

# Ideas y proposiciones para un plan nacional de fomento de la pequeña producción

Carlos Calderón Azócar  
Departamento de Microempresa, FOSIS

## A. EMERGENCIA DE UN NUEVO TEMA

Si bien el tema es aún reciente, la relevancia de la *Pequeña Producción* (PP), pareciera que hoy no está en discusión.

Se habla de su importancia en materia de empleo, sosteniéndose que estas pequeñas unidades económicas absorben una parte significativa de la fuerza de trabajo, o que la producción de una alta proporción de determinados bienes o servicios provienen de estos sectores. Es así que suele mencionarse que es en la pequeña producción donde se genera casi la totalidad de la artesanía, cerca del 90 por ciento de los productos frescos del mar, altas proporciones de la producción alimentaria básica (chacras y hortalizas, legumbres, algunos granos básicos, etc), y una parte sustantiva de servicios productivos o personales.

Algunos de los sectores de la pequeña producción controlan una parte importante de los recursos productivos, como es el caso de los pescadores artesanales respecto del acceso a las cinco millas, o el de los campesinos que controlarían cerca de un tercio de la tierra del país.

152 Sobre la base de las cifras o estimaciones anteriores se sostiene, adicionalmente, la importancia potencial de estos sectores en términos de desarrollo productivo.

Finalmente, considerando que cerca del 40 por ciento de los chilenos laboran en unidades de hasta 5 trabajadores,<sup>1</sup> se sostiene que este sector debe ser tomado seriamente en cuenta en cualquier estrategia de superación de la pobreza basada en el crecimiento económico y la inversión social ya que, si se logra incrementar la productividad y los ingresos de estas unidades, se podrá resolver de un modo no asistencial la situación en que vive una proporción muy alta de los pobres de Chile.

Excluyendo sectores no directamente productivos, como los servicios personales de tipo doméstico; el comercio, los servicios gubernamentales, financieros y municipales y sociales; la *pequeña producción* (PP) en Chile estaría conformada por:

- Unos 300.000 activos en microempresas, artesanía y actividades similares por cuenta propia,<sup>2</sup>

1. Y alrededor del 50 por ciento, si se consideran las unidades de hasta 10 trabajadores.
2. Estimaciones en base a la encuesta CASEN (MIDEPLAN, 1990) indicarían que en establecimientos o unidades productivas de hasta 5 trabajadores, trabajarían unas 316.000 personas. Para este cálculo se han considerado sólo los sectores de *manufacturas y construcción*, excluyéndose expresamente los servicios personales y domésticos (448.951 personas), los servicios gubernamentales y financieros (59.669 personas), los servicios comunales y sociales (87.479), y el comercio (451.131 personas).

- Unos 140.000 activos del transporte, comunicaciones y/o almacenaje.<sup>3</sup>
- Unas 250 mil unidades de producción campesina familiar, de las que participarían unos 400 mil activos (la mitad de los cuales, aproximadamente, serían a su vez trabajadores asalariados de temporada),<sup>4</sup>
- Alrededor de 58.000 activos en el sector de la pesca artesanal (entre los dedicados a las actividades de extractación o cultivo, y los que desempeñan labores auxiliares),<sup>5</sup> y

Si se toman las cifras del INE (encuesta de empleo trimestre móvil julio/septiembre de 1991) para unidades de hasta 4 trabajadores, se tendrían en los sectores productivos (industria y construcción) un total de 246.000 activos.

Sobre la base de ambas fuentes de cifras hemos supuesto (siempre con algún arbitrio) que son unas 300.000 personas las activas en este tipo de unidades productivas, en el rango entre 1 y 5 trabajadores.

Si se consideran los mismos tipos de establecimientos, pero con un número de hasta 9 trabajadores, según MIDEPLAN (encuesta CASEN, 1990), los activos en este tipo de unidades ascenderían a 408,8 mil personas y según el INE (encuesta de empleo, trimestre móvil julio-septiembre de 1991), en unidades de hasta 9 trabajadores, habrían 315.000 activos. Como puede apreciarse, el rango 5-9 trabajadores, no es muy significativo desde el punto de vista del empleo.

3. Según la encuesta CASEN (op. cit.) serían unas 128 mil personas en actividades de transporte y comunicaciones, en unidades de hasta 5 trabajadores. Según la citada encuesta del INE, las personas dedicadas al transporte y almacenamiento en unidades de hasta 4 trabajadores, serían 148.000.

Si se consideraran las unidades de hasta 9 trabajadores, según la primera fuente serían unos 145 mil activos y, según la segunda, unos 172 mil. Nuevamente se corrobora que el rango 5-9 trabajadores, no es muy relevante desde la perspectiva del empleo.

4. Las diversas fuentes, señalan que la agricultura campesina esta conformada por 240.000/260.000 familias. No se ha usado en este caso la encuesta CASEN por ser poco apropiada para la obtención de cifras en este sector (inclusión en una sola categoría para "agricultura, caza y pesca", y uso de categorías de establecimientos de 1 trabajador, y de 2-5 trabajadores, poco útiles para dar cuenta de las especificidades de la economía campesina). Según la encuesta INE ya citada, los trabajadores "independientes" en este sector, serían 300.000 (una parte de los cuales pueden trabajar además como asalariado, al menos temporalmente).
5. Serían unos 54.000 en actividades directamente extractivas (y de cultivos), y 4.000 en labores auxiliares (de orilla). Fte.: IFOP, 1989.

