

La pequeña empresa más allá de las políticas de compensación social del modelo neocapitalista.

El caso de Chile

Libero van Hemelryck
Investigador Sur

INTRODUCCION

Dentro de las discusiones en torno a programas de fomento o apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa, se distinguen básicamente tres enfoques.

Un enfoque que prevalece en los sectores neoliberales, se refiere 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.

Un segundo enfoque, generalmente muy cercano al primero 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.

Finalmente, el tercer enfoque, 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.

Generalmente, estos programas, cualquier sea su enfoque, carecen de una coordinación con políticas macroeconómicas que incorporan a la micro, pequeña y mediana empresa como un elemento dinámico de desarrollo. Para que esta coordinación exista se deben crear las condiciones que permitan su operación en mercados realmente competitivos, y no oligopólicos u oligopólicos.

En Chile, desde 1975 hasta 1989, bajo el régimen militar, predominó claramente el primer enfoque. El apoyo a la pequeña y mediana empresa era casi inexistente, excepto a partir de la grave crisis ocurrida entre 1982-1984, cuando se reactivaron algunos programas menores. En este período, 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), el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop), el Servicio Nacional de Pesca

(Sernap), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Instituto de Investigaciones Técnicas (Intec), el Centro de Información de Recursos Naturales (Ciren-Corfo), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), la Empresa Nacional de Minería (Enami) y otras instituciones relevantes. 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 Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) entre otros. Asimismo, 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 y la pequeña producción.

En el período entre 1990 y 1992 se crearon 39 mil nuevas empresas formales las que, sumadas a las ya existentes, dieron un total de 465.262 empresas formales. De éstas, un 83 por ciento corresponden a microempresas, un 14 por ciento a pequeñas empresas y sólo un 2,5 por ciento a medianas y grandes empresas. Esta división se realiza a partir

de las ventas anuales. Aquéllas que venden menos de 2.400 UF (US\$60.000) son consideradas microempresas y las que venden más de 50.000 UF (US\$1.250.000) son las grandes empresas.

El programa gubernamental para la pequeña y mediana empresa considera una cantidad grande y diversificada de instrumentos de fomento y apoyo, diseñados especialmente para el sector¹.

Sin embargo, estos mismos instrumentos no son adecuados para el gran sector de la microempresa y la pequeña producción, que, en su gran mayoría, no tiene acceso a estos instrumentos. Lo anterior está ligado con la ambivalencia en la conceptualización misma del sector de la microempresa, asociada más a la problemática de

1. Para la Pequeña y Mediana Empresa: SERCOTEC-CORFO: "Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, Guía de Instrumentos de Apoyo". 1993
Para la Microempresa: LIEBRECHT VAN HEMELRYCK, "Los programas de compensación social en la Región: realidades y propuestas. El caso de los programas de fomento para la microempresa en Chile". documento presentado al seminario "Políticas de Ajuste, Fondos de Inversión Social y Organizaciones No Gubernamentales", ALOP, Río de Janeiro, junio de 1993.

CUADRON° 1:
TOTAL DE EMPRESAS FORMALES SEGUN VENTAS ANUALES

NUMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO Y EN %		1990	1991	1992
Microempresas		364.110	372.311	387.016
en %		85,4	84,0	83,2
Pequeñas empresas		52.473	59.249	5.611
en %		12,3	13,4	14,1
Medianas empresas		4.598	5.327	5.797
en %		1,1	1,2	1,2
Grandes empresas		5.160	6.087	6.838
en %		1,2	1,4	1,5
98 Total empresas		426.341	442.974	465.262
en %		100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía, agosto de 1993

el mercado y tener acceso a los recursos necesarios para generar mayores ingresos. Un estudio sobre la concentración industrial en Francia, revelaba que ya en 1970, el 20 por ciento de las firmas francesas realizaban el 90 por ciento de las ventas, mientras que las empresas más pequeñas que representaban el 64 por ciento del total de las empresas encuestadas, sólo producían el 6,3 por ciento del PBG.⁷ En Chile, en 1992 las empresas más grandes -1,4 por ciento de todas las empresas formales- realizaron el 75,2 por ciento de las ventas, mientras las empresas más pequeñas, el 83 por ciento de todas las empresas formales, realizaban a penas el 5 por ciento de las ventas.⁸ Sin embargo, se estima que el 50 por ciento de la población ocupada en Chile trabaja en microempresas con menos de diez trabajadores.

Las políticas tradicionales, inspiradas en el nekeynesismo como políticas de compensación

coyuntural del estado, o inspiradas en el neomonetarismo como políticas de regulación complementaria del estado, han fracasado completamente al no contemplar la internacionalización de la economía, controlada por empresas transnacionales, quienes en su conjunto, muchas veces superan las dimensiones nacionales del PCB. Desde este punto de vista, existe la tendencia a considerar a la pequeña empresa como un colchón contra la extrema pobreza, convirtiendo el desempleo abierto en un empleo de bajos recursos.

Sin embargo, la pequeña empresa tiene una vertiente positiva, el de poder crear su propio empleo, de valorizar el trabajo, el contacto con las personas, el contacto con un producto terminado.

Diferentes encuestas recientes⁹ demuestran que más del 80 por ciento de los pequeños empre-

CUADRO N° 3:
TAMAÑO DE EMPRESA SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(EN PORCENTAJES)

RAMA	TAMAÑO SEGUN CANTIDAD DE OCUPADOS						TOTAL
	1	2-5	6-9	10-19	50 Y MAS	S/D	
Agricultura	17.1	32.6	11.8	17.4	15.1	6.0	100.0
Minería	7.7	8.9	2.5	10.6	65.4	4.9	100.0
Industria	13.1	13.6	9.8	22.3	37.0	4.2	100.0
Construcción	21.1	13.6	5.3	22.9	30.8	6.3	100.0
Comercio	26.9	31.5	9.7	16.3	12.2	3.4	100.0
Servicios gub. y financieros	6.2	12.3	6.5	23.5	44.5	7.0	100.0
Servicios pers. y hogares	68.7	18.4	4.5	3.8	2.7	1.9	100.0
Servicios com. y sociales	6.2	10.7	6.8	34.3	38.0	4.0	100.0
Transporte y Comunicaciones	23.0	16.9	5.3	15.5	33.1	6.2	100.0
TOTAL	22.5	20.3	8.1	19.0	25.3	4.8	100.0

Fuente: Mideplan, Encuesta Casen 1990, "Situación y características del empleo en Chile en 1990".

7. CHARLES LEVINSON, op.cit.
8. Ministerio de Economía, agosto de 1993.

9. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «La microempresa y la pequeña producción, más allá de una política de compensación social en los modelos neoliberales», artículo preparado para la Revista Proposiciones, N° 20, Ed. Sur, octubre de 1993. Documento de trabajo en preparación

sarios entrevistados declaran que no cambiarían su situación actual por ningún otro empleo. En el mismo sentido conviene rescatar también la baja mortalidad de la microempresa en Chile. Sin embargo, falta crear las condiciones macroeconómicas necesarias para su desarrollo.

2. LA MICROEMPRESA EN CHILE

Existe un vasto sector de pequeños productores constituidos por la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. En una primera aproximación estadística, estas unidades productivas se definen por tener entre 1 y 9 trabajadores. La pequeña empresa se define por tener entre 10 y 49 trabajadores y la mediana empresa por tener entre 50 y 199 trabajadores. La principal ventaja de esta definición operacional es que permite utilizar las estadísticas del empleo, incluyendo a los establecimientos informales. Una segunda aproximación estadística es clasificar a las empresas según el monto de sus ventas, método utilizado por el Ministerio de Economía, pero que cubre exclusivamente a las empresas formales, definiendo como microempresas aquellas que venden menos de 2.400 UF (US\$ 60.000) anuales. Existen también en el caso chileno, algunas definiciones por sectores económicos, como es el caso de la pesca artesanal.

Del cuadro N°. 3 se rescata que el 50.9 por ciento de los ocupados o sea 2.258.026 personas, trabajan en microempresas y el 19 por ciento o sea 842.900 personas, trabajan en pequeñas empresas. La mediana y la gran empresa sólo absorben el 25.3 por ciento de las personas ocupadas. El sector informal representa alrededor del 22 por ciento de la población ocupada.

A. MICROEMPRESA Y DISTRIBUCION DE INGRESOS

Si se considera a los principales sectores económicos, los establecimientos de menor tamaño ocupan a unas 562 mil personas en el sector comercio, 300 mil en la agricultura, considerando para este último sector sólo a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, 254 mil en el sector

servicios a personas y hogares, excluyendo servicio doméstico, 227 mil en la industria, 88 mil en la construcción, 58 mil en la pesca artesanal y 18 mil personas en la pequeña minería artesanal.

