresa transnacional, privada nacional, o estatal. Y ello porque la gran empresa, considerada como el motor de la economía, no era capaz de absorber todo el empleo. El modelo de acumulación basado en grandes conglomerados de empresas transnacionales y estatales, fracasaba en dar solución a los graves problemas de ingresos y distribución de ingresos, de empleo y de bienestar en términos más cualitativos. Tal fracaso se expresó, a partir de los años setenta, en la crisis mundial ligada al déficit acumulado en la balanza de pagos de Estados Unidos y a los primeros acuerdos sobre el precio del petróleo.

En este contexto, también en los años setenta, se despertó la preocupación por la economía informal y el subempleo, en tanto modos de subsistencia que quedan fuera de la acumulación capitalista de las grandes empresas, y frente a los cuales las pequeñas y medianas empresas pueden jugar un rol, específicamente en el aporte de empleo. Numerosos estudios dieron cuenta de esta preocupación, en particular en los países del Tercer Mundo. La cuestión que se planteaban no era todavía el rol que podrían cumplir en el desarrollo estas entidades económicas pequeñas, sino más bien

cómo incorporar estos sectores supuestamente marginados al desarrollo nacional, centrado en la gran empresa y, adicionalmente, en la mediana industria.

En esta filosofía de desarrollo, lo pequeño era una cosa meramente residual. Sin embargo, a pesar de tal concepción, se crearon instituciones importantes e interesantes para el fomento a la pequeña empresa, como ha sido el caso en Chile con la creación del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) ya fines de los años cincuenta para el sector industrial; la Empresa Nacional de Minería (Enami) para el sector minero en los años sesenta; en el mismo período, también el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (Inacap) para la capacitación laboral; el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop) y el Servicio Nacional de Pesca (Sernap) para el sector pesquero; el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y la Corporación para la Reforma Agraria (Cora) para el sector agropecuario.

El modelo neoliberal imperante en Chile a partir de 1975 restringió seriamente el campo de acción efectiva de estas instituciones, y fue solamente con el cambio de gobierno en 1990 que se intentó dar nuevamente el debido rol a estas instituciones, con las restricciones propias del modelo neoliberal vigente. Esto es, predominio de las cuestiones ligadas a la mediana empresa y al sector más avanzado de la pequeña empresa, y postergación de un número importante de pequeños establecimientos, para no decir la mayoría de ellos.

La tendencia a disminuir el tamaño de la empresa se hizo socialmente válida con la publicación y difusión del libro de Schumacher, *Small is Beautiful*, el cual fue resultado de las luchas de los años sesenta por cambiar el enfoque de la sociedad organizada, tanto capitalista como comunista. Se unieron así los promotores de la ecología, del desarrollo local y de la economía alternativa, planteando —a contracorriente— que el trabajo y la satisfacción de necesidades pueden tener un aspecto placentero, y darse eficientemente en estructuras diferentes a la de los sistemas llamados taylorianos, que suponen el encierro en una fábrica u oficina y el cumplimiento estricto de las que se suponen reglas de la máxima productividad.

Esta nueva corriente fue rápidamente incorporada en las propuestas de trabajo y productividad aplicadas en grandes empresas, tanto estatales como privadas, como consta en los trabajos publicados por la OIT y lo demuestra la aparición de innumerables institutos especializados en consultoría para los departamentos de personal de grandes y medianas empresas, tanto a nivel de contrataciones como de asesoría para resolver conflictos internos. Es interesante observar la capacidad de absorción de modificaciones aparentemente revolucionarias por parte de los grandes conglomerados económicos y financieros. Queda la duda, sin embargo, sobre el efecto que ha tenido esta corriente en relación al desarrollo de pequeñas empresas, independientemente de los criterios de fomento existentes.

Curiosamente, en el debate mundial actual, la valorización de la micro- y pequeña empresa como factor de desarrollo es tema de los partidarios de la economía neoliberal. Sin embargo, en este nuevo contexto, que ahora incluye el llamado mundo comunista, puede desaparecer el sentido mismo de la pequeña empresa, para ser transformada en un sistema generalizado de mano de obra barato y no sindicalizada. En efecto, en las grandes empresas norteamericanas y europeas —y también en algunas chilenas, como la Corporación Nacional del Cobre (Codelco)— se tiende a mantener una planta mínima de trabajadores, para los cuales generalmente tienen que tributar costos sociales altos, y de subcontratar el máximo de los servicios o producción de

piezas y partes e insumos, evitando de esa manera los cargos financieros y reduciendo los cargos sindicales. La creación de micro- y pequeñas empresas es vista como una solución al problema de la sindicalización de los trabajadores, que en el sistema de las fábricas tradicionales lograron un alto poder negociador.

Es claro que la nueva política neoliberal intenta salvar los antiguos esquemas capitalistas, y que aprovechará esa oportunidad única que les ofrece el derrumbe económico, político y social del llamado bloque del este comunista, para declarar sus propósitos como leyes naturales. Llama la atención en este contexto que el tema de la ocupación plena ha sido desplazado en gran parte por el tema de la tasa de desocupación "aceptable". Por otro lado, se reconoce el problema "social" y la necesidad de políticas sociales, pero cabe la duda de que 50 por ciento de la población, considerada como pobre en el caso de Chile, pueda ser definida como un problema social y no como un problema económico y político. La propuesta de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), "transformación productiva con equidad", es alentadora y constituye un desafío para el futuro, al igual que la inserción sistemática de miles de micro- y pequeñas empresas en los circuitos económicos; el problema es si el modelo mismo en el cual se quiere insertarlas es el más adecuado. Esta ambigüedad queda explícita en las discusiones sobre los esquemas de apoyo y fomento a la micro- y pequeña empresa, en donde se plantea el dilema entre "pobres viables" y "pobres no viables". Lo anterior se traduce en cierta distribución de microempresas entre diferentes organizaciones del Estado, en donde instituciones como Indap y Sercotec, que tienen una clara preocupación económica, orientan el apoyo a "los viables", privilegiando asimismo la mediana y pequeña empresa por encima del estrato más bajo de la microempresa. Este último estrato es considerado como un problema social que corresponde a instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y la política social del gobierno.

A un nivel más político la contradicción del neoliberalismo se expresa en ciertas licitaciones públicas, que se hacen internacionalmente y en forma centralizada, mientras perfectamente podrían ser organizadas a nivel regional, lo que permitiría la competencia de pequeñas empresas.