- Unos 15.000 pirquineros.<sup>6</sup>

En total, se trataría de algo más de 900 mil activos (trabajadores y empresarios) en este tipo de actividades, lo que representaría cerca del 22 por ciento de la fuerza de trabajo y casi el 42 por ciento de aquélla dedicada a actividades directamente productivas.

## B. LA NOCIÓN DE PEQUEÑA PRODUCCIÓN

Diversos términos y siglas empiezan a estar en boca de iniciados y legos: "microempresa", "pequeños productores" o "micro-productores"; "artesano", "producción artesanal" o "empresas artesanales"; "talleres", "economía popular o solidaria", "emprendedores populares"; "PYME", "PYMI", "ME" y "MI", entre otras.

Tras cada uno de estos términos se esconden ambigüedades y opciones. Y se discute, por ejemplo, si los campesinos o pescadores artesanales son también microempresarios, o si lo único que caracteriza a estos sectores es su tamaño reducido, por lo que corresponderían al estrato "inferior" de la "PYME" ("Pequeña y mediana empresa") en cuyo caso podría ser perfectamente asimilada a ella o, por el contrario, se trataría de formas de producción esencialmente diferentes.

*¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a la pequeña producción?*

### 1. Una identidad específica

Desde el punto de vista analítico, nuestro planteamiento central es que la pequeña producción tiene

Como en el caso del sector campesino, no se han utilizado las cifras de la CASEN-90, por las mismas razones expuestas en la nota anterior. Según la encuesta INE (op. cit.), serían unas 25.000 personas, cifra similar a la de la principal categoría de extractores (pescadores propiamente tales), que según la citada fuente IFOP serían unos 26.000. En cualquier caso, una vez concluido el Registro de Pesca Artesanal que contempla la nueva (actual) Ley de Pesca, será posible precisar estas cifras.

6. En este caso coinciden las cifras MIDEPLAN (encuesta CASEN) e INE (encuesta de empleo). Sin embargo, en el primer caso la estimación es respecto de unidades de hasta 5 trabajadores, y en el segundo, de hasta 4.

una naturaleza específica, una determinada racionalidad económica que, siendo distinta a la de las PYME (y a la de las grandes empresas), es común a los diferentes sectores productivos (microempresas, artesanos, pirquineros, campesinos, pescadores artesanales).

a) Sostenemos que no se trata de "PYME chicas". En efecto, *la pequeña producción tiene un tipo de racionalidad económica basada fundamentalmente en el trabajo*, que es el "recurso" que se trata de optimizar y proteger. En cambio, las PYME (y grandes empresas), tienen una racionalidad basada principalmente en la optimización y ganancia del capital.

Algunos han planteado que este tipo de unidades adolece de "falta de capital y tecnología". Sin embargo, si se analiza su estructura de recursos se puede concluir que es el *trabajo* el factor más relevante en la composición orgánica de su capital, lo que no significa que constituya el recurso más abundante sino, muchas veces, sólo el menos escaso.

Desde esta perspectiva, se trata en primer lugar de unidades productivas y de servicios *de personas*, las que se orientan preferentemente a mantener y asegurar su funcionamiento en la medida que constituyen sus propias *fuentes de trabajo*. Ello ayuda a entender, a su vez, su aparente aversión a la denominada "modernización" ya que, si bien ella promete interesantes ganancias a futuro, incrementa también el riesgo: no tanto a perder el capital aportado, sino la propia fuente de trabajo.

En síntesis, para quienes gestionan este tipo de unidades, el riesgo no es solamente perder dinero, sino quedar cesante... Lo que resulta bastante más grave, para quienes tienen escasamente su trabajo como recurso para obtener ingresos.

Es por ello que se requiere efectuar una definición y manejo finos de los instrumentos de fomento ya que, la preservación de la unidad económica como fuente principal o autónoma de ingresos, puede entrar en contradicción con la conveniencia de capitalización. En efecto, en la medida que el capital originario y los ingresos sean muy limitados, los procesos internos de formación de capital pueden entrar en conflicto con la necesidad de ingresos (baja propensión marginal al ahorro).

Pero, sobretodo, dichos procesos pueden estar asociados a la desestabilización de la fuente laboral: por endeudamiento o por consecuencias derivadas de los cambios tecnológicos y de escala propios de la dinámica de dichos procesos (p.e. incremento o cambio en materia de requerimientos de calificación de la mano de obra, o de exigencias administrativas o de gestión).<sup>7</sup>

b) Por otra parte, esta clase de unidades productivas se caracteriza mucho más por el *tipo de relaciones laborales*, que por los factores propiamente económicos como pueden ser los volúmenes de producción, de venta, de activos o de capital. En este sentido, la "escala" es más bien familiar o directa que pequeña. En efecto, cuando en este tipo de unidades trabaja más de una persona en forma permanente, sean éstas familiares o no familiares, prevalecen las relaciones internas directas o primarias.