Tradicionalmente se tiende a asociar a la microempresa con el sector informal y a la pequeña producción en general con la pobreza, encerrando al fenómeno en un círculo teórico vicioso.¹⁰

En este sentido, se atribuyen al sector una serie de características generales, considerándolos como un conjunto relativamente homogéneo: facilidad en el acceso a las actividades, equipamiento pobre, acceso a recursos locales, propiedad familiar, escala limitada de producción (*Rapport général de la 14me Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, Gênevè, 28 octobre 1987*).

Los estudios de Mideplan, en base a los resultados de la Encuesta Casen de 1990, demuestran la extrema heterogeneidad del sector.¹¹ En primer lugar, se observa que dentro del total de los trabajadores con bajos ingresos (primero y segundo quintil), aquéllos que trabajan en establecimientos de menos de 10 ocupados representan el 60 por ciento. Significa que un porcentaje significativo de los trabajadores con bajos ingresos se ubica también en empresas de mayor tamaño. En segundo lugar, se constata que sobre un total de 1.474 mil trabajadores con bajos ingresos o sea el 33,7 por ciento de la población ocupada, 606 mil trabajan en el sector formal, 369 mil en el sector informal y 394 mil son trabajadores agrícolas. En tercer lugar, cabe destacar que los hogares de trabajadores con bajos ingresos representan el 79,8 por ciento del total de personas consideradas como pobres.

Tomando en cuenta una tasa de desempleo relativamente baja, de lo anterior se pueden deducir algunas conclusiones importantes:

- una baja tasa de desempleo no significa necesariamente un progreso en la eliminación de la

10. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «El desarrollo de la pequeña y microempresa en Chile. Un desafío para el futuro», Revista Proposiciones n.º 20, Ed. Sur, septiembre de 1991.

11. MIDEPLAN, «Situación y características del empleo en Chile en 1990», Santiago, noviembre de 1991.

MIDEPLAN, «Participación laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo», Santiago, 1993.

pobreza. Sólo una parte de la problemática de la pobreza parece estar asociada a desigualdades en la distribución de los ingresos. Una parte importante del problema de la pobreza está radicada en las desigualdades profundas en el acceso a recursos para la generación de ingresos;

- la informalidad no está necesariamente asociada a la pobreza, menos aún a una causa de pobreza, de manera que la mera formalización de las empresas no incide necesariamente en el mejoramiento de los ingresos. Como se verá más adelante, los bajos ingresos en el sector de la pequeña producción parecen estar asociados a una falta de acceso a recursos para la generación de mayores ingresos, y, en mucho menor medida, a desigualdades en la distribución del los ingresos al interior del sector.

Mideplan, en un estudio reciente (Participación laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo, 1993), ha considerado diferentes aproximaciones para analizar la relación entre empleo y pobreza: quintiles de ingresos, salario mínimo, líneas de indigencia y pobreza, y la estimación de salarios de necesidades básicas. Los resultados de

la aplicación de las diferentes metodologías de medición de ingresos mínimos necesarios son similares al considerar los diferentes tamaños por sectores.

Si consideramos el sector de la pequeña producción según líneas de pobreza e indigencia, - conceptos definidos por Cepal- el 35,5 por ciento de los trabajadores del sector Producción de Bienes son pobres, frente al 29 por ciento en el sector Servicios y Comercio. Al analizar la pobreza según quintiles de ingreso, considerando que los dos primeros quintiles corresponden *grossa modo* al concepto de pobreza, se ha construido el siguiente cuadro, comparando diferentes sectores (ver cuadro N°4).

El cuadro demuestra que un tercio de la población ocupada puede ser considerada como pobre. La formalidad no es garantía para escapar a los bajos ingresos, mientras la informalidad no está asociada directamente a la pobreza. Por otro lado, más del 50 por ciento de los ocupados agrícolas, independientemente del tamaño de la explotación agrícola, son pobres. También las empresas de menor tamaño concentran un porcentaje importante de la población ocupada con bajos ingresos.

CUADRO N° 4:
FORMALIDAD E INFORMALIDAD DE LOS OCUPADOS SEGUN QUINTILES DE INGRESO.
EN MILES DE PERSONAS OCUPADAS Y EN %.

SECTORES	Q1	Q2	Q1+2	TOTAL
Formales	213,6	392,7	606,3	2.441,6
en %	8,7	16,1	24,8	100,0
Informales	171,3	198,1	369,4	988,9
en %	17,3	20,0	37,3	100,0
Ocupados agrícolas	200,3	193,8	394,1	735,1
en %	27,2	26,4	53,6	100,0
1-9 trabajo	411,0	473,0	884,0	2.194,0
en %	18,7	21,6	40,3	100,0
TOTAL	632,0	842,8	1.474,	4.375,6
en %	14,4	19,3	33,7	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Mideplan, Participación Laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo. 1993.

B. HACIA UNA TIPOLOGIA DE LA MICROEMPRESA

Dentro del conjunto de los pequeños productores, es posible distinguir agrupaciones en función de variables técnico-productivas, económicas y sociales, que tienen que ver con su potencialidad, capacidad de crecimiento y desarrollo. En una primera aproximación, se puede considerar su capacidad de generar ingresos, tomando como base el sueldo mínimo.

En general, se puede distinguir tres grandes grupos: a) pequeños productores con capacidad de reproducción ampliada, es decir, aquéllos que demuestran una cierta capacidad de acumulación y ahorro (más de tres sueldos mínimos); b) pequeños productores con una capacidad de reproducción simple, es decir aquéllos que obtienen con su actividad entre uno y tres sueldos mínimos, pero no tienen mucha capacidad de ahorro; c) pequeños productores de subsistencia, es decir, aquéllos que obtienen menos de un ingreso mínimo por persona ocupada y tienden a una descapitalización continua.¹²

Aplicando estos criterios en algunos sectores, se puede afirmar que el 59 por ciento de los pequeños productores agrícolas se desenvuelven en la categoría de subsistencia, en la pequeña minería el 29 por ciento y en la industria el 24 por ciento. En la pequeña agricultura, el 32 por ciento es considerado dentro de la categoría reproducción simple, el 49 por ciento en la pequeña minería y el 55 por ciento en la industria. Con capacidad de reproduc-

ción ampliada, son considerados en la pequeña agricultura el 9 por ciento de los pequeños productores, el 22 por ciento en la pequeña minería y el 21 por ciento en la industria (ver cuadro N° 5).

C. PRODUCTIVIDAD, PRODUCCION Y VALOR AGREGADO

Los bajos ingresos generalmente son asociados a una baja productividad de la actividad económica. Un análisis del sector manufacturero tiende a comprobar esta hipótesis, aunque es interesante observar que, precisamente en este sector, también existe una distribución desigual de los ingresos si se compara la evolución de las remuneraciones con la de la productividad según tamaño de las empresas. En efecto, en todos los estratos, la participación de las remuneraciones en el valor agregado ha disminuido significativamente en la década de los ochenta. En el tamaño entre 5 y 9 trabajadores, la incidencia de los salarios en el valor agregado generado es relativamente alta y se estima que esta relación en el tamaño más pequeño alcanza a un 70 por ciento (ver cuadro N° 6).

Cabe observar también, que la mayoría de las microempresas se sitúan en sectores o subsectores donde existe una amplia difusión tecnológica, como es el caso en los sectores cuero y calzado, confecciones, muebles y algunos subsectores de las industrias metalmeccánica y alimentos. En los rubros de imprentas, minerales no metálicos y

CUADRO N°5:
INGRESOS POR PERSONA EN ESTABLECIMIENTOS DE MENOS DE DIEZ OCUPADOS EN LOS
SECTORES PRODUCTORES DE BIENES EN %.

SECTORES	MENOS DE 1 S.M.	1 A 2 S.M.	2 A 3 S.M.	MAS DE 3 S.M.
Agricultura	59.32	23.99	7.66	9.03
Minería	29.38	38.29	10.44	21.90
Industria	24.39	37.79	16.99	20.83

Fuente: Mideplan, Fomento de la Pequeña Producción, 1992.