En todo caso, hay que destacar, como se analizará más adelante, los notorios esfuerzos y la eficiencia que han demostrado en los últimos meses instituciones gubernamentales como Sercotec, Indap, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Fosis y otras en el fomento a la micro- y pequeña empresa, y también las propuestas del gobierno para implementar un programa integral de fomento a la pequeña y mediana empresa, complementado con la puesta en marcha de proyectos destinados al segmento de pequeña producción, que comprende la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca y la minería artesanal.

Es dentro de este contexto que se presentan las diferentes categorías y conceptos de la pequeña y microempresa en Chile, y los esquemas de fomento y apoyo a estos sectores.

## LA PEQUEÑA Y MICROEMPRESA EN CHILE

El análisis de la pequeña y, particularmente, la microempresa se enfrenta generalmente con dos problemas: por un lado, no existe una definición clara con respecto al

universo de ellas; y, por otro, los datos estadísticos están incompletos o son inexistentes.

Con respecto a las definiciones, existen dos tendencias: una, de tipo conceptual; y otra, de tipo operacional. Entre las conceptuales predominan los autores que asocian la microempresa, en general, al llamado sector informal e intentan delimitar el fenómeno a partir de una descripción de características. De esta manera, encierran la microempresa—y particularmente la manufacturera—en un círculo teórico vicioso. Así se excluyen, por ejemplo, microempresas por el sólo hecho de que son rentables o porque no corresponden a las características predefinidas. Sin duda alguna, muchas microempresas manufactureras se desenvuelven en el sector informal, pero nos parece imprudente proyectar de antemano todas las características atribuidas al sector informal a la totalidad de las microempresas.

Entre las definiciones operacionales existen también algunas diferencias, aunque predominan los siguientes criterios: ventas anuales, activos de la empresa y número de trabajadores. En algunos países, como es el caso de Chile, existen para ciertos sectores leyes y/o reglamentos que definen el carácter de pequeña y/o microempresa. En muchos estudios, sin embargo, estas definiciones se precisan para el sector manufacturero y se proyectan a otros sectores económicos con características diferentes. Eso puede llevar a distorsiones, particularmente cuando se utiliza solamente la variable "número de trabajadores". En el presente trabajo se han definido las micro- y pequeñas empresas en función de las características de los cuatro sectores que se analizan más en profundidad: el sector manufacturero, el agropecuario, la pesca artesanal y la pequeña minería. La principal ventaja de una definición operacional, relativamente simple, es que permite delimitar más claramente el universo en términos cuantitativos, para luego introducir categorías cualitativas, lo que posibilita una mejor diferenciación entre tipos de micro- y pequeñas empresas.

Se estima que las empresas de menor dimensión económica —esto es, aquéllas con menos de 50 trabajadores, la pequeña agricultura, la pequeña minería, la pesca artesanal y los trabajadores por cuenta propia, excluyendo los empleados domésticos— dan empleo a cerca de 1 millón 500 mil trabajadores, es decir, alrededor de 35 por ciento del total de ocupados del país. En la Región Metropolitana la proporción es aun más alta: según un trabajo de la Universidad de Chile, considerando los tamaños de 1-9 y 10-49 trabajadores y los trabajadores por cuenta propia, estas tres categorías juntas representan casi la mitad de la población ocupada en el área metropolitana, es decir, alrededor de 800 mil trabajadores. La distribución del empleo con respecto al empleo total entre las tres categorías es la siguiente: trabajadores por cuenta propia, 17,7 por ciento; microempresas de 1-9 trabajadores, 17,6 por ciento; y pequeñas empresas de 10-49 trabajadores, 14,1 por ciento. La mayor parte trabaja en los sectores comercio, servicios y manufacturero. Aunque no existen mayores antecedentes estadísticos, se estima que estos sectores aportan más de 20 por ciento del PGB.

A nivel sectorial, se tratará aquí más en detalle los sectores manufacturero, agropecuario, minero y pesquero. Para la definición del universo de la pequeña y microempresa se considera el número de trabajadores, valor de ventas, valor del capital fijo, la legislación sectorial y características propias de cada uno de los sectores.

Con respecto a los antecedentes legales para la definición de la micro- y pequeña empresa, la Ley N° 17.386, del año 1970, establecía determinados beneficios tributarios a las personas que poseyeran una empresa industrial o taller artesanal. Esta ley fue derogada en 1975 por el Decreto Ley N° 824, después de haber sido modificada por el Decreto Ley N° 164 de 1974, que ampliaba los beneficios a otros sectores.

Resulta interesante referirse a las definiciones que establece esta legislación. En primer lugar, considera como beneficiarios a las personas naturales o jurídicas, con la exclusión de las sociedades anónimas, que posean una empresa industrial o un taller artesanal que no ocupa más de 15 trabajadores entre empleados y obreros, y cuyo capital no excede el valor de 25 veces el sueldo vital anual, considerando el trabajo personal y exclusivo de los propietarios o socios en la empresa o taller. Como actividad, considera la fabricación de elementos o prestación de servicios. En términos actualizados (tomando como base del cálculo el sueldo mínimo actual), el límite máximo del capital fijo es 10 millones de pesos, o sea, un valor de 1.380 UF actuales.

La definición anterior corresponde en parte a las definiciones operacionales más utilizadas para definir la microempresa manufacturera. Con respecto al número de trabajadores, se utilizan generalmente las siguientes categorías:

Tamaño	Categoría
1-4 trabajadores	Artesanos, empresas familiares, trabajadores por cuenta propia
5-9 trabajadores	Microempresa, industria artesanal
10-19 trabajadores	Estrato más bajo de la pequeña industria, microempresa
20-49 trabajadores	Estrato más alto de la pequeña industria

Aunque existen notorias diferencias sectoriales, se puede proponer la siguiente categorización para la micro- y pequeña empresa, incluyendo los sectores manufactureros, construcción, servicios y, en menor medida, el sector comercio: de 1 a 4 trabajadores, se consideran como establecimientos familiares, artesanales y/o de trabajadores por cuenta propia; de 5 a 19 trabajadores, como microempresas propiamente tales, diferenciando entre los tamaños de 5 a 9 trabajadores y de 10 a 19 trabajadores, según sectores; de 20 a 49 trabajadores, se consideran como pequeñas empresas propiamente tales.