En el caso de las *empresas o unidades asociativas o de trabajadores*, las relaciones laborales tienen a su vez una *naturaleza particular*, ya que es en los propios trabajadores en quienes radica, a su vez, el ejercicio del principio de soberanía empresarial. En este sentido, aunque se trate de *unidades* con parámetros de capital, niveles de operaciones o de número de trabajadores comparables con los de la PYME o Gran Empresa; no hay posibilidad de confundir unas formas de producción con las otras.

c) Finalmente, asociado a lo anterior, en este tipo de unidades de producción *el empresario es a la vez trabajador directo* (muchas veces el único). Este atributo de *emprendedor y trabajador* hace de este tipo de unidades una realidad y racionalidad particular.

7. Es por ello que, dependiendo de la composición orgánica del capital en estas unidades (o de sus grados de capitalización), determinados instrumentos tienen significación y aceptabilidad radicalmente distinta. Ello lleva a revisar, por ejemplo, algunas de las creencias arraigadas respecto de las bondades o desventajas de instrumentos como el crédito o la bonificación, ya que los efectos perversos o virtuosos de su aplicación no dependen sólo de las metodologías que se empleen, sino fundamentalmente de las características propias del tipo y nivel de desarrollo de las formas de producción a las cuales se orientan e intentan aplicar dichos instrumentos.

En el caso de las *empresas o unidades asociativas o de trabajadores*, este doble atributo se mantiene. En efecto, cuando por el tamaño o complejidad relativa de la empresa o unidad productiva las funciones de trabajo directo y administración se encuentran separadas, a diferencia de empresas medianas o grandes de parámetros económicos comparables; las funciones de administración se encuentran sujetas a la voluntad (colectiva) de los trabajadores a través de los principios de delegación o representación mandatada por lo que, *strictu sensu*, el ejercicio de la empresarialidad sigue radicando en los trabajadores.

Las tres características señaladas: racionalidad económica basada en el trabajo, relaciones laborales directas, y doble atributo de emprendedor y trabajador de quienes las dirigen; son comunes y simultáneas a los artesanos, microempresarios, campesinos, pescadores artesanales y pirquineros.

Estas tres características no se encuentran simultáneamente en el caso de las denominadas Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), y menos en las grandes. En ello radica la diferencia y por ello tal motivo constituiría un error intentar asimilar o reducir unas a la categoría de las otras.

## 2. Inserción precaria y marginalidad

Una última característica común a este tipo de unidades económicas es que su forma de inserción en la economía y la sociedad es de naturaleza *precaria y subordinada*.

La inserción precaria suele traducirse en su habitual marginación de los beneficios del mercado privado y público de servicios: crédito, asistencia técnica, subsidios y transferencias de diverso tipo, capacitación, desarrollo tecnológico, etc.<sup>8</sup>

Dado el carácter subordinado de su inserción en el mercado, este tipo de unidades económicas suelen ser, obligadamente, transferidora neta de recursos a otros sectores y actores económicos a través de *diferentes mecanismos de mercado*, como son los de pago de sobreprecios (por insumos, contratación de créditos a tasas mayores

o de usura, etc.), obtención de menores ingresos por ventas subvaloradas; y por la subvaluación u / o autoexplotación de la mano de obra (remuneraciones bajas, sobretrabajo, carencia de previsión y otros servicios sociales, y reproducción precaria de la fuerza laboral).

Desde la perspectiva señalada, las limitaciones de este tipo de unidades económicas dicen relación más con la precariedad y subordinación de su forma de inserción, que con sus características de eficiencia intrínseca.

En este sentido, su principal limitación —en las condiciones en que “normalmente” se estructura la economía y el mercado, y la sociedad y el estado— es que no tienen capacidad propia suficiente para superar sus condiciones de precariedad y subordinación. Dicho de otro modo, su principal limitación es que, en estas condiciones, *sólo logran mantenerse*.

Por otra parte, su principal fortaleza y potencial radica, precisamente en que, *debiendo desenvolverse en esas condiciones de precariedad y subordinación, son altamente capaces y eficientes para mantenerse y reproducir su funcionamiento*. A esto contribuye también el mercado, a través de los sectores económicos a los cuales la pequeña producción resulta funcional para su desarrollo.

Dicho de otro modo, su principal potencial es que, en las difíciles condiciones en que deben desenvolverse, *hasta logran mantenerse*. Esto es así incluso en los periodos de crisis económica aguda, cuando las empresas de capital quiebran; en dichas circunstancias, “paradojalmente”, este tipo de unidades económicas tienden a ampliarse y reproducirse, constituyendo una suerte de refugio para quienes son expulsados del sistema económico-laboral tradicional.<sup>9</sup>

Ello no significa que no existan procesos de dife-

8. De este tipo de carencias suelen adolecer, también, diversos sectores y tipos de PYME.

9. Como es sabido, la proliferación de este tipo de unidades económicas se ha dado en el marco de las crisis y políticas de ajuste que cruzaron la región en los años 70-80. En el caso chileno, existe abundante bibliografía y experiencias acumuladas al respecto desde los tiempos de la Dictadura en los que, parte importante de las estrategias de subsistencia y supervivencia de la población excluida de la economía formal u oficial, buscó alternativas a través de empresas, talleres, empleos o trabajos autogenerados.

renciación internos al sector, sean ascendentes hasta la reproducción ampliada, o de retracción hasta el cierre o abandono de la actividad. Los mecanismos, segmentos y circunstancias de mercado en que los diferentes subsectores y/o rubros se desenvuelven —y no sólo, ni principalmente las características personales o de ‘empresarialidad’ de los gestores de estas unidades— inciden, de modo sustantivo, en el sentido y características de las dinámicas concretas de diferenciación.<sup>10</sup>

### 3. Pequeña Producción y Microempresa

Hablamos de *Pequeña Producción* y no de *Microempresa* porque, culturalmente, esta última ha derivado en ser sólo un tipo de aquella: la más propia del sector urbano-manufacturero y de servicios de estas formas de producción.