CUADRO N° 6:

SECTOR MANUFACTURERO, PRODUCTIVIDADES Y REMUNERACIONES MEDIAS MENSUALES SEGUN ESTRATOS 1980-1989 (PESOS DE 1980)

ESTRATO	1980			1989		
	PRODUCTIVIDAD (1)	REMUNERACION (2)	2/1%	PRODUCTIVIDAD (1)	REMUNERACION	2/1 %
1-4	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
5-9 (*)	16.312	7.582	46.5	s.d.	s.d.	s.d.
10-19	27.589	7.114	25.8	34.025	7.102	20.9
20-49	40.096	9.619	24.0	47.234	10.154	21.5
50-99	63.507	13.944	22.0	70.531	14.002	19.9
100-199	73.507	16.637	22.6	120.019	18.374	15.3
200-499	81.078	19.462	24.0	119.785	21.490	17.9
500-999	120.774	22.123	18.3	160.326	22.358	13.9
1000-	112.134	21.802	19.4	155.083	23.059	14.9

Fuente: INE, Antecedentes y evolución del sector industrial manufacturero en Chile, 1980-1989.

(*) Elaboración propia.

manufacturas diversas, cubre particular importancia la producción artesanal, lo que explica el alto número de trabajadores en microempresas respecto al total de los trabajadores en estos rubros. Las diferencias decrecientes en productividad entre la pequeña y la microempresa, ha dado origen también a la generalización de la maquila y de la subcontratación en rubros como las confecciones y calzado durante la década de los ochenta. Este fenómeno fue facilitado también por una legislación laboral débil y por la total ausencia de reglamentación en la subcontratación y maquila. En muchos casos, particularmente en el sector textil, se llegó al extremo de que la maquila debía trabajar a "precios de liquidación" durante los periodos de liquidación de las grandes comercializadoras y casas distribuidoras para poder mantener un "contrato estable" durante el resto del año (ver Cuadro N° 7).

Sin embargo, dentro de un mismo sector pueden existir diferencias importantes en términos de rendimiento y en algunos productos del sector agropecuario. La diferencia entre el pequeño productor y el mediano o grande es marginal, como es el caso en los cultivos industriales bajo contrato. El siguiente cuadro muestra la participación de la pequeña agricultura en la superficie y producción nacional de los cultivos básicos. (Ver Cuadro N° 8)

Tomando en cuenta las distorsiones produci-

das por diferencias agro-ecológicas en los suelos utilizados por la pequeña agricultura, se observan las mayores brechas de rendimiento en los trigos y avenas de secano, maíz de riego, frejol de consumo interno, papas en todo el país y maravilla de secano. Por el contrario, donde existe entrega de insumos y algún apoyo tecnológico por parte de industrias o agentes comercializadores contratantes, no existe tal brecha, y los rendimientos entre ambas agriculturas son similares o incluso favorables para los campesinos. Esta es la situación en remolacha, raps, tabaco, frejol de exportación y cebada del secano sur. En los cultivos donde no se ha producido mayor cambio tecnológico en la década de los ochenta, la brecha o diferencial de rendimientos es menos acentuada como en arroz, lentejas, garbanzos y arvejas. En algunas regiones, las diferencias en rendimiento entre la pequeña agricultura y mediana gran agricultura son más notorias, como en el secano centro: Aconcagua Ñuble (Valle Precordillera) y Talca Concepción (Costa Interior). Sin embargo, también en otros rubros de la producción agropecuaria, la pequeña agricultura cubre cierta importancia: frutales y uva de mesa (15.8 %), hortalizas (53 %), vinos (17%), caprinos (75 %), lana (25 %), bovinos y ovinos (25%), porcinos (17%), equinos (40%), aves (22%) y leche (17 %). Se estima su participación en la producción total del sector agropecuario en

CUADRO N° 7:
EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD EN LA MICROEMPRESA MANUFACTURERA EN COMPARACION CON EL
TOTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO

RUBROS (C.I.U.)		empleo en microempresas (1)		productividad (2)
		% total micro	% total rubro	% media rubro
Alimentos	(31)	15.06	24.4	23.59
Textiles	(32)	38.54	46.4	42.69
Madera	(33)	15.81	41.6	35.56
Papel	(34)	4.98	26.7	26.72
Químico	(35)	4.28	18.8	24.37
Minerales	(36)	3.94	40.5	19.08
Metálicos	(37)	0.20	3.2	9.46
Metalmec.	(38)	14.62	33.3	36.47
Manuf. div.	(39)	2.57	40.5	39.13
Total Sector		100.00	34.4	22.39

Fuente: elaboración propia

(1) Mideplan, Encuesta Casen 1990.

(2) Se consideran sólo empresas de 5-9 trabajadores. Se compara la productividad de la microempresa con el promedio intrasectorial de cada rubro.

CUADRO N° 8:
PARTICIPACION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN LA SUPERFICIE Y PRODUCCION NACIONAL DE
LOS CULTIVOS BASICOS III A X REGION - 1986/1987

CULTIVOS	SUPERFICIE		PRODUCCION	
	PEQUEÑA AGRICULTURA (HA)	NACIONAL (HA)	PEQ./NAC. EN %	PEQ./NAC. EN %
trigo	196.648	675.550	29.1	21.9
avena	21.002	53.760	39.1	19.6
cebada	5.329	16.320	32.7	32.7
centeno	283	2.380	11.9	6.8
arroz	6.192	37.270	16.6	12.9
maiz	18.588	86.440	21.5	13.0
frejol	34.422	85.660	40.2	31.7
lenteja	22.798	46.330	49.2	38.4
garbanzo	4.567	14.790	30.9	23.8
arveja	5.137	6.070	84.6	67.8
papa	39.567	55.840	70.9	59.2
remolacha	17.321	53.680	32.3	32.0
maravilla	3.362	18.830	17.9	14.3
raps	4.865	46.940	10.4	9.6
tabaco	1.656	2.770	59.8	58.7
106 TOTAL	381.736	1.202.630	31.7	29.2

Fuente: Jorge Echenique & Nelson Rolando, La Pequeña Agricultura, Agraria, 1989.

alrededor de 25 por ciento.

También la pesca artesanal tiene una importancia fundamental en algunos desembarques, como lo muestra el siguiente cuadro (ver Cuadro N° 9).

Tal vez se exceptúa al sector con capacidad de reproducción ampliada, que puede ser asociado al estrato de la pequeña y mediana empresa, la gran mayoría de los pequeños productores no tiene acceso a los recursos necesarios para mejorar su capacidad de generación de ingresos.

D. LA MICROEMPRESA Y EL ACCESO A LOS RECURSOS

La desigualdad en el acceso a los recursos, tanto naturales como financieros se demuestra en un interesante estudio de la FAO (*Chile: Fisheries Subsector Review*, 1990). Este documento desarrolla un ejercicio de simulación al comparar algunos parámetros económicos para diferentes tipos de

pesca, partiendo de una misma inversión en capital fijo. Para tal efecto, se consideran cinco categorías de barcos: a *motorized 7m open boat*, 16m *traditional long liner*, 18m *purseiner*, second hand 45m *ice trawler* and a 43m *purseiner*. Luego, a partir de la inversión inicial más alta, en este caso el valor del 43m *purseiner*, se establecen cuántos barcos de cada una de las otras categorías pueden ser adquiridos con la misma inversión inicial, estimada en US\$ 2.800.000 a precios de 1989. A partir de los datos económicos y financieros para cada categoría (personal, costos de operación, ventas promedios, desembarques anuales...) se calcula para cada alternativa la productividad económica de la inversión y otras variables relevantes. A partir de esta simulación se pueden construir dos cuadros, el primero se refiere a los efectos macroeconómicos y el segundo se refiere a las interrelaciones microeconómicas (ver Cuadro N° 10a).

CUADRO N° 9:
DESEMBARQUE TOTAL POR REGIONES EN 1989 (EN TON.)

REGION	PESCADO (1)		MOLUSCOS (2)		ALGAS (3)	
	ARTESANAL	% TOT.	ARTESANAL	% TOT.	ARTESANAL	% TOT.
I	14.215	0.6	6.037	99.6	2.260	100.0
II	3.837	0.5	5.745	98.7	13.666	93.3
III	14.192	6.7	2.208	51.6	44.413	88.9
IV	29.856	22.6	4.696	59.3	12.060	92.6
V	22.627	13.5	2.258	38.0	300	64.2
VI	296	100.0	1.010	99.6	1.703	99.2
VII	3.602	67.1	5.401	100.0	894	100.0
VIII	228.249	9.4	4.216	70.4	1.665	6.9
IX	1.738	99.5	621	73.8	24	27.0
X	27.652	57.2	95.024	97.2	45.856	69.3
XI	6.864	35.9	4.457	100.0	4.481	86.9
XII	728	80.3	12.440	95.8	17	100.0
TOTAL	353.856	5.6	144.093	88.0	142.330	79.7

(1) Los totales incluyen pesca industrial, pesca artesanal, barcos fábricas y cultivos.

(2) Incluye crustáceos y otras especies.

(3) Las diferencias se refieren al cultivo de algas, que representa el 20.3 por ciento del total de los desembarques.