Con respecto a las cifras de ventas, el Banco Central, en su Informe Económico de enero de 1988, establece los siguientes criterios:

Tamaño	Volumen de ventas anuales (millones de pesos)	N° de empresas	Porcentaje
Gran industria	Superior a 1.200	201	0,79
Mediana industria	Entre 300 y 1.199	458	1,80
Pequeña industria	Menos de 300	24.805	97,41

Considerando los volúmenes de ventas en millones de pesos y transformándolos a UF actuales, llegaríamos a un límite superior de ventas para la pequeña industria de

40.000 UF anuales, o sea, ventas mensuales por un valor actual de 25 millones de pesos. Una propuesta alternativa con base en cifras adelantadas por Sercotec y la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana y Pequeña Industria y Artesanado (Conupia), sería establecer la siguiente categoría:

Hasta 1.500 UF anuales:	t%	corresponde a la categoría de 1 a 9 trabajadores
Hasta 12.000 UF anuales:	t%	corresponde a la categoría de 10 a 19 trabajadores
Hasta 30.000 UF anuales:	t%	corresponde a la categoría de 20 a 49 trabajadores

Con respecto al capital fijo, excluyendo propiedades, la ley anteriormente mencionada asume un valor de 1.380 UF actualizados. Tomando en cuenta los criterios avanzados por Sercotec y Conupia, podríamos llegar a las siguientes categorías:

Hasta 2.000 UF:	corresponde a la categoría de 1 a 9 trabajadores
Hasta 10.000 UF:	corresponde a la categoría de 10 a 49 trabajadores

Si se considera la inversión en capital, caben en la categoría de microempresas (hasta 2.000 UF y hasta 9 trabajadores) la totalidad de las microempresas instaladas en los sectores manufactureros, construcción, comercio por menor, restaurantes y hoteles, servicios personales y al hogar (incluyendo la categoría pequeña empresa), transporte, almacenamiento y comunicaciones. Con respecto al capital fijo, para el resto de la pequeña empresa los montos máximos mencionados en la categoría de 10 a 49 trabajadores corresponden a los sectores imprentas e industria del papel (Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU, 34) con 7.500 UF, comercio por mayor con 6.800 UF, procesamiento de alimentos (CIIU 31), metalmecánico (CIIU 38) y el comercio por menor con 4.700 UF. Parece ser que el indicador para el capital fijo máximo para la pequeña empresa puede ser bajado a un monto prudente de 7.000 UF, o sea, 50 millones de pesos invertidos.

Se estima que el universo de la pequeña y microempresa manufacturera abarca alrededor de 30 mil establecimientos en todo el país, y representa 95 por ciento de los establecimientos industriales. La pequeña industria, establecimientos de hasta 49 trabajadores, absorbe 60 por ciento del empleo sectorial, esto es, alrededor de 450 mil personas. La concentración más importante en términos de empleo se ubica en el tamaño 1-4 trabajadores, que aporta alrededor de 45 por ciento del empleo sectorial; le sigue en importancia el tamaño 20-49 trabajadores, con 9 por ciento; y los tamaños de 5-9 y de 10-19 trabajadores con 3 por ciento cada uno.

Tres regiones –Metropolitana, Quinta y Octava– concentran alrededor de 75 por ciento de las pequeñas empresas. Más de dos tercios de los trabajadores se ubican en los rubros alimentos y bebidas (CIIU 31), textiles, confecciones, cuero y calzado (CIIU 32), y muebles y productos de madera (CIIU 33). Les siguen en importancia los rubros metalmecánica (CIIU 38), productos de papel, imprentas y editoriales (CIIU 34) y otras manufacturas, particularmente artesanía (CIIU 39).

Considerando la clasificación industrial internacional uniforme (CIIU) a cuatro dígitos, la presencia de microempresas y trabajadores por cuenta propia es importante en los subrubros de la agroindustria, donde destacan la matanza de ganado, elabora-

ración de productos lácteos, deshidratación de frutas y elaboración de mermeladas caseras, producción de vino y chicha de manzana, productos de molinería, panaderías, artículos de confitería, elaboración de miel y cera, y alimentos preparados para animales.

La mayor concentración de microempresarios se ubica, sin embargo, en el rubro textiles, confecciones, cuero y calzado; en la fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir; en los talleres de tejidos de punto, cordelería, confecciones, preparación y teñido de pieles, fabricación de productos de cuero y calzado. Destaca este rubro también por la alta presencia de mujeres. Un porcentaje muy importante de los trabajadores de este sector está ocupado en tareas de maquila para medianas empresas y grandes casas comerciales. También la producción artesanal cobra un porcentaje relativamente importante en el empleo.

Otro sector de importancia es el sector de madera y muebles, aunque en él la microempresa ha perdido terreno en los últimos diez años. Varias grandes y medianas empresas han incursionado en la fabricación de muebles, de envases de madera, y aserraderos y secado de madera, pero sigue existiendo un número importante de pequeñas empresas en la elaboración de muebles y accesorios, productos de mimbre y caña, artículos artesanales de madera y pequeños aserraderos y talleres de acepilladura.

Finalmente, la gran mayoría de los trabajadores en el rubro "otras manufacturas" está constituida por artesanos. También en el subrubro imprentas, la gran mayoría de los establecimientos son pequeñas y microempresas. En el rubro metalmecánico, la mayoría de las microempresas se dedica a la fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo, incluyendo la fabricación de partes y piezas, pero la micro- y pequeña empresa tiene también cierta presencia en rubros como construcción y reparación de barcos, construcción de maquinaria no eléctrica y fabricación de instrumentos de óptica. En los demás rubros su presencia es más limitada, excepto en la fabricación de objetos de barro y loza; algunos pocos productos químicos, como aceites esenciales, ceras y velas; algunos productos plásticos; fundiciones de bronce y algunos productos minerales no metálicos.

En términos más generales, se puede diferenciar tres categorías dentro de la pequeña empresa manufacturera: las empresas de 1-4 trabajadores, que en su gran mayoría pertenecen o comparten características del llamado sector informal; las empresas de 5-19 trabajadores, que corresponden más a lo que se podría llamar la microempresa manufacturera; y las empresas de 20-49 trabajadores. Estas últimas generalmente tienen acceso a los servicios del mercado formal.

La primera categoría, y la más importante en los últimos años en términos de empleo, está compuesta en su gran mayoría por empresas familiares, que a menudo complementan sus actividades de producción con actividades de servicios y reparaciones. Las dos primeras categorías, en parte importante, producen para el consumo local residual, es decir, para aquellos segmentos de mercado que no son satisfechos por la mediana y gran empresa, o producen como subcontratistas para la mediana y gran empresa. Sólo indirectamente, a través de la subcontratación las microempresas estaban ligadas al mercado de exportaciones, y recién en los últimos cinco años están incursionando este mercado, sea individualmente o en forma de asociaciones de productores-exportadores, fórmula promovida por Sercotec y ProChile. También en los últimos cinco años las microempresas se están orientando a determinados seg-

mentos de mercado más específicos y logran cierta especialización.