Ello ha sido así debido a la inadecuación cultural del término, para intentar aplicarlo (o imponerlo) a aquellos sectores que tienen una identidad social diferente, constituida al aliento y calor de tradiciones y luchas fuertemente arraigadas.

En efecto, tanto el caso de los *agricultores campesinos* como en el de los *pescadores artesanales* y en el de los *pirquineros*, existen largas tradiciones, formas culturales de organización social, productiva y de representación; así como historias de luchas, conquistas y retrocesos sociales. El conjunto de estos factores le otorga, en cada caso, una identidad muy propia y definida. Adicionalmente, en el caso particular del *campesinado* (agricultura campesina), su identidad está fuertemente asociada al proceso de Reforma Agraria iniciada en el país hace casi 30 años y a sus consecuencias, lo que le ha aportado un componente esencial que es parte de su nombre: la conquista de la dignidad y del acceso a la ciudadanía.

Es por lo señalado que, en nuestra opinión,

10. La diferenciación descendente tiene consecuencias diferentes, según el sector productivo a que pertenecen las unidades de Pequeña Producción: pueden ir desde el cambio de “rubro” o “giro” sin mayores costos en el caso de actividades comerciales o de servicios, hasta la descapitalización definitiva o abandono del giro cuando se trata de ciertas actividades manufactureras, pasando por el refugio en lógicas de autosubsistencia en el caso de la agricultura campesina.

dichos componentes esenciales de la identidad de *campesinos*, *pirquineros* y *pescadores artesanales*, no se pueden ignorar (ni tratar de cambiar) a través de un nuevo término como es el incipiente de “microempresa”. Incluso, la noción de microempresa incomoda a más de algún sector al cual suele aplicarse, como es, en general, el *artesano*.

En consecuencia, nos parece más apropiado respetar y reforzar dichos elementos de identidad de cada sector, ya que ésta es una de las bases esenciales para que puedan constituirse en actores sociales o recomponerse como tales. Como es sabido, el que los sectores populares puedan transformarse y movilizarse como actores sociales, constituye uno de los requisitos para inducir cambios sociales en su favor.

Hemos reservado, por tanto, la noción de “microempresa” para el sector de pequeña producción más bien emergente, sin mayores elementos de tradición e historia colectiva, cuyo prototipo corresponde a la “micro” producción manufacturera, de construcción y servicios (salvo el doméstico), y que tiene aún una identidad por construir y a la que se puede aportar.

Dadas sus especificidades, la *microempresa* en su sentido estricto, tiene un potencial sustantivo que aportar en términos de desarrollo y modernización productiva del país: especialmente en el ámbito de la manufactura, de determinados servicios calificados y, en su sentido más amplio, de la agregación de valor a la producción. El rol de la microempresa en el contexto y desafío de la “segunda fase exportadora”, es una cuestión relevante y cuya definición está pendiente.

Es a partir de sus propias especificidades sectoriales que los microempresarios, junto a los agricultores campesinos, pescadores artesanales, pirquineros y otros; a partir de las nociones de oposición y proyecto que les resulten comunes, podrán construir una identidad compartida más amplia.

La que por el momento, y a falta de un término mejor, hemos denominado *Pequeña Producción*.

## C. LIMITACIONES Y CONTRIBUCIONES DE LA TRANSICION

Durante el período de la Transición, se ha relevado el tema de la microempresa y la pequeña producción, como objeto de atención y políticas públicas.

En los inicios de los 90, básicamente se hizo público el interés por el tema, a partir de lo cual se empezaron a definir programas y políticas específicas: los del FOSIS referidos a asistencia técnica, capacitación, gestión y crédito; así como programas específicos de INDAP, SERCOTEC, FUNCAP y, en menor medida, ENAMI (Programa "PAMMA").

A su vez, existe una creciente y consistente red de ONG que canalizan recursos de la cooperación externa y del Estado para realizar actividades de apoyo y fomento a la microempresa y la pequeña producción. Por su parte, CORFO ha desarrollado diversos instrumentos (SUAF, CUBOS, etc.) de apoyo a la PYME, cuestión que ha iniciado posteriormente el Banco del Estado (BECH).

### 1. Carencia de una estrategia o plan nacional

Estas políticas y programas han tenido resultados dispares, tanto en materia de cobertura, escala, eficacia y eficiencia. La principal limitación, sin duda, ha sido la insuficiente coherencia y coordinación entre las diversas iniciativas.