Fuente: SERNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1989.

El análisis microeconómico (cuadro 10b) muestra algunas similitudes con otros sectores productivos. En la pesca artesanal, las remuneraciones absorben una parte importante del valor agregado, entre 60 y 76 por ciento según el tipo de embarcación. En la pesca industrial más intensiva en capital, la participación de las remuneraciones baja a

un 26 por ciento. Las expectativas de ganancias en los estratos más intensivos en capital fluctúan entre 30 y 45 por ciento del valor agregado, mientras la capacidad de acumulación en la pesca artesanal es cercana a zero. Para asegurar la reproducción simple existe en el sector artesanal, existe cierta tradición de la distribución de los ingresos:

CUADRO N° 10a:
EFECTOS ALTERNATIVOS DE UNA INVERSION INICIAL EN EL SECTOR PESQUERO CHILENO -
1989 - EN MILES DE US\$

TIPO BARCO	Q EMB. (1)	EMPLEO (2)	VENTAS (3)	VALOR AGREGADO	REMUNER. (4)	GANANC. (5)	FOREX (6)
43 PU	1.0	15	1.575	864	222	381	1.1
45 IT	2.3	57	3.120	1.148	536	366	0.8
18 PU	12.6	113	2.835	1.832	787	750	2.1
16 LL	53.8	323	4.736	2.057	1.273	604	1.8
7 OB	700.0	1.400	12.320	5.723	4.345	243	4.2

(1) cantidad de embarcaciones que se pueden adquirir con una misma inversión inicial de US\$ 2.800.000.

(2) empleo generado.

(3) valor de desembarques anuales.

(4) remuneraciones para las tripulaciones en base al empleo generado y los cálculos unitarios.

(5) ingresos netos o ganancias de los dueños de las embarcaciones, tomando en cuenta que los dueños de los barcos artesanales son a la vez tripulantes.

(6) indicador de ingresos netos en divisas generadas por la exportación de los productos elaborados.

Fuente: elaboración propia en base de FAO, Chile: Fisheries Subsector Review, 1990

CUADRO N° 10b:
PRINCIPALES PARAMETROS ECONOMICOS PARA LA PESCA EXTRACTIVA 1989 EN MILES DE
US\$ Y EN COEFICIENTES

TIPO BARCO	K/L (1)	VA/L (2)	Y/L (3)	GAN (4)	Y/VA (5)	GAN/VA (6)	VA/K (7)	Y/K (8)
43 PU	186.7	57.6	14.8	381	0.26	0.44	0.31	0.08
45 IT	49.1	19.9	9.4	159	0.47	0.32	0.41	0.19
18 PU	24.8	16.2	6.9	59	0.43	0.41	0.65	0.28
16 LL	8.7	6.4	3.9	11	0.61	0.29	0.73	0.45
7 OB	2.0	4.1	3.1	0	0.76	0.04	2.04	1.55

(1) capital invertido por trabajador en miles de US\$.

(2) valor agregado por trabajador, productividad en miles de US\$.

(3) remuneraciones por trabajador por año en miles de US\$.

(4) ingresos netos del propietario o rentabilidad sobre capital invertido en miles de US\$.

(5) participación de los salarios en el valor agregado.

(6) participación de las ganancias en el valor agregado.

(7) valor agregado generado por trabajador en función del capital invertido por trabajador.

(8) salario generado por trabajador en función del capital invertido por trabajador.

Fuente: elaboración propia en base de FAO, op. cit.

se dividen los ingresos en partes iguales, considerando la embarcación como una parte. Las inversiones por empleo creado en el sector artesanal son similares a las mismas en el sector manufacturero para el estrato de 1 a 9 trabajadores. La relación en la generación de salarios por trabajador es de uno a cinco, comparando el sector artesanal con el sector industrial. La pesca más intensiva en capital genera 15 veces más valor agregado por trabajador que en el sector artesanal.

Sin embargo, cuando se relacionan la productividad y el salario medio con la inversión de capital por trabajador, las escalas valóricas se invierten. En la pesca artesanal, cada peso invertido por trabajador genera dos pesos en valor agregado por trabajador y 1,5 pesos en salarios por trabajador, es decir, respectivamente 7 y 20 veces más que el sector intensivo en capital. Estas relaciones se confirman al analizar los efectos alternativos de una misma inversión inicial (cuadro 10a). Una misma inversión genera 1.400 puestos de trabajo en el sector artesanal contra sólo 15 en el sector más intensivo en capital. El sector artesanal genera 8 veces más ventas, 7 veces más valor agregado y una masa salarial total 20 veces superior a la del sector industrial. También genera 4 veces más ingresos netos en divisas por concepto de exportación. Excepto en la generación de salarios individuales y de ganancias netas, el ejercicio demuestra que el sector artesanal puede generar resultados superiores a los del sector industrial, al contar con un adecuado acceso a los recursos financieros y una inserción efectiva en los mercados.

Lo anterior no significa de ninguna manera que el sector artesanal pueda ser el motor del desarrollo pesquero. Tiene serias limitaciones en tanto su capacidad de reproducción ampliada, condición fundamental para lograr un crecimiento de cualquier sector económico. Sin embargo, el ejercicio demuestra que dentro de determinadas circunstancias, el sector es eficiente y puede aportar mucho en términos de generación de empleo y de valor agregado en algunos segmentos del mercado. De hecho, el sector de la pesca artesanal genera el 90 por ciento del total de desembarques de mariscos y casi el 100 por ciento del total de la extracción de algas.

Los programas tradicionales de fomento a la pequeña producción y los programas especializados (crédito, asistencia técnica etc.) por separado no tienen los efectos esperados porque son orientados a las unidades productivas separadas y no contemplan la dimensión macroeconómica de los problemas. Además, los problemas de la pequeña producción se caracterizan por ser problemas integrales, lo que a su vez exige que sean abordados integralmente. Desde esta perspectiva, las microempresas no son problemas sociales, sino que el principal problema reside en su incorporación plena en el desarrollo económico.

3. LOS PROGRAMAS DE FOMENTO PARA LA PEQUEÑA PRODUCCION

Los diferentes programas gubernamentales de fomento de la pequeña producción consideran las líneas tradicionales de fomento y la línea complementaria del programa de Fosis. Se distingue entre aquellas instituciones cuya actividad principal es el apoyo a los pequeños productores -en su mayoría estas consideran programas para la pequeña y mediana empresa-, y aquellas que están relacionadas con el sector en programas específicos, relevantes para éste. Dentro de las primeras, se consideran las instituciones sectoriales, Enami, Funcap, Semap, Ifop, Indap y Sercotec, y una multisectorial, Fosis, y dentro de las segundas, al Sence.¹³

Por otro lado, desde inicios de la década de los ochenta, diversas ONG vienen poniendo en práctica programas de apoyo a la pequeña producción, los que fueron financiados inicialmente en su mayor proporción con recursos de la cooperación internacional. A la fecha, esos programas están en plena ejecución y han constituido un pilar importante de las políticas del Estado de apoyo a la pequeña producción.¹⁴ Los hechos han demostra-

13. MIDEPLAN, «Fomento de la pequeña producción», Santiago, julio de 1992.

MIDEPLAN, «Estrategia de fomento de la pequeña producción para su interacción al desarrollo», Santiago, diciembre de 1992.

14. FOSIS, «Informe Fosis», agosto de 1992.

do, en relación a estas ONG, una real capacidad propositiva para formular y poner en práctica modelos válidos de apoyo a la pequeña producción. Más aún, estas mismas ONG han unido a sus esfuerzos en materia de servicios para la pequeña producción, una labor de investigación y de sistematización de las experiencias, la que va señalando hitos y pautas de acción para una realidad cada vez más conocida.

El diseño y el impacto de los programas de apoyo a la pequeña producción han sido muy diversos, tanto a nivel de los sectores como en el uso de instrumentos.