Otro grupo de microempresas elabora materia prima en su región, o transforma esta materia prima en productos intermedios y/o terminados para el mercado local y regional. Un tercer grupo de microempresas abastece a otras empresas en insumos, partes y piezas. Este último grupo, sólo en los últimos años ha mejorado algo el nivel tecnológico exigido en sus relaciones con otras empresas.

Hasta hace pocos años la gran mayoría de las microempresas, y hasta cierto punto también algunas pequeñas empresas, jugaron un rol residual y marginal en el proceso de desarrollo. Sólo a partir de 1987 se nota un cambio importante en este rol, pero todavía son pocas las microempresas que logran insertarse en forma estable y dinámica dentro del mercado.

#### EL SECTOR AGROPECUARIO

La pequeña agricultura se define de diferentes maneras. Una de ellas es la medida de hectáreas de riego básico, considerando un límite superior de 25 hectáreas para la pequeña agricultura y de 5 hectáreas para minifundistas. El número de pequeños productores se estima en alrededor de 200 mil, a los cuales se agregan cerca de 80 mil familiares no remunerados, equivalente a 40 por ciento de la población ocupada en el sector. El 96 por ciento de los pequeños agricultores se ubica entre el río Elqui y Chiloé.

Muchos de los pequeños propietarios agrícolas que son pequeños productores comerciales, favorecidos por los procesos de la reforma agraria entre los años 1966 y 1973, se agruparon en cooperativas campesinas y comités de pequeños agricultores. Se estima que existen actualmente unas 100 cooperativas, con alrededor de 50 mil asociados activos.

Se considera como minifundistas a propietarios que poseen predios de muy limitada superficie y malas condiciones agrícolas. Muchas veces este tipo de propiedad mantiene a sus propietarios en un nivel de subsistencia. Los minifundistas comprenden a campesinos indígenas, miembros de comunidades tradicionales de la Cuarta Región, comuneros sucesoriales, propietarios individuales y arrendatarios. Existen alrededor de 3.600 concentraciones minifundiarias, en las que viven más de 150 mil familias. Estas ocupan cerca de 6 por ciento de las tierras de riego, de 23 por ciento de las tierras de secano arables y de 16 por ciento de tierras de secano no arables. Los ingresos generados generalmente no alcanzan a los propietarios para la reproducción normal de la fuerza de trabajo, y muchos de ellos están obligados a complementar sus entradas mediante la venta de su fuerza de trabajo fuera del predio, particularmente como temporeros.

Finalmente, cabe mencionar también los comuneros. Son comunidades que mantienen un régimen singular de propiedad de la tierra, que les permite su posesión comunitaria, situación establecida por Decreto con Fuerza de Ley en 1967. Estas comunidades, particularmente en las Regiones Cuarta, Octava, Novena y Décima, constituyen alrededor de 16 por ciento del sector minifundario en cuanto a la tenencia de la tierra, y más de 50 por ciento de los minifundistas. En la Cuarta Región existen 13.700 comuneros pertenecientes a 162 comunidades con más de 950 mil hectáreas, de las cuales 64 mil son de suelos arables.

Con respecto a las comunidades indígenas de la Octava, Novena y Décima

Regiones, se modificó en 1979 la Ley Indígena Nº 17.729 por los Decretos Nº 2.568 y Nº 2.750, cuya intención fundamental era permitir y facilitar la división de las comunidades indígenas, a través de la entrega de títulos individuales. Fue en virtud de estas nuevas disposiciones legales que entre 1979 y 1987 se dividieron 2.006 de las 2.063 comunidades existentes, resultando el otorgamiento de 68.636 títulos de dominio individual sobre un total de 390.600 hectáreas de tierras remensuradas, con fuerte concentración en la Novena Región. Considerando también el fraccionamiento de comunidades previo a 1979 y la entrega de títulos de dominio individual otorgados a indígenas por Indap entre 1979 y 1987 con la parcelación de predios fiscales, el total de títulos se estima en 85 mil. Traducida en términos de explotaciones, esta cifra se reduce a la mitad.

Se estima que los pequeños productores ocupan alrededor de 30 por ciento de los suelos de uso agropecuario. Los porcentajes son similares para la ocupación de los suelos cultivados y suelos de riego. La estructura del uso del suelo en riego en la pequeña agricultura es la siguiente: cultivos anuales, 38,4 por ciento; frutales y viñas, 11,3 por ciento; hortalizas y flores, 9,3 por ciento; praderas artificiales, 4,8 por ciento; y praderas naturales, 36,2 por ciento. La contribución de la agricultura campesina a la formación del PGB agropecuario se estima en alrededor de 25 por ciento. Su participación es particularmente alta en el subsector hortalizas, donde la pequeña agricultura produce 53 por ciento del valor total de la producción, y en el subsector caprinos, con 74,8 por ciento. En los otros subsectores su participación es la siguiente: cultivos básicos, 28,4 por ciento; frutales y uva de mesa, 15,8 por ciento; vinos, 16,9 por ciento; pecuarios, 22,7 por ciento.

#### EL SECTOR PESQUERO

La actividad pesquera artesanal se define por el Decreto Supremo Nº 175, del 24 de marzo de 1980, que reglamenta las actividades pesqueras. En su artículo 1, letra f, define la actividad pesquera artesanal como aquella ejercida por personas que se desempeñan individual o colectivamente en las diversas modalidades de la fase extractiva y que se desarrolla con naves, artes o herramientas menores. La Ley Nº 18.247, que exime de impuestos a la renta a los pescadores artesanales, limita este beneficio a las embarcaciones que tengan una capacidad no superior a las 15 toneladas de registro bruto.

La fuerza de trabajo que conforma la actividad pesquera artesanal está constituida por cinco grupos de ocupaciones de acuerdo al tipo de recurso que aprovechan y su rol en el proceso productivo: pescadores, mariscadores, algueros, auxiliares y procesadores.

Actualmente se estima que trabajan alrededor de 75 mil personas en la pesca artesanal, que representan 80 por ciento del empleo del sector. El sector artesanal aporta 5,5 por ciento de los desembarques de peces, 93 por ciento de los desembarques de mariscos y 96 por ciento de la extracción de algas. En su mayoría, los pescadores están distribuidos en 185 caletas, pero con concentraciones en la Décima Región (32 por ciento), la Octava Región (25,7 por ciento), la Cuarta Región (10,4 por ciento) y la Quinta Región (8,9 por ciento).