Ello tiene una explicación simple: al inicio del Gobierno de la Concertación, lo único claro en estas materias era la importancia del tema, el que debía ser abordado a través del diseño e implementación de programas, instrumentos y políticas de apoyo o fomento al sector, pero sin la existencia de una estrategia o plan nacional de fomento de la pequeña producción.

La inexistencia de este plan o estrategia nacional fue determinando que, a falta de directrices políticas coherentes y vinculantes para las diversas instituciones públicas relacionadas con el tema, cada una de ellas incursionara en el diseño e implementación de programas en la medida de sus posibilidades, y de las capacidades de sus equipos profesionales y directivos.

Dada la existencia de posibilidades y limitaciones institucionales heterogéneas, lo anterior derivó en un diferencial de capacidades institucio-

nales que se expresó en instrumentos de impactos y coberturas muy heterogéneos. En el límite, se puede afirmar que los programas y políticas más eficaces en este período, han resultado ser aquellos que lograron efectos de corto y mediano plazo más claros y de mayor cobertura de entre aquellos que alcanzaron a implementarse. Los que no lograron consolidarse entre 1990/92 pareciera que, simplemente, no llegaron a ser parte de la Transición.

### 2. Contribución de la Transición

Desde una mirada retrospectiva sobre el papel de la Transición en estas materias, podría afirmarse que los programas impulsados han contribuido efectivamente a relevar el tema de la microempresa y la pequeña producción como parte necesaria de una auténtica política de desarrollo productivo, por una parte, y de superación de la pobreza, por otra.

Adicionalmente, la aplicación de los instrumentos que han resultado más eficaces y con mayor cobertura, ha generado algunos mecanismos de acceso de los pequeños productores a algunos bienes y servicios de los cuales estaban tradicionalmente excluidos, como es el caso de la asistencia técnica, la capacitación, asesoría en gestión, crédito, incremento de la dotación de recursos productivos, etc.<sup>11</sup> En torno a los pequeños productores, se ha empezado a generar un incipiente mercado especializado de bienes y servicios, públicos y privados, antes inexistente.

Finalmente, puede anotarse la posibilidad de que, a través del conjunto de políticas y discursos generados en torno al desarrollo de la pequeña producción, se esté contribuyendo a la creación de

11. Durante el período 1990/1993, algunos programas del FOSIS habrán alcanzado una cierta cobertura: se estima que durante la Transición, se habrán financiado proyectos que, en su conjunto significarán brindar unas 44.000 operaciones de asistencia técnica, gestión o capacitación, especialmente en el área de microempresas; y unas 33.000 operaciones de crédito. Adicionalmente, en el área rural se habrán financiado proyectos para la puesta en riego seguro de unas 100.000 Há en beneficio de cerca de 32.000 familias campesinas; se habrán forestado y/o recuperado unas 22.000 hectáreas de otras 25.000 familias; y se habrán financiado algo más de 300 proyectos de desarrollo local en beneficio de más de 25.000 familias indígenas. (Fte: FOSIS).

una identidad en diferentes sectores de pequeños productores y, tal vez, también entre ellos. Si ello es o no efectivo, está aún por verse, ya que de serlo se estaría sentando una primera base para su futura constitución como actor colectivo.

## D. HACIA UN PLAN NACIONAL DE FOMENTO DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN

Sugerimos que es importante y posible que este país asuma como una opción estratégica el desarrollo de la *pequeña producción*, a través de la definición y puesta en marcha de un *Plan Nacional de Fomento* de la misma, que sea parte esencial de la política general de desarrollo económico, por una parte, y de superación de la pobreza, por otra.

### 1. Relevancia de un Plan de Fomento de la Pequeña Producción

La puesta en marcha de un Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción es importante por las razones que muchos han argumentado: la relevancia del sector en materia de empleo y trabajo, de producción de ciertos bienes y servicios, de manejo de recursos y potencialidades productivos; y porque su desarrollo supondría la superación de la pobreza de una parte importante de los chilenos: los trabajadores de más bajos ingresos, que son los que laboran principalmente en este sector.

Desde otra perspectiva, puede ser relevante también porque, el desarrollo de la Pequeña Producción contribuiría a la democratización de la economía en nuestro país, pudiendo llegar a constituir parte importante de la democracia que aún falta por construir. En este sentido, una estrategia de largo plazo que integre el fomento de la Pequeña Producción, corresponde a una opción política de innegables consecuencias en diferentes niveles y ámbitos de la vida nacional.

### 2. Viabilidad de la propuesta

Creemos también que es posible la puesta en marcha de un plan como el propuesto, y que éste sea eficiente.

Sostenemos que ello es posible, por un lado, a partir de los avances iniciados en el período de la Transición: cierto conocimiento acumulado respecto del sector, aplicación de algunos instrumentos que empiezan a operar con cierta masividad y eficiencia, desarrollo de capacidades profesionales e institucionales (públicas y privadas) para operar con metodologías razonablemente adecuadas; interés de otros sectores sociales, de especialistas y dirigencias por los problemas de la *pequeña producción*; incipientes indicios de articulación o rearticulación y de organización del sector, etc.

Posiblemente el avance más importante y que hace más viable la definición y puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo de la *pequeña producción*, es que la experiencia acumulada durante la Transición demuestra la viabilidad de trabajar con ella: con coberturas adecuadas, con eficiencia aceptable, con volúmenes de recursos públicos muy modestos, y con la incorporación y activación de energías sociales de otros sectores en apoyo a su desarrollo.