El programa más coherente ha sido elaborado para el sector pesquero, donde la nueva Ley de Pesca aprobada en septiembre de 1991, definió a la pesca artesanal y estableció la creación de un Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, el cual empezó a operar en 1993. Dicho Fondo está constituido por la recaudación del 50 por ciento de las multas provenientes de la contravención de la Ley de Pesca, por aportes de la Subsecretaría de Pesca y por otros aportes. El Fondo es administrado por un Consejo que está presidido por el Director del Servicio Nacional de Pesca, SERNAP. Se constituyeron también las instancias de participación que la ley contempla: el Consejo Nacional, los 12 Consejos Regionales y los 5 Consejos Zonales. Participan en estos Consejos representantes de los pescadores artesanales, organizados a nivel nacional en la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile, CONAPACH. Respecto a los principales programas de apoyo, estos son canalizados a través de la Fundación de Capacitación del Pescador Artesanal, FUNCAP, cuyo objetivo principal es colaborar con el Estado en acciones de fomento y desarrollo de la actividad pesquera artesanal. FUNCAP ha suscrito un convenio importante con FOSIS, que representa en 1992 el 50 por ciento de su presupuesto, para la capacitación del sector. En el área de la capacitación participa también en el programa nacional de Capacitación para Jóvenes, el Programa de Capacitación de Sence y el Programa de Capacitación para Mujeres de Semam. La existencia de un cuadro jurídico sectorial, la Ley de Pesca, que define claramente el concepto de pesca artesanal, asociado a una orga-

nización nacional de pescadores artesanales, permite diseñar instrumentos adecuados y facilita la articulación de otros programas e instituciones no gubernamentales. Sin embargo, falta contemplar una mayor regulación del mercado, que permite mejorar las condiciones de acceso de los pescadores artesanales a los diferentes segmentos del mercado.

En una posición intermedia se encuentra el sector agropecuario, donde el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, dependiente del Ministerio de Agricultura, tiene como finalidad central promover y apoyar el desarrollo económico, social y cultural de los campesinos. La Comisión Interministerial de Desarrollo Rural Integral pretende *enfocar el desarrollo rural como un esfuerzo interdisciplinario y multi-institucional*. Para ello se están realizando las siguientes iniciativas: creación de una Comisión Nacional de Desarrollo Rural y un proyecto de desarrollo de áreas pobres. Durante 1993 se continuó el programa de trabajo de la Comisión Conjunta INDAP-MUCECH, a nivel de Dirección Nacional, y completando 13 comisiones conjuntas a nivel regional y 30 comisiones conjuntas a nivel de área. Existe también un número relativamente importante de programas específicos e inicialmente muy dispersos. Durante el último año se ha realizado un esfuerzo para mejorar la eficacia de estos programas y crear nuevos programas complementarios. Excepto programas conjuntos como el programa INDAP-CONAF-FOSIS de forestación, el programa INDAP-FOSIS de riego, el recién iniciado sistema de Ahorro y Crédito Campesino INDAP-BANCO DEL ESTADO (BECH), existe escasa articulación entre los diferentes programas, incluso dentro de una misma institución y entre las diferentes instituciones involucradas. A esto se agrega una débil organización del sector campesino en general. Sin embargo, el principal problema del sector agropecuario y forestal es la poca claridad de la política macroeconómica hacia el sector, que se caracteriza por intervenciones coyunturales y dispersas. Más aún, falta una visión del sector más a largo plazo, que perjudica especialmente a los pequeños productores de cultivos tradicionales y ha provocado el empobrecimiento de muchos agricultores. Este

fenómeno ha generado un problema económico y social de cierta magnitud, especialmente en las regiones Séptima y Octava.¹⁵ Cabe observar que precisamente es en el sector agropecuario donde existe un mayor porcentaje de trabajadores con bajos ingresos. Se ha hecho un esfuerzo para mejorar e innovar instrumentos de apoyo en los últimos dos años, pero falta un plan nacional de apoyo y desarrollo del campesinado y de los sectores rurales.

En una situación similar se encuentra el sector de la pequeña minería artesanal, donde la Empresa Nacional de Minería, ENAMI, tiene por objetivo fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería no ferrosa. No existe una institución estatal que apoye a pequeños mineros y pirquineros que laboran en otros sectores, como es el caso de los pirquineros del carbón. En 1992 se creó el Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal, Pamma, cuyo objetivo consiste en promover un mayor nivel de vida en las comunidades mineras que componen el sector minero artesanal. Una filial de ENAMI, COPEMINAS, tiene a su cargo el diseño, operación y seguimiento del programa. Sin embargo, a nivel de la política macroeconómica sectorial no se otorga ninguna importancia al sector de la pequeña minería artesanal, a lo que se agrega la escasa o nula organización de los pirquineros. Finalmente, se olvida por completo que, en muchos casos, la minería significa un ingreso adicional, complementario y/o alternativo para comunidades pobres que se dedican también a la agricultura y/o a la pesca.

En una posición opuesta a las anteriores se encuentra el sector de la microempresa propiamente tal, que se caracteriza por su gran diversidad sectorial y por su bajo nivel de organización. Para el sector manufacturero, existe el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, institución filial de CORFO, que tiene por objetivo apoyar el desarrollo de la pequeña, mediana industria y artesano nacional. En los últimos tres años, SERCOTEC ha desarrollado algunos programas y

acciones vinculadas directamente a microempresas industriales, artesanales y de servicios a la producción, algunos de ellos en conjunto con FOSIS, destacándose el programa conjunto SERCOTEC-FOSIS en el área de la artesanía, con la creación de una comercializadora. A pesar de algunos programas relativamente exitosos pero a pequeña escala, queda la impresión de que los servicios de SERCOTEC están más destinados a la pequeña y mediana empresa y, eventualmente, al segmento de la microempresa con capacidad de reproducción ampliada. En este sentido, cabe destacar que es FOSIS el que ha desarrollado una mayor cantidad de iniciativas y programas específicos destinados al sector de la microempresa, particularmente en el ámbito de los créditos, la capacitación y la asesoría técnica, pero también en el ámbito de un desarrollo más integral, con la creación de los Centros de Iniciativa Empresarial, CIEM. Sin embargo, muchas veces la diversidad de programas ha impedido una mayor articulación de éstos, incluso dentro de la misma institución. Por otro lado, la dependencia exclusiva de mecanismos de licitación impidió en muchos casos dar la continuidad necesaria a programas iniciados anteriormente y su necesaria articulación con otros programas y/o instituciones. También falta cierta diferenciación entre las necesidades de pequeños productores de bienes y las necesidades de pequeños productores de servicios y comercio, teniendo estos últimos una rotación mucho más rápida de su capital de operación y requiriendo, generalmente, menos inversiones en capital fijo para su modernización. En este sentido, se pone en duda si el rol de FOSIS es subsidiar a la banca para abrir sus puertas al crédito al microempresario, dado que los bancos seleccionarán los créditos más seguros, es decir, la microempresa con capacidad ampliada que debiera tener por sí sola acceso a los créditos, y las microempresas con rotación rápida de capital como son los comerciantes y las empresas de servicios, quedando fuera el concepto de desarrollo real de la microempresa, particularmente la manufacturera. Esta política sólo obedece a la preocupación de recuperar los fondos invertidos como principal criterio de operacionalidad, el mismo que maneja Corfo y no constituye novedad.

15. Mensaje Presidencial al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1993.

Aquí también se requiere no sólo de un cuadro jurídico, refiriéndose entre otras fuentes a la ley que existía en 1969, sino también de una voluntad política de desarrollar seriamente un sector que va a cobrar cada vez más importancia dentro de la globalización neoliberal de la economía.¹⁶

Con respecto a los antecedentes legales para la definición de la micro y pequeña empresa, cabe mencionar la Ley N° 17.386 de 1969, que establecía determinados beneficios tributarios a las personas que *tuvieran 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. Sin embargo, 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 ocupe más de 15 trabajadores entre empleados y obreros, y cuyo capital no exceda al 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 de cálculo el sueldo mínimo actual), el límite máximo de capital fijo es de alrededor de 1.500 UF o sea US\$37.500. Este valor se acerca al valor máximo de capital fijo utilizado por SERCOTEC de 2.000 UF o sea US\$50.000, y por FOSIS de 1.000 UF o sea US\$25.000. Estas definiciones rescatan dos características esenciales de la gran mayoría de los establecimientos considerados como microempresas: la importancia del factor trabajo y la escasa dotación de capital fijo, que generalmente sólo permite una reproducción simple. En forma adicional se pueden considerar las definiciones operacionales para los sectores de la pesca artesanal (Ley de Pesca), de la pequeña minería artesanal (ENAMI) y de la pequeña producción campesina (INDAP).

El conjunto de definiciones legales sectoriales puede formar un punto de partida para la elaboración de una política de fomento más amplia, que sea coherente con la política macroeconómica y considere políticas sectoriales específicas. Dentro de este contexto macroeconómico, la integración de la pequeña producción al desarrollo y su necesaria modernización, deben contemplar las siguientes transformaciones: asegurar el acceso a recursos financieros adecuados, a recursos naturales, a recursos tecnológicos, a mercados de insumos y productos, a la capacitación y formación permanente. En algunas de estas transformaciones básicas, los actuales programas de fomento del gobierno han desarrollado instrumentos interesantes, pero que no siempre han tenido los efectos esperados por falta de complementación con otros instrumentos y por falta de integración en una política macroeconómica que cree espacios efectivos de integración a los mercados.