Un rasgo característico del sector de la pequeña minería es sin duda su profunda heterogeneidad, por cuanto en los extremos se puede localizar tanto a trabajadores por cuenta propia con precarias condiciones de producción y vida, como empresarios con buena dotación de capital, uso adecuado de tecnología y estrategias de diversificación. Al interior de la llamada pequeña minería, se puede encontrar también un contingente mayoritario que corresponde a distintas formas de asociaciones, tales como pirquineros, agrupaciones familiares, cooperativas; y otro grupo de menor tamaño más próximo a organizaciones empresariales donde participan pequeñas unidades productivas de ocho a diez trabajadores o empresas más integradas y amplias donde trabajan bajo contrato algunas decenas de operarios.

En la base de la pequeña minería se sitúa la denominada pequeña minería artesanal, más conocida como de pirquineros o trabajadores por cuenta propia. En este grupo existen tres categorías distintas. La primera de ellas, llamada segmento marginal, está compuesta por trabajadores con poca permanencia en el sector, llevados a esta actividad por la carencia de alternativas ocupacionales en la localidad, con escasa preparación y medios para el trabajo minero, y que laboran normalmente sin autorización alguna. Este segmento está muy presente en los lavaderos de oro y, en algunos casos, en labores de desmonte.

Un segundo grupo, mayoritario, está constituido por el segmento pirquinero, compuesto por trabajadores con mayor preparación, que generalmente establecen algún tipo de acuerdo con los propietarios del yacimiento, pero no siempre venden directamente su producción a empresas estatales—como Enami, para el sector de los minerales metálicos—.

Un tercer grupo, denominado segmento minero asociado, está compuesto por trabajadores que desde el segmento anterior tienen acceso a la propiedad, desarrollan formas de trabajo asociado, cuentan con escaso equipamiento productivo, comercializan directamente con empresas estatales como Enami, pero generalmente no son sujetos de asistencia técnica ni financiera. Este segmento marca el límite con la pequeña minería propiamente tal.

Los segmentos más bajos de la pequeña minería, básicamente la minería artesanal, producen—en cuanto la minería metálica— entre 4 y 30 toneladas de mineral por hombre por mes, con un promedio para este segmento cercano a las 10 toneladas por hombre por mes. Los ingresos fluctúan en el rango de los 12.000 y los 46.000 pesos por mes. Cuando se dispone de un nivel superior de equipamiento, los ingresos se elevan a un rango entre los 40.000 y los 75.000 pesos por mes.

El segmento medio de los pequeños productores mineros ha logrado obtener volúmenes productivos que lo sitúan en una posición más consolidada, fruto de una mejor dotación tecnológica. Este subsector produce entre 450 y 800 toneladas de mineral al mes, siendo el promedio ponderado de 523 toneladas mensuales. El 60 por ciento de este segmento ha realizado una integración vertical mediante la incorporación a sus activos de plantas de beneficio elaboradoras de concentrado. El número de trabajadores fluctúa según el nivel tecnológico, pero se estima que el promedio para el sector cuprífero alcanza a los 22 trabajadores. En las actividades de las plantas de beneficio, la cantidad de trabajadores es menor y alcanza como promedio a los 10 trabajadores. El capital fijo promedio de este sector puede estimarse en 30 millones de pesos.

Finalmente, existe un nivel superior minoritario dentro del sector de la pequeña minería, de significativa consolidación en lo productivo. Este segmento dispone muchas veces de varias minas, como asimismo de una o más plantas de beneficio. La producción media del segmento para el sector cuprífero es de 1.382 toneladas de mineral por mes, mientras el valor de su capital fijo se sitúa alrededor de 230 millones de pesos como promedio ponderado. En cuanto al número de trabajadores ocupados por este sector, alcanza en promedio a los 13 en mina y 11 en planta. Se estima una extracción promedio en mina de 49 toneladas por hombre por mes.

Considerando lo anterior, se estima el empleo en la pequeña minería metálica –básicamente cobre, oro y plata– en alrededor de 10 mil trabajadores con una producción anual de 40 mil toneladas de cobre y 25 mil kilos de oro y plata. La pequeña minería representa 13 por ciento del empleo y 2,5 por ciento de la producción física en el sector cuprífero.

La desaparición de la actividad de la pequeña minería en los sectores hierro, plomo y mercurio se explica básicamente por el cierre de distintos poderes compradores de empresas estatales en el caso del hierro, o de empresas privadas en el caso del plomo y mercurio. En su auge, fines de los años sesenta, la pequeña empresa minera contaba con alrededor de 1.800 trabajadores en el hierro y unos 30 trabajadores en el plomo y el mercurio. Persisten algunas pequeñas empresas en la extracción de manganeso, que se estiman en unas 30 personas.

En el sector minerales no metálicos se estima que, considerando sólo unos 25 productos, trabajan alrededor de 7 mil personas, o sea, apenas 9,5 por ciento del empleo del sector minero. Más de la mitad de los trabajadores dependen de la industria salitrera (Sociedad Química y Minera de Chile, Soquimich). Se estima que alrededor de 2 mil personas trabajan en la pequeña minería no metálica, relacionada con los siguientes minerales: apatita, baritina, caolín, carbonato de calcio, cuarzo, cloruro de sodio, feldespato, talco, yeso, y piedras semipreciosas y ornamentales como lapislázuli, alabastro y combarbalita. Finalmente, cabe mencionar también un número relativamente importante, básicamente pirquineros de la Octava Región (Arauco, Lota y Coronel), que trabajan en la extracción del carbón.

Tomando en cuenta que es difícil obtener datos precisos sobre el sector minero artesanal, se estima que trabajan como ocupación principal y relativamente estable alrededor de 25 mil personas en la pequeña minería, considerando la extracción de minerales metálicos, minerales no metálicos y carbón.

\*\*\*

En términos globales, se pueden distinguir tres niveles o estratos de pequeñas empresas: el de subsistencia, el de reproducción simple y el de reproducción ampliada. El nivel más bajo, el de la subsistencia, se caracteriza por las condiciones precarias de los establecimientos más pequeños. Sus características son similares a las definidas para el sector informal: generan pocos ingresos y muchas veces inestables; son de propiedad y administradas por los propios empresarios, que trabajan ellos mismos en sus unidades, las que constituyen su principal medio de vida; no tienen empleados o emplean muy pocos, recurriendo principalmente a los miembros de la familia; usan muy poco capital y tienden a descapitalizarse periódicamente. Los ingresos son irregulares y se sitúan generalmente por debajo del sueldo mínimo,

aunque a veces logran complementar sus ingresos con trabajos asalariados. Generalmente se trata también de mano de obra poco calificada.