También es posible porque empieza a existir un cierto *consenso* político, en el sentido de que constituye un sector que puede realizar contribuciones importante al desarrollo económico general, por lo que vale la pena invertir en él. Y en el sentido de que, invertir en el desarrollo de la *pequeña producción*, es parte de la inversión en la superación de la pobreza.

### 3. Fomento de la Pequeña Producción y Desarrollo Nacional

Sugerimos que el fomento de la *pequeña producción* puede constituir parte de la estrategia general de desarrollo económico, ya que dicho sector, más allá de las precariedades actuales, puede proveer o abastecer con eficiencia y calidad (con "ventajas comparativas") determinados "nichos" de mercado, sea a través de la producción de bienes o servicios de consumo para la población, o de insumos para la mediana y gran empresa. De ese modo por tanto, la expansión de dichos potenciales de contribución incidirá en el desarrollo económico general.

Es por ello que, desde la perspectiva de la estrategia nacional de crecimiento y desarrollo

económico, resulta fundamental identificar las áreas más relevantes de inversión social a través de la pequeña producción: en aquellos ámbitos en que ella puede realizar una contribución diferencial. En la medida que esto se realice, será posible generar y sustentar políticas de largo plazo para, por ejemplo, incrementar agregadamente el empleo, el ahorro o la inversión; para mejorar los ingresos del significativo porcentaje de trabajadores que laboran en el sector o; en fin, para calificar y especializar la mano de obra en función de la siguiente fase exportadora.

Finalmente, se puede sostener que el desarrollo de la pequeña producción puede constituir un componente esencial de una estrategia de superación de la pobreza en Chile, porque, además de lo que muchos vienen sosteniendo y hemos reseñado anteriormente, en dichas formas de producción existe un fuerte potencial incrementable de protagonismo, empresariedad y gestión popular, componentes todos ellos esenciales para la superación de la pobreza a partir de las capacidades y potencialidades de quienes la padecen: única forma en que una estrategia pueda llegar a ser eficaz en esta materia.

Para concluir, habría que agregar a lo señalado que un Plan de Fomento y Desarrollo de la Pequeña Producción no tiene sentido en sí mismo, sino en función de objetivos nacionales de mayor alcance, en el contexto de una determinada historicidad. En el Chile de la Post-Transición que rápidamente se avecina, existen dos opciones respecto de las cuales funcionalizar un Plan como el propuesto: el de Desarrollo Productivo, y el de Superación de la Pobreza.

Ambos son importantes e irrenunciables, es cierto.

Pero también pareciera cierto que, al momento de los énfasis y de las disyuntivas específicas, hay que optar por contribuir a la solución del problema más relevante y profundo.

Y creemos que, el problema más importante que tiene Chile, es el de la pobreza de una aún muy alta proporción de sus habitantes. Sugerimos, adicionalmente, que la importancia del problema de la pobreza en nuestro país es aún más relevante a partir del inicio de la Post-Transición, precisa-

mente, porque es posible abordarlo de modo tal que, al llegar al siglo XXI, haya dejado de ser un problema nacional relevante.

Abordar desde esta perspectiva el tema del fomento de la pequeña producción corresponde, sin dudas, a una opción política y a una imagen de país.

Las ideas y sugerencias que se plantean a continuación, están impregnadas de dicha opción fundamental.

## E. PROPOSICIONES ESPECIFICAS PARA LA DEFINICION DE UN PLAN

A través de los puntos siguientes, sugerimos un conjunto de iniciativas, instrumentos y políticas que podrán formar parte de un *Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción*, el que podría iniciarse con el Gobierno de la Post-Transición que asumirá la conducción del país a partir de marzo de 1994.

Las ideas y proposiciones que sugerimos no tienen pretensiones de definir un plan, sino que constituyen sólo algunas de las iniciativas que podrían considerarse para ello.

### 1. Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción

Una de las medidas iniciales importantes, una vez definido el plan y sus principales instrumentos, es el anuncio, desde el más alto nivel de conducción política del país, de la puesta en marcha de un *Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción*, dando a conocer sus objetivos y destinatarios preferentes, sus principales características, sus instrumentos operacionales y de política, así como las metas propuestas; relevándolo como un componente prioritario de la estrategia nacional de desarrollo económico y de superación de la pobreza.

El solo hecho del anuncio constituye, en sí mismo, un hecho de relevancia política y estratégica: no sólo por su valor simbólico, cuanto por definir también un marco de acción posible capaz de convocar voluntades y movilizar energías en función de sus objetivos.

Desde esta perspectiva es importante que, en el

marco de los contenidos del programa, se establezcan mandatos concretos y exigibles a las diferentes instituciones públicas pertinentes. El hacer públicos estos mandatos, definiendo metas claras y precisas contra plazos pre-establecidos, permitirá no sólo el control de su avance por parte del Ejecutivo y del resto del sistema político (Parlamento, partidos y otros actores políticos) sino, especialmente, del control social por parte de los directamente interesados y de sus formas organizativas de gestión y representación.