En el sector agropecuario, por ejemplo, el mejoramiento de la infraestructura vial, la instalación de centros de acopio, de centros de maquinaria e insumos, tienen un impacto mucho mayor que los programas tradicionales de transferencia tecnológica o de capacitación. Este tipo de fomento debe ser acompañado por una orientación política del sector agropecuario, favoreciendo el desarrollo de los cultivos tradicionales, donde la pequeña producción campesina representa el 30 por ciento de la producción total del sector. En 1992 operaron siete poderes compradores de trigo en convenio con COTRISA. En 1993 se abrieron once poderes compradores, entre la VII y X regiones, cinco de los cuales serán gestionados directamente por aquellas organizaciones campesinas que, el año anterior, demostraron una alta eficiencia en sus operaciones. Para dar una mayor transparencia en los mercados en zonas campesinas, operarán sistemas de comercialización de maíz, frejol, garbanzo, lenteja y arroz. En estos sistemas, empresas privadas de corretaje agrícola operarán en determinados sectores geográficos de las regiones VI, VII y VIII, por cuenta de, o en asociación con organizaciones campesinas regionales y locales. El problema reside en que estas regulaciones de mercado no

coinciden con la implementación de los otros instrumentos disponibles.¹⁷

En este sentido, es fundamental la creación de un ambiente macroeconómico estable y favorable para el desarrollo de la pequeña empresa y asegurar la coherencia necesaria entre políticas macroeconómicas a mediano y largo plazo y los instrumentos específicos de fomento de la pequeña empresa.

4. ALGUNOS ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La globalización de las culturas y de los sistemas económicos, los profundos cambios tecnológicos, el renacimiento de conceptos de desarrollo humano y científico, nos sitúan en múltiples bifurcaciones de sistemas lejos del equilibrio.¹⁸ Dentro de este contexto de cambios, el Estado debe cumplir un rol regulador importante. cualquiera sea su fórmula de expresión regional interna, con el objetivo de posibilitar y fomentar un desarrollo equitativo y participativo, aumentando el bienestar de sus miembros.

Cabe señalar que Mideplan¹⁹ postula como elementos principales de una estrategia de fomento de la pequeña producción para su integración al desarrollo, en primer lugar, la generación de un consenso en el país y en los actores más directamente involucrados, acerca de la importancia de desarrollar la pequeña producción, y, en segundo lugar, el desarrollo de un conjunto de políticas que tengan como orientación la modernización de los pequeños productores, sobre la base de facilitar su acceso a las oportunidades de la economía.

En efecto, el desarrollo con equidad no sólo es

un problema de distribución de ingresos, sino y sobretudo, un problema en la equidad de acceso a recursos para la generación de ingresos. Es el acceso exclusivo de unos pocos a las fuentes de riqueza el que distorsiona por completo el desarrollo económico. Los mercados son falsificados continuamente por grandes capitales y carteles. La legislación favorece el desarrollo de grandes empresas y cierta concentración de ingresos. Una misma persona puede percibir legalmente múltiples ingresos por el sólo hecho de ser socio de directorios de varias sociedades anónimas, mientras que se espera que el microempresario cumpla con todas las funciones empresariales, incluyendo la de trabajador. En segundo lugar, se identifica microempresa con microempresario, dejando en el olvido lo que se podría denominar los "microtrabajadores".

Cuando hablamos de una estrategia de desarrollo para la microempresa, la pequeña producción, nos referimos a la microempresa como tal, incluyendo al microempresario y a los trabajadores. En este sentido, debe ser entendido también el concepto de la modernización, aplicada a la microempresa, donde la innovación tecnológica se desarrolla al servicio del trabajo.

Más que la creación de políticas específicas de fomento, donde las diferentes organizaciones del Estado y las organizaciones no gubernamentales han dado muestras de cierta creatividad, se requiere por parte del Estado, la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de la microempresa y su integración plena a la economía. Esta estrategia debe estar inspirada en la creación de espacios y de cierta equidad en el acceso a los recursos para la generación de ingresos, destacándose el acceso a recursos naturales (propiedad, concesiones, riego, infraestructura etc.), recursos financieros (acciones, bonos, crédito, leasing, etc.), recursos humanos (educación, formación, capacitación, etc.), recursos de mercado (mercados cautivos, mercados parcelados, mercados de insumos, etc.), recursos tecnológicos (investigación aplicada, desarrollo de productos, etc.), recursos legales (facilidades tributarias y reglamentarias, marcas y patentes, permisos, etc.).

Dentro de una estrategia más amplia, tendiente

17. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «Los programas de compensación social en la región: realidades y propuestas. El caso de los programas de fomento para la microempresa en Chile», documento presentado al Seminario «Políticas de ajuste, Fondos de Inversión Social y ONG», ALOP, Rio de Janeiro, junio de 1993.

18. ILYA FRIGOGINE, ISABELLE STENGERS, "Entre le temps et l'éternité". Ed. Fayard, Paris 1988.

19. MIDEPLAN, "Estrategia de fomento de la Pequeña Producción para su integración al desarrollo", Santiago, diciembre de 1992.

a armonizar políticas macroeconómicas con políticas funcionales y sectoriales de fomento de la microempresa y la pequeña producción, se proponen algunos elementos que puede ampliar el acceso del sector a los recursos económicos. Estos elementos corresponden también a los problemas más sentidos del sector: comercialización, financiamiento, capacitación y entorno legal.

A. EL DESARROLLO DE MERCADOS PARCELADOS, SEGMENTADOS Y CAUTIVOS

En primer lugar, cabe destacar que es un mito que no existen mercados cautivos. En segundo lugar, la legislación actual favorece la creación de mercados cautivos para la grande y mediana empresa, particularmente en el sector de la construcción.

Uno de los problemas importantes que debe enfrentar el Estado son las licitaciones públicas internacionales, donde se enfrenta muchas veces con empresas transnacionales o carteles internacionales.²⁰ Generalmente estas licitaciones se analizan exclusivamente en sus aspectos técnicos y financieros, sin considerar las posibles ventajas para el desarrollo tecnológico del país. La compra de aviones para la defensa no se refiere necesariamente a la compra de productos terminados, como lo demuestra la negociación entre EE.UU. y Bélgica en la década de los setenta, donde la compra fue condicionada a la producción de un alto porcentaje de partes, piezas y componentes en Bélgica, lo que permitió de paso la transferencia de tecnología y la creación de un importante número de puestos de trabajo.

La instalación de una línea de metro en Chile puede resultar mucho más ventajosa para el país cuando una parte importante de los elementos puedan ser fabricados en Chile, sea por productores nacionales o por una inversión directa para constituir empresas extranjeras especializadas. Cabe observar que, por parte de algunas empresas como Emos, el Metro y otras, se hizo un esfuerzo en términos de exponer los requisitos en productos, piezas y partes que han requerido estas empresas. Esta comunicación entre empresas estatales y las

pequeñas empresas tendría que ser más permanente y transparente, de manera que se genera una relación más eficiente.

Otro ejemplo, esta vez de mal manejo de licitaciones públicas, lo constituye la licitación internacional que se realizó para ropa hospitalaria al inicio de 1990, licitación adjudicada a una empresa de la República de China Popular, fuertemente subvencionada por China. En primer lugar, este tipo de licitaciones no deberían tener un carácter internacional. En segundo lugar, esta licitación pública se podría haberse realizado por regiones, lo que hubiera dado mayores posibilidades de participación a las pequeñas y medianas empresas, sin costos adicionales para el Estado. La parcelación de los mercados públicos beneficia a la pequeña y mediana empresa e impide la monopolización y la formación de carteles. Nada impide al Estado utilizar precios internacionales de referencia como condicionamiento de las licitaciones regionales y locales, para asegurar una competencia leal y velar por los intereses de los consumidores y de su propio presupuesto.

Otro elemento que incide en la parcelación y la segmentación de mercados son las marcas y patentes. Considerando las marcas comerciales, y si se tienen en cuenta los datos proporcionados por unos 80 países que producen regularmente estadísticas sobre la materia, se observa que se pasó de una cifra global de algo más de 400 mil solicitudes presentadas por año en esos países a fines de la década de 1960, a cerca de 1,2 millones de solicitudes presentadas en todos ellos en 1991.²¹ Por otro lado, la ley sobre patentes farmacéuticas ha permitido en el pasado el desarrollo de una industria nacional y de laboratorios nacionales en beneficio del consumidor. Intentos similares en Bangladesh y Colombia en la década de los setenta, han sido boicoteados por carteles de las empresas farmacéuticas transnacionales, que obtuvieron las presiones de chantaje de sus respectivos gobiernos.²² Leyes especiales de marcas y patentes, asociadas a la tradición y creación artesanales, han permitido

21. LA EPOCA, septiembre de 1993.

22. DANIEL CHUDNOVSKY, "Empresas multinacionales y ganancias monopolísticas en una economía latinoamericana", Ed. Siglo XXI, Argentina, 1974.

durante décadas el desarrollo de miles de pequeñas empresas artesanales especializadas en diferentes rubros, donde cabe destacar la producción a pequeña escala de quesos, cervezas, instrumentos musicales, etc. Muchas veces la legislación especializada ha sido asociada también a marcas de origen, como es el caso de los vinos franceses, las cervezas belgas y el pisco chileno.