En esta categoría se sitúa una parte importante de minifundistas, los pirquineros y los estratos más bajos de la pequeña minería artesanal, una parte de los pescadores artesanales, recolectores de algas y mariscos, una parte menor de trabajadores por cuenta propia y de empresas de 1-4 trabajadores en el comercio, servicios de reparaciones y la industria artesanal. Generalmente los mecanismos tradicionales de apoyo, como créditos y asesoría técnica, no logran resolver los problemas de este sector, que requieren de modificaciones más estructurales.

El nivel intermedio, donde se puede clasificar a la mayoría de las microempresas y el estrato más bajo de las pequeñas empresas, corresponde a la categoría de reproducción simple. Este nivel comparte algunas características con el nivel anterior; se distingue de él, sin embargo, por tener una mejor dotación de capital, aunque generalmente bastante obsoleto; genera ingresos más regulares y por encima del sueldo mínimo anual hasta dos veces este mínimo, pero tiene una escasa capacidad de ahorro, lo que generalmente le impide innovar o ampliar la capacidad instalada; muchas veces disponen de mano de obra semicalificada o calificada.

A pesar de que la relación con el mercado, tanto informal como formal, es más estable en este sector intermedio que en el del sector de subsistencia, su inserción es dependiente y sectorialmente marginal, en el sentido de que las micro- y pequeñas empresas que lo constituyen pueden ser sustituidas fácilmente por pequeñas unidades similares. Frente a esta debilidad, las políticas tradicionales de apoyo son muchas veces insuficientes. Este sector requiere de un apoyo más integral y, en sus momentos iniciales, parcialmente subsidiado. En algunos sectores productivos se requiere además una regulación o reglamentación del mercado más adecuada, que reduzca los altos niveles de explotación, o permita evitar la actuación de intermedios.

Un tercer nivel se refiere a la reproducción ampliada. Dentro de esta categoría cabe la mayoría de las pequeñas empresas propiamente tales, particularmente las del tamaño 20-49 trabajadores, que generalmente disponen de personal calificado y cuyo dueño suelen tener estudios universitarios. Estas empresas han demostrado, aun en situaciones difíciles, tener capacidad de ahorro. Sin embargo, tienen dificultades de acceso al sistema financiero, particularmente para realizar innovaciones tecnológicas y/o inversiones a mediano y largo plazo. Los instrumentos de apoyo requeridos son, por lo tanto, básicamente facilidades de acceso al crédito (fondos de aval y garantía, seguro al crédito, servicios de asesoría técnica para evaluación y presentación de proyectos, fórmulas adaptadas de leasing), a las que puede sumarse orientación para incursionar en nuevos mercados, acceso rápido a innovaciones tecnológicas y capacitación para los trabajadores en estas innovaciones.

## PROGRAMAS DE FOMENTO PARA LA MICRO- Y PEQUEÑA EMPRESA

Dentro de las discusiones en torno a programas de fomento o apoyo para la micro- y pequeña empresa, se distinguen básicamente tres tendencias. Una opinión que prevalece en los sectores neoliberales, es la referida a la necesidad de disminuir los reglamentos y la intervención gubernamental y facilitar el acceso al crédito y a los

mercados, evitando otorgar subsidios especiales.

Una segunda tendencia, generalmente muy cercana a la primera en sus planteamientos generales, considera que se pueden instrumentalizar programas funcionales específicos de apoyo, básicamente la apertura de líneas especiales de crédito a tasas de mercado pero con fácil acceso para la pequeña empresa, complementada con servicios de asesoría para la presentación de los proyectos y/o la creación de fondos de aval y garantía.

Una tercera tendencia, finalmente, cree necesario implementar programas más integrales de fomento, sea globales o sectoriales. Estos programas se componen de varias líneas de apoyo: información sobre mercados y tecnologías, planes de apoyo en comercialización, apoyo a la formación de asociaciones de empresas, capacitación, asesoría técnica y legal, líneas diferenciadas de crédito a veces subsidiado, ventajas tributarias y, a veces, la creación de una legislación específica y la implementación de departamentos ministeriales o instituciones gubernamentales especializadas, fomento de las exportaciones no tradicionales, etc.

Excepcionalmente, estos programas, cualquiera sea la tendencia, están coordinados con políticas macroeconómicas que incorporan a la pequeña empresa como un elemento dinámico de desarrollo, para el cual se deben crear las condiciones que permitan su operación en mercados realmente competitivos, y no oligopólicos u oligopsonicos.

En Chile, de 1975 hasta 1989, bajo el régimen militar, predominó claramente la primera tendencia; el apoyo a la pequeña y mediana empresa era casi inexistente, excepto a partir de la grave crisis de 1982-84, cuando se reactivaron algunos programas menores. En este periodo, y particularmente a partir de 1980, fueron básicamente las organizaciones no gubernamentales las que apoyaron al sector de la microempresa con programas de pequeña escala.

Con el cambio de gobierno en 1990, se reactivaron todas las instituciones tradicionales de fomento como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), Ifop, Semap, Sercotec, el Instituto de Investigaciones Técnicas (Intec), el Centro de Información de Recursos Naturales (Ciren-Corfo), Indap, Enami y otros. Además se crearon algunos departamentos nuevos como el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec), el Fondo de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (Fondes), y el Fosis. También en el programa de gobierno se daba bastante importancia al desarrollo de la pequeña y mediana empresa dentro del desarrollo global y el cambio tecnológico. Lo anterior culminó en julio de 1991 con el anuncio, por parte del gobierno, de la puesta en marcha de un programa integral de fomento a la pequeña y mediana empresa, complementado con proyectos destinados a la microempresa. Al mismo tiempo, existen acuerdos con organizaciones no gubernamentales que tienen una larga trayectoria en el fomento a la micro- y pequeña empresa en diferentes áreas económicas; entre otros, la Cooperativa Liberación, el Centro de Fomento a la Pequeña Empresa (Cefope), el Servicio de Capacitación Laboral (Sercal), el Fondo de Proyectos Productivos de SUR, el Grupo de Estudios Agrarios (GEA), Trabajo para un Hermano, Finanzas Internacionales y Nacionales para la Mujer (Finam), el Centro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Apyme).