Para el cumplimiento de los objetivos del plan, y especialmente de las metas asignadas a las instituciones correspondientes, pareciera importante asignarles recursos públicos específicos.

Complementariamente, y como parte del programa, se podrá enviar un paquete de Proyectos de Ley al Parlamento, coadyuvantes al desarrollo del sector y a la implementación del plan, algunos de los cuales se sugieren en los puntos siguientes.

## 2. Superación de la Pobreza y Desarrollo de la Pequeña Producción

En nuestra opinión, las definiciones políticas de mayor trascendencia estratégicas son dos: la vinculación del plan con la superación de la pobreza, y su diferenciación de las políticas orientadas a la PYME (Pequeña y Mediana Empresa):

### a. Superación de la Pobreza

Como ya lo sugiríamos anteriormente, sin perjuicio de su vinculación y articulación coherente con la estrategia de desarrollo económico (función de "fomento productivo"), el Plan de Fomento de la Pequeña Producción debiera ser parte integrante de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, al cual debiera funcionalizarse y, cuando fuere el caso, subordinarse.

Esta primera definición estratégica marcaría el enfoque, estilo, prioridades, y criterios de operación y de asignación de recursos, que informarían el plan y cruzarían la definición y aplicación de los diferentes instrumentos de política. Tal como lo señaláramos, no existe la disyuntiva "desarrollo económico/superación de la pobreza" pero, es en función de esto último que tiene sentido fomentar aquello.

b. Diferenciación de la política hacia la PYME  
Postulamos que el Plan de Fomento de la Pequeña Producción debe diferenciarse de las políticas y planes de apoyo a la PYME, tanto en materia presupuestaria e instrumental, como institucional.

Esta opción se fundamenta, en primer lugar, en la diferente naturaleza de la Pequeña Producción respecto de la PYME (como ya lo sustentáramos anteriormente). Dicha naturaleza diferente sugiere la conveniencia de disponer de instrumentos también diferenciados y específicos, aplicables y adecuados a cada género.

Una segunda razón se fundamenta en el hecho de que cada forma de producción (PP y PYME), reacciona de modos diferentes y en grados distintos, a los instrumentos de política. Esto, como lo demuestran múltiples experiencias y estudios,<sup>12</sup> produce una muy fuerte y rápida diferenciación en el grado de utilización de los servicios y de los recursos públicos implicados (créditos, asistencia técnica o de gestión, transferencias netas, etc), los que son captados mayoritariamente por los estratos de mayores ingresos (en este caso, el sector PYME).

Este fenómeno, de captura y copiamiento de los recursos públicos y de las oportunidades de mercado por parte de los estratos menos necesitados tiende a producir, en el corto plazo, una redefinición de la funcionalidad efectiva de los instrumentos y políticas, de cuyos beneficios quedan marginados los vastos sectores de menores recursos y posibilidades. Dicho de otro modo: si no existen instrumentos específicos, orientados a garantizar el acceso exclusivo a sus beneficios de los sectores o estratos "inferiores", dichos servicios o beneficios terminan siendo utilizados por quienes, desde antes, ya disponían de mayores recursos y posibilidades.<sup>13</sup>

En síntesis, un plan no diferenciado, en caso de

12. En general, tanto los programas públicos como las formas de organización social asociados a ellos cuyo discurso es de integración entre los estratos "medios" y "bajos", terminan representando intereses y canalizando recursos que, sólo marginalmente generan beneficios a los más "pequeños".
13. Al parecer existe una suerte de "lógica perversa" en la gestión y administración de programas y planes cuyos destinatarios no están suficientemente focalizados. No

operar, en el corto plazo, termina excluyendo de sus beneficios a la gran mayoría de los sectores que conforman la pequeña producción.

Existe una tercera razón, fuertemente asociada a la anterior: la cooptación social de la pequeña producción por parte de sectores más acomodados y con mayores oportunidades los que, en nombre de todos, representan y reivindican sus particulares intereses.

En efecto, dada la escasa identidad y bajos niveles de representación autónoma de los pequeños productores, al ser cooptados, se dificultan o inviabilizan sus posibilidades de articulación y de constitución en un actor social colectivo, con oportunidades reales de desarrollo.

Posiblemente, si en el futuro los pequeños productores llegan a constituirse en un actor colectivo, con fuerza y posibilidades propias de desarrollo, no se requerirían programas públicos diferenciados, ya que habríamos arribado al Reino de la Igualdad de Oportunidades.

### 3. Recursos y financiamiento

Nuestra hipótesis central en esta materia, es que el problema no es de carencia de recursos públicos para la implementación de un plan como el propuesto, sino de reasignación eficiente de ellos.

En efecto, si existe la claridad y voluntad política de destinar recursos públicos en función del desarrollo de la pequeña producción, en algunos casos, basta establecer mandatos claros sobre algunas instituciones públicas para que destinen una proporción de sus recursos en función del fomento del sector.

Es así que se podrían establecer proporciones, inicialmente modestas pero crecientes, de los presupuestos de determinadas instituciones públicas

sólo por las mayores capacidades de los más acomodados para aprovechar sus beneficios; sino por la operación de la ley del mínimo esfuerzo aplicada a la administración de los planes públicos: cumplimiento de la metas cuantitativas (kilos, toneladas o kilómetros y, especialmente, montos monetarios de transferencias, créditos o inversiones), y atendiendo menos casos (proyectos, personas, empresas, unidades de demanda). En definitiva, se impone la lógica de obtener mejores cifras de resultados, respondiendo a menos casos, en menos tiempo y con menores esfuerzos y complicaciones.

que deben ser destinadas al fomento y desarrollo de la pequeña producción.