El mecanismo de creación de mercados parcelados y/o segmentados es válido cuando se requiere de una diferenciación específica de los productos respecto de los productos similares fabricados en gran escala por empresas grandes, y muchas veces transnacionales.

Sin embargo, no siempre la creación de mercados parcelados es una solución para el pequeño productor. En el caso de algunos productos, donde el pequeño productor tiene un peso importante, conviene crear un mercado con características masivas a través de modernos centros de acopio y transacciones, evitando precisamente una parcelación excesiva, de la cual se benefician sólo los intermediarios. Es el caso del sistema de acopio y transacciones computarizadas del mercado de tulipanes en Holanda, que permite realizar operaciones instantáneas de compraventa con una entrega dentro de las 24 horas según el país de destino. Una eficiente regulación de estos mercados permite el acceso directo del pequeño productor en mejores condiciones, dado que no sólo se transan sus productos individuales, sino de todo un sector, lo que permite obtener mejores precios, especialmente en los sectores agropecuarios y de pesca. Cabe mencionar que Indap ha incursionado en este sector a través de su programa agroindustria y comercialización.

Hasta el momento el mecanismo más difundido es la subcontratación y la maquila, mecanismo que ha sido fomentado particularmente por Sercotec e Indap con cierto grado de éxito en algunos sectores. La principal ventaja de la subcontratación, es que permite una canalización adecuada de innovaciones tecnológicas. En el sector agrícola los cultivos de contrato han demostrado, en general, una gran eficacia en la transferencia tecnológica, mucho más que los programas tradicionales de Indap. Una segunda ventaja, aunque

discutible, es la seguridad de ingresos que ofrece un mercado cautivo. Esto último constituye a la vez, la principal desventaja de este sistema, en el sentido de que no existe ninguna reglamentación para los servicios subcontratados, lo que induce a una dependencia arbitraria de la empresa o del intermediario que subcontrata. Por supuesto, este sistema conlleva una injusticia implícita frente a los trabajadores, sean éstos trabajadores a domicilio o microempresarios. En la cadena nadie se hace responsable de las cotizaciones de salud o de jubilación. El sistema le conviene a las empresas grandes, que expulsan servicios para sustituirlos por subcontrataciones en las que no tienen ninguna obligación legal frente a los trabajadores o microempresas subcontratadas. Urge una regulación que cubra los derechos de los subcontratados, particularmente en el trabajo a domicilio y en el trabajo temporero.

A un nivel más local, los municipios debieran poder licitar ciertos servicios directamente a nivel local cuando estos no excedan cierto monto y cuando las pequeñas empresas locales cumplan con los requisitos de los precios de mercado. Las experiencias en algunas comunas de la recolección de basura reciclable como papel, botellas, fierros, etc., han dado resultados positivos en la medida que se han suscrito convenios relativamente simples entre la municipalidad y asociaciones de recolectores. El éxito ha sido mayor cuando estos convenios han sido acompañados de una educación en los hogares, para que separen cuidadosamente los diferentes tipos de desechos. Las campañas de concientización ecológica, la introducción de tarjetas de identificación y el uso de ropa de trabajo de determinados colores, han dado una dignidad de trabajo a estos recolectores. La habilitación de espacios perdidos como centros de acopio, le ha permitido a estos recolectores, no sólo mejorar su grado de organización, sino también crear las condiciones necesarias para obtener mayor valor agregado de su trabajo. Otro mercado local lo constituyen las escuelas, los centros de salud, la mantención de áreas verdes, donde muchas adquisiciones pueden ser derivadas a pequeños productores locales o regionales.

Pero también en el ámbito privado existen po-

sibilidades de desarrollar mercados cautivos parcelados. Varias escuelas privadas en la Región Metropolitana exigen el uso de buzos con la insignia del colegio. Con tal motivo, suscriben un convenio con un reducido número de empresas, que confeccionan estos buzos en forma exclusiva. Las ventajas pueden ser interesantes, tanto para los consumidores como para los pequeños productores. En efecto, al tener una demanda asegurada, el productor puede reducir y planificar sus costos, lo que puede constituir una ventaja para los consumidores en términos de precio/calidad.

En otros ámbitos de la economía la asociación de microempresas cobra particular importancia. En los servicios al hogar, existen experiencias interesantes en algunas comunas europeas en las que se han desarrollado los servicios S.O.S. integrados, que funcionan las 24 horas del día y que contemplan todo tipo de reparaciones con garantía, siendo reconocidos los servicios por las empresas públicas y/o por empresas privadas importantes. Se trata de asociaciones de técnicos especializados (gasfitería, electricidad, electrodomésticos, etc.) que arriendan una oficina conjunta con secretarías de turno y teléfono con recados, similar al funcionamiento de un radiotaxi. Aseguran rapidez, eficiencia y calidad, pero cobran también el precio justo de su servicio. La capacitación, la eficiencia, la calidad y la ética juegan un papel fundamental en el desarrollo de este sector. En este sentido, es necesario destacar los grandes esfuerzos de Sercotec-Corfo para fomentar la asociatividad de empresas, aunque los mecanismos no siempre son accesibles para el pequeño productor.

Lo anterior demuestra que existen diferentes tipos de mercados para la producción en pequeña escala, pero que éstos dependen de la voluntad política de fomentar y abrir los espacios, por parte del Estado, y de la madurez y la voluntad de los pequeños productores de saber aprovechar estos espacios.

B. UNA BOLSA DE ACCIONES PARA LA MICROEMPRESA

Uno de los problemas fundamentales de la microempresa es el acceso en igualdad de condiciones al mercado de capitales y a los recursos financieros. Es llamativo que los partidarios de la libre empresa y de la propiedad privada, sólo consideran cierto mejoramiento de acceso a los recursos crediticios, dando como axioma que este acceso a recursos financieros debe ser marginal para la microempresa. La mayoría de los programas de crédito para microempresas consideran exclusivamente capital de trabajo. No obstante, se experimentaron con relativo éxito algunas líneas piloto, como el programa *leasing Fosis-Indes*.

Frente a esta profunda desigualdad de acceso a los recursos financieros, los defensores de la libre iniciativa debieran postular una igualdad de condiciones iniciales para toda persona o grupo de personas que quieren incursionar en el mundo empresarial.

El financiamiento no sólo consiste en préstamos, y créditos, sino también y sobre todo, en la captación de recursos del mercado, como son las acciones, los bonos privados y del estado, que puedan asegurar un desarrollo más a largo plazo, asegurando a la vez, una rentabilidad razonable para los inversionistas. Por otro lado, es importante resguardar la autonomía del microempresario como dueño y trabajador de su empresa, lo que le distingue de las sociedades anónimas.

Es decir, hay que conciliar dos intereses: el del inversionista para obtener un dividendo interesante y seguro, y del microempresario por ser dueño de su empresa y acceder a capitales a largo plazo. Estos son los dos elementos fundamentales que han dado origen a la constitución de una bolsa de acciones para microempresas, considerando además, que este mecanismo puede constituir una

democratización profunda de la economía y asegurar una participación dinámica de la microempresa en el desarrollo económico.

Combinando ambos intereses, el principio básico de la bolsa de acciones funciona como una compañía de seguros, que contabiliza el riesgo en base a probabilidades sobre un universo suficientemente amplio con reglas preestablecidas. En este sentido, hay que diferenciar la propuesta de las experiencias de Fundaciones de Capital de Riesgo, que se han experimentado, entre otros países, en Holanda y Francia, pero que no son adaptables para el desarrollo de la microempresa.

Desde el punto de vista de la captación de recursos para alimentar la bolsa de acciones, se puede considerar el aporte de un 1 por ciento del capital de la banca privada (actualmente la deuda de la microempresa constituye en su totalidad alrededor de 1,4 por ciento), el aporte de un 1 por ciento del capital de las AFP (que no compromete su rentabilidad), el aporte de un 1 por ciento de los recursos del Estado destinados a la microempresa, y un aporte interesado de empresas privadas y de personas particulares. Eventualmente se constituye un fondo de garantía especial del Estado, que cubre las inversiones/ahorros realizados. En términos generales se le asegura al inversionista un dividendo mínimo sobre la inversión, que puede ligarse a la tasa de interés vigente.