El programa, básicamente dirigido a la pequeña y mediana empresa, considera varios instrumentos. El Banco del Estado pondrá en operación una línea de crédito directo de corto, mediano y largo plazo para la PYME, a fin de abordar las dificultades

de acceso al mercado financiero que enfrenta el sector. El programa será financiado con recursos propios del Banco, teniendo como meta la colocación de 40 millones de dólares anuales en el período 1991-1993. En la exigencia de garantías, se priorizará la calidad de los proyectos.

Para complementar la labor del Banco del Estado, Sercotec puso en marcha una línea de crédito por 5 millones de dólares, durante este año. Cabe mencionar también que la ventaja de operar este programa a través del Banco del Estado es que éste cuenta filiales a lo largo del país.

La división de intermediación financiera de Corfo, por su parte, continuará el programa de licitaciones periódicas de recursos de mediano y largo plazo, los que serán canalizados a través de instituciones financieras privadas. La meta es colocar 150 millones de dólares en 1991, utilizando fondos de los créditos Corfo-BID y BIRF Leasing. Para lograr que los recursos lleguen a las PYME, harán una experiencia piloto en el campo de las operaciones de leasing, estableciendo una línea de subvenciones a la prima del seguro de crédito que contratarán las empresas de leasing, como alternativa a la exigencia de garantías en sus operaciones de arrendamiento. Será puesta en marcha con fondos de Corfo y complementada con recursos del fondo multilateral de inversiones de la Iniciativa Bush.

El perfeccionamiento del acceso de la PYME al financiamiento contempla también la creación de un fondo de asistencia crediticia que subvencionará parcialmente la contratación de servicios de consultoría para apoyar la presentación de peticiones de crédito. Corfo desarrollará una tarjeta a la producción y un sistema de seguro al descuento de facturas.

Finalmente, cabe también mencionar la existencia de un Fondo de Aval y Garantía del Banco del Estado, al cual tienen acceso las instituciones financieras privadas, y que asegura hasta 80 por ciento de los créditos otorgados a pequeñas empresas.

El conjunto de estas medidas corresponde en gran parte a la segunda tendencia de políticas de fomento, que también es apoyada por las instituciones financieras internacionales como el BID, el Banco Mundial y otros. Los instrumentos que establecen son destinados exclusivamente al nivel superior de la pequeña empresa—según se lo ha definido en el capítulo anterior— y a la mediana empresa, y en mucho menor medida al nivel intermedio de la pequeña empresa. El sector subsistencia y gran parte de la microempresa de reproducción simple, no se verán beneficiados por este tipo de programas.

El programa del gobierno considera también otros elementos que conviene destacar. Entre ellos:

- Capacitación laboral para incorporar a los trabajadores al proceso de innovación. Se considera la creación de un fondo destinado a tal fin, cuyo propósito es permitir la devolución rápida por parte del Fisco de los gastos incurridos en capacitación laboral o empresarial. Cabe mencionar aquí los programas existentes de capacitación laboral y empresarial y de asesoría técnica de Sence, Inacap, Sercotec, Indap y otras instituciones gubernamentales.
- Proyectos de fomento destinados a apoyar la modernización productiva de grupos de empresas de giro y localización común, a través de la aplicación organizada del conjunto de instrumentos que entrega el Estado. Cabe men-

cionar entre ellos las experiencias recientes iniciadas por Sercotec, como la creación de incubadoras para microempresas, bolsas de subcontratación en el sector metalmeccánica, comités de exportaciones y el fomento a la formación de joint-ventures.

- Un programa de ciencia y tecnología orientado a apoyar esfuerzos innovadores de las empresas, universidades e institutos, que contempla la operación coordinada de dos nuevos fondos: el Fondo de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (Fondes), y el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec), que canalizarán los recursos del préstamo BID. En el mismo ámbito se creará un fondo de subvención parcial a la contratación de asistencia técnica y se pondrá en marcha, en 1992, la Fundación Chile-Europa de Transferencia Tecnológica, la cual contará con la cooperación de la Comunidad Económica Europea.
- Una creación de un sistema de información para la PYME, que se pondrá en marcha a nivel nacional. Se creará un fondo concursable para iniciativas asociativas de exportaciones no tradicionales y se abrirá una línea de crédito para exportaciones de bienes de capital por parte de Corfo. Cabe mencionar aquí las iniciativas existentes de Sercotec y ProChile para la formación de comités sectoriales de exportación y la promoción de exportaciones no tradicionales, así como las ventajas tributarias existentes para las pequeñas exportaciones.
- Finalmente hay que destacar también los esfuerzos realizados por Sercotec para poner en contacto grandes empresas con posibles proveedores locales o regionales, promoviendo la inserción más estable de las pequeñas y microempresas locales y regionales.

El programa en su conjunto se inscribe claramente dentro de las políticas de la tercera tendencia, mencionada anteriormente con respecto al fomento de la pequeña y mediana empresa. Es sumamente positiva también la incorporación de universidades y centros de investigación a este esfuerzo de modernización de los estratos medios y pequeños de la economía. Cabe recordar que, en el pasado, muchas universidades tenían servicios de extensión y plantas experimentales, programas que por falta de financiamiento fueron abandonados y que ahora, en nuevas circunstancias, se vuelven a implementar. Particular importancia cobran las sedes universitarias en provincia, en donde existe experiencia e iniciativas recientes, entre otras en la Segunda, la Cuarta, la Quinta, la Séptima, la Octava, la Novena y la Décima Regiones.

Para el sector de la microempresa, el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) coordinará la puesta en marcha de proyectos destinados al segmento de pequeña producción, que comprende la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca y la minería artesanal. Estos proyectos operarán bajo la forma de asociaciones de pequeños productores en una determinada localidad o rubro común.

Durante 1991 se pondrán en marcha 50 iniciativas de esta naturaleza, que subirán a 150 durante el primer semestre de 1992. Serán financiadas principalmente por el Fosis. Sercotec y Mideplan crearán centros locales para el impulso a iniciativas empresariales destinadas a microempresas. Sin embargo, no existe la misma claridad respecto a medidas concretas, como en el caso del programa de fomento para la

pequeña y mediana empresa.

Por la complejidad de los segmentos de subsistencia y una parte importante de la reproducción simple, que en su mayoría coinciden con el concepto más general de la microempresa, es necesario considerar los aspectos sectoriales, particularmente para los sectores productivos propiamente tales, exceptuando así transporte, comercio y servicios personales.