Por otro lado, cada microempresario que entra a la bolsa, se compromete a pagar un dividendo que se fija un punto por encima de los intereses del mercado, sabiendo que puede contar con las acciones adquiridas para un período mínimo de diez años. La ventaja para el inversionista reside en que obtiene un dividendo asegurado durante diez años por encima de la tasa de interés del mercado. La ventaja para el microempresario es que puede contar con un capital a largo plazo de, por lo menos, diez años, sin que esto comprometa la propiedad de su empresa, conservando el microempresario por lo menos el 51 por ciento de las acciones, que son a la vez garantía para la bolsa de acciones. El dividendo es razonable, dado que tiene la opción entre pagarlo durante un plazo suficientemente largo como cualquier empresa y comprar de a poco las acciones, disminuyendo

paulatinamente el monto del dividendo.

A nivel macroeconómico, la bolsa de acciones para microempresas constituye una relación ahorro-inversión directa, y aumenta automáticamente la capacidad de inversión productiva del país. Además, el mecanismo de la bolsa asegura una democratización profunda de la economía, equilibrando los intereses de los pequeños inversionistas con los intereses de los microempresarios. Se sugiere en este sentido, iniciar la bolsa con una administración mixta entre el Estado, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de las AFP, para regular el sistema durante los primeros años, para luego discutir la conveniencia de traspasar el sistema al sector privado bajo regulación de los actores mencionados.

En algunos sectores, como en el agropecuario, la bolsa puede tomar la forma de un parque de maquinaria que se traspase paulatinamente a las asociaciones campesinas. Esto se ha experimentado con éxito en algunos países europeos.

C. FORMACION, EDUCACION, CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA

Tal vez éste es el ámbito donde el Estado ha desarrollado iniciativas más interesantes a través de sus diferentes instituciones. En efecto, existe conciencia de que la modernización de la economía depende en gran medida de la formación de recursos humanos, y por ende, de la educación formal. Las iniciativas del Estado, de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros entes privados, han sido ampliamente publicitadas en la prensa y en revistas especializadas como Cepemi, Conupia, Empresario, etc. Por estas razones nos limitamos a desarrollar algunas ideas en torno a las deficiencias de la educación formal.

Sin embargo, a pesar de las iniciativas estatales y privadas, es la educación formal la que tiene el mayor atraso frente a los procesos rápidos de innovación tecnológica y los consecuentes cambios en la sociedad. Las escuelas, en su gran mayoría, son conceptualizadas como fábricas a la imagen de la gran industria y del Estado, que debieran absorber la mayor parte del empleo. No están

diseñadas, en su actual conceptualización, para educar personas creativas.

Además, en el caso chileno, el sistema educativo formal está destinado a crear elites. La creación de centros universitarios privados corresponde básicamente a la preocupación de personas con recursos para quedarse dentro de estas elites, independientemente de la potencialidad de los alumnos que cuentan con esos recursos financieros. Este elitismo, inculcado a los niños desde pequeños, dificulta también la valorización de alternativas como son las escuelas técnicas y la formación de cuadros intermedios, que es precisamente uno de los grandes problemas en una sociedad en evolución.

En lo que concierne a la educación formal, cabe mencionar la necesidad de introducir la computación en forma masiva en las escuelas, asegurar la igualdad de condiciones formativas para los jóvenes, incorporar técnicas de formulación, análisis y evaluación de proyectos, tanto económicos como sociales, incorporar elementos de formación económica y gestión, modernizar las Escuelas y Liceos Técnicos. Estas son algunas medidas que deben facilitar a mediano y largo plazo la incorporación de los jóvenes a los aparatos productivos, no sólo desde una perspectiva de búsqueda de empleos, sino y sobretudo como creadores de trabajo. Es necesario destacar que algunos grupos de empresarios han tomado iniciativas interesantes durante los últimos años.

Finalmente, hay que rescatar el rol de los centros universitarios en la transferencia tecnológica y el desarrollo de productos para la pequeña empresa. Los pequeños productores generalmente no tienen los recursos necesarios para desarrollar nuevas tecnologías, tampoco tienen acceso a instituciones estatales como Fontec y Fondes. Son las universidades, particularmente en regiones, las que tienen la potencialidad de poner su capacidad a disposición del pequeño productor, y pueden orientar sus esfuerzos al fomento de los pequeños productores regionales. Los estudiantes pueden jugar un papel muy importante desarrollando prácticas y tesis de grado en torno a la problemática de la pequeña producción regional.

D. LEGISLACION Y TRAMITES

Como se mencionó anteriormente, la formalización propiamente tal tiene muy poca relación con el éxito o fracaso de la microempresa. Al contrario, tiene mucho que ver la acogida de las iniciativas empresariales por parte de las autoridades y particularmente la municipalidad.²³

En primer lugar, la municipalidad es concebida erróneamente como un ente administrativo y/o fiscalizador. Más que un gobierno local, el municipio debe ser conceptualizado como un conjunto de servicios para sus habitantes. En este sentido, debe asegurar el acceso de los ciudadanos, y en este caso de las microempresas, a un conjunto de servicios que brinde el Estado a nivel regional y local. Cabe mencionar aquí el convenio entre Sercotec y la Subsecretaría de Desarrollo Regional: "Hacia un municipio amistoso con las Pymes", que significa un avance en la materia.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las leyes fueron pensadas para la grande y mediana empresa y dificultan o imposibilitan el acceso de la microempresa en particular. Sin entrar en la necesidad de una legislación especial, existen experiencias exitosas que no implican costos adicionales y, a veces, significan ahorros, tanto para el municipio como para el microempresario.

Entre otras iniciativas se puede mencionar la instalación de una ventanilla única y un formulario único para todos los trámites necesarios, pudiendo otorgar un permiso provisorio (existente) cuando no hay impedimentos de salud, ambiente o seguridad para el vecindario, o para los posibles consumidores de los productos o servicios solicitados. El permiso provisorio podría tener la duración de un año, lo que permite al microempresario cumplir con otros requisitos reglamentarios.

En el caso de jóvenes empresarios menores de treinta años, éstos pueden iniciar sus actividades bajo las mismas condiciones, pero con una inscripción simplificada que queda exenta de impuestos

23. LIBERO VAN HEMELRYCK, exposición en el seminario "Gestión y Desarrollo de Economías Locales", Santiago, 5 de agosto de 1993.

durante el primer año, de manera que puedan probarse.

Respecto de las tributaciones, es posible utilizar la actual ley sobre actividades artesanales que permite una serie de simplificaciones, y aplicarla a aquellos microempresarios que emplean menos de diez trabajadores y declaran un capital fijo de menos de 2.000 UF. La mencionada Ley de 1969, puede servir de base para una sistematización del tema.

El sector más desprotegido es el de los trabajadores. En primer lugar, éstos deberían tener la posibilidad de asociarse en sindicatos por rubros o por regiones, beneficiándose con contratos colectivos que les permitan ser afiliados a sistemas de salud y seguro social, cubrir la seguridad de trabajo y la seguridad social en forma colectiva, lo que conviene tanto a los trabajadores como a los aseguradores, partiendo de la base de un porcentaje de aporte propio, un porcentaje de una caja de empleadores y un porcentaje del Estado. Más que los microempresarios, —que muchas veces perciben el interés de trabajadores asegurados y mejor capacitados—, son los sindicatos tradicionales los que parecen tener poco interés en el desarrollo de este importante sector.

Relacionado con lo anterior y a pesar de la creatividad demostrada en materia de asociatividad, la organización del sector, tanto de empresarios como de trabajadores, sigue siendo una de sus grandes debilidades. Tampoco existe una legislación adecuada para las asociaciones operacionales, lo que se podría resolver al legislar sobre asociaciones temporales con objetivos específicos. Este tipo de asociaciones se refiere tanto a las asociaciones entre diferentes microempresas, entre microempresas y empresas de mayor tamaño como a la asociación entre el microempresario y sus trabajadores.

Otros elementos legales se han abordado en capítulos anteriores, especialmente respecto a la legislación sectorial y a la definición de la microempresa, la protección de propiedad artesanal y el acceso a patentes y marcas.

La implementación de éstas y otras propuestas requieren, en primer lugar, de una voluntad política de desarrollar el sector, un mayor grado de organización de las microempresas y pequeños productores, una coordinación de los instrumentos existentes y un mayor grado de acceso a nivel local, y, sólo en segundo lugar de una serie de iniciativas legales.