En los sectores productivos, es necesario velar por una coordinación con las instituciones sectoriales existentes, como Enami para la pequeña minería, Indap para la pequeña agricultura, Sercotec para la industria, Ifop y Sernap para la pesca artesanal, Infor y la Corporación Nacional Forestal (Conaf) para el sector forestal. Hay que incorporar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales que han trabajado y trabajan con programas experimentales y, a veces, como en el caso del Fondo de Proyectos Productivos de SUR, con programas integrales de fomento. También aquí pueden jugar un rol muy importante las sedes universitarias regionales. Estos programas deben poner énfasis, más allá de la creación de asociaciones locales, en la orientación y eventual creación de mercados, la puesta a disposición de instrumentos financieros adecuados y flexibles, la capacitación y asesoría técnica, innovación tecnológica (procesos, diseños, productos) e investigación regional.

Con respecto a la innovación y/o creación de mercados, el instrumental disponible es variado: cooperativas de comercialización; servicios de comercialización que van desde la capacitación y asesoría hasta la compra-venta y puesta en contacto con compradores; creación de poder de compra, como en el caso de Enami en la minería, con acceso para los estratos más bajos; participación del Estado en la regulación del mercado, como es el caso en Europa para el sector agropecuario y en Chile para algunos productos agrícolas; búsqueda de mercados cautivos regionales o locales a través de empresas grandes, organizaciones sindicales y el abastecimiento para organizaciones públicas y/o municipales; servicios de control de calidad y asesoría legal; asociaciones para la comercialización, sea regional o internacional; asociaciones para el abastecimiento de materias primas; facilidades de créditos comerciales que cubran eficazmente el período entre la compra de los insumos y el momento de los ingresos por concepto de ventas; facilidades para patentar y proteger la marca y la calidad de productos regionales especializados, particularmente artesanales, como existe en varios países europeos, y que protege eficazmente a la pequeña empresa; desarrollo de puntos de venta o acopio para productos locales y/o regionales en los sectores pesca, agropecuario y minero.

Estas medidas tienden a abrir mercados más estables, eliminando la explotación por parte de múltiples intermediarios. Además, permiten crear condiciones adecuadas para la aplicación más eficiente de otras medidas.

En el área de financiamiento, es necesaria la creación de varios instrumentos que puedan ser aplicados en forma simultánea o por separado: fondos de aval y garantía, preferentemente con participación de asociaciones locales; créditos de fomento a corto plazo para capital de trabajo, que tomen en cuenta las fluctuaciones a veces importantes de los precios de insumos y de ventas, particularmente en el sector agropecuario, y que cubren el plazo entre la compra de insumos y los ingresos por concepto de ventas; en algunos casos, hay que integrar a los microempresarios en sistemas de créditos al consumidor o descuento por planillas; créditos de fomento a largo plazo para la innovación o modernización de las instalaciones y maquinarias;

sistemas adecuados de leasing o arrendamiento asociativo de máquinas y equipos; descuento de documentos; fondos regionales concursables para los mejores proyectos.

En una primera etapa, estos créditos o parte de ellos deben tener tasas de interés más bajas que las del mercado, particularmente aquéllos destinados a los segmentos de subsistencia. No hay que olvidar que grandes empresas, por el volumen monetario involucrado, obtienen muchas veces créditos subsidiados o tienen acceso a créditos cruzados dentro de un mismo holding. También los créditos deben ser acompañados, en la mayoría de los casos, por cursos pre- y pos-crédito, y se debe evaluar debidamente el efecto de estos instrumentos financieros sobre la situación de la microempresa beneficiaria.

En el caso de sistemas de leasing y arrendamiento de maquinaria, se puede prever para algunos sectores o localidades la instalación de un centro de arrendamiento de equipos y máquinas, particularmente cuando existen asociaciones de productores y/o se trata de máquinas estandarizadas de alta difusión o de uso múltiple. En algunos casos, lo anterior puede dar origen a la creación de una pequeña unidad de prestación de servicios. Para productos muy específicos, se puede experimentar el pago en productos. Finalmente, en la medida de lo posible, el ahorro previo constituye un instrumento importante para la promoción de este tipo de programas de financiamiento, y puede sustituir muchas veces la falta total de garantías reales.

La capacitación y asesoría técnica son también instrumentos fundamentales dentro de un programa integral, y deben ser adecuados –en sus contenidos y metodología– a las necesidades reales de los beneficiarios. Generalmente la asesoría técnica en el área de la microempresa no es puntual, como lo puede ser para la pequeña y mediana empresa, pero incluye todo el proceso de producción, desde la compra de insumos hasta la venta de los productos, con énfasis en los problemas de tecnología, de organización, de gestión, de administración, de control de calidad y de comercialización. En este área, las universidades y las ONG pueden aportar en grado importante, como lo ha mostrado, entre otros, el programa de apoyo integral del Fondo de Proyectos Productivos de SUR (FPP-SUR) y el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), aunque su experiencia en los segmentos de la subsistencia y reproducción simple es relativamente nueva.

El rol de las universidades y de instituciones de investigación es, sin embargo, quizás más importante en el área de desarrollo tecnológico y desarrollo regional, tanto a nivel de la investigación aplicada para la microempresa como a nivel de la puesta en marcha de plantas piloto o programas de extensión con asociaciones de microempresas.

Finalmente, estos programas, en la medida de lo posible –dado que buscan cambios estructurales y la integración sistémica de las unidades productivas a más largo plazo–, deben ser considerados dentro del conjunto de políticas más macroeconómicas de desarrollo. En efecto, no todas las medidas económicas, financieras y monetarias tienen un efecto uniforme sobre la economía, y algunas de ellas afectan particularmente el universo de la pequeña empresa y falsifican los mercados o mantienen mercados oligopólicos o oligopsonicos. La protección de marcas y patentes regionales y la licitación regional, para nombrar sólo algunos ejemplos, puede facilitar la inserción más estable de pequeños establecimientos en la economía.

En el caso de existir mercados imperfectos o controlados por un número pequeño de grandes conglomerados, el Estado puede asumir un rol más activo en la regulación del mercado para establecer una mayor competencia. También hay que considerar que precisamente los países donde la teoría neoliberal –al igual como en el siglo pasado– conoce un cierto auge, son los que cuentan con un mayor número de mecanismos de protección de sus mercados, como es el caso de Estados Unidos, Japón y el propio Mercado Común Europeo.

Siempre existirá cierta protección y ciertas normas para la regulación de los mercados, tanto a nivel internacional como nacional. Sólo la integración de los programas especiales –sean ellos específicos o integrados– en la política macroeconómica y monetaria, y la coherencia de ambos, permitirán enfrentar el desafío de la integración sistémica de la pequeña empresa como un elemento dinámico del desarrollo.