Esto podría ocurrir, a título de ejemplo, con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) respecto de la Agricultura Campesina, y con los demás Institutos de la CORFO respecto de otros sectores de la Pequeña Producción. Es posible, también, imaginar montos mínimos para este sector en la asignación de recursos del FONTEC o FONDECYT; o en las operaciones de SERCOTEC respecto de microempresarios o de ENAMI respecto de los pirquineros.

Se puede contemplar, adicionalmente, la priorización de aquellos proyectos de inversión en infraestructura productiva básica (FNDR; Obras Públicas en caminos, puentes, obras de riego, puertos y caletas, etc.) que beneficien principalmente a sectores de la pequeña producción.

Si un Plan de Fomento de la Pequeña Producción se impulsara a partir de 1994, su presupuesto mínimo inicial (piso presupuestario) para instrumentos de apoyo directo, podría ser el equivalente a los presupuestos globales autorizados por Ley para 1994 a INDAP, FOSIS y FUNCAP en estas materias; más los del PAMMA (de ENAMI) y de Microempresa (de SERCOTEC). Adicionalmente, se podrían establecer las cuotas mínimas de reorientación de recursos al tipo de instituciones ejemplificadas en el párrafo anterior.

La suma del presupuesto "piso" propuesto y de las "cuotas presupuestarias mínimas" sugeridas, podría constituir el "Presupuesto Oficial del Plan" para el año 1994 sin necesidad de destinar mayores recursos públicos. La autoridad política, en el marco de las definiciones y opciones del plan, podría determinar *reasignaciones* internas a dicho presupuesto, en función de hacer más coherente y eficiente el uso de los recursos disponibles, y de focalizarlos con mayor precisión hacia los sectores y tipos de iniciativas más relevantes.

Sobre la base de ese Presupuesto Oficial del Plan para su primer año de operación, se podría establecer un incremento anual (por un período de años a definir) en una tasa un 25 por ciento superior a la de crecimiento de la inversión pública. Ello significaría, por una parte, que el Estado disminuiría el crecimiento de sus presupuestos en aquellas

áreas de gasto público menos relevantes, o que pueden ser asumidos por el sector privado de mayores recursos.

Por otro lado, debería implicar una cierta disputa o competencia entre instituciones públicas por captar esos mayores recursos, a través del diseño y operación fina y eficiente de instrumentos de apoyo efectivo a la Pequeña Producción. Sobre la base de este principio, una determinada institución perfectamente podría ver seriamente disminuidos sus recursos en favor de alguna otra que generara acciones más eficaces, eficientes, pertinentes y de mayor impacto en términos del efectivo desarrollo de la pequeña producción.

¿A costa de qué tipo de gastos o inversiones públicas se podría financiar ese incremento anual del presupuesto del Plan de Fomento de la Pequeña Producción? Sugerimos que, para el Gobierno no dirija el país a partir de marzo de 1994 bastaría decidir licitar la inversión y administración privada de sólo una obra mayor —estilo actual proyecto de construcción y administración privada del túnel de “El Melón”— para “ahorrarse” los recursos que supondría la inversión pública directa. Ese proyecto podría ser cualquier gran iniciativa de inversión “pública” (alguna carretera, puente, obra mayor de riego, túnel, aeropuerto, etc.) que tenga posibilidades de recuperación por la vía del incremento de la rentabilidad privada de sus usuarios.<sup>14</sup>

Como puede apreciarse, no se está sugiriendo ni incremento de impuestos, ni de “burocracia estatal”. Por el contrario, se sugiere que el Estado

no realice inversiones en aquellas áreas en que el sector privado puede ser eficiente para realizarlas, si cuenta con los estímulos y seguridades públicas adecuadas. A fin de cuentas, la sugerencia es que el Estado se ahorre esos recursos, para redestinarlos, precisamente, a aquellas áreas en que el sector privado por sí mismo (en este caso la pequeña producción), carece de posibilidades reales de hacerlo eficientemente.

#### 4. Instituciones públicas y privadas

El Plan de Fomento de la Pequeña Producción debería contemplar mandatos específicos a diferentes instituciones públicas según sus funciones y particularidades, los que podrán ir desde la preparación de proyectos de ley, hasta la adjudicación de recursos públicos a ejecutores privados; pasando por el desarrollo o implementación de programas de investigación y desarrollo tecnológico, asistencia y transferencia técnica, operación de líneas de financiamiento, capacitación y fomento organizacional, o inversiones en infraestructura productiva básica, entre otros.

Desde esta perspectiva, los diferentes instrumentos del plan podrán ser operados a través de diversas instituciones públicas.

Postulamos que, desde el punto de vista de la ejecución de los proyectos y acciones derivados de dichos instrumentos, convendría privilegiar su realización a instituciones y entidades especializadas del sector privado, a través de la adjudicación de recursos por medio de concursos, licitaciones o sistemas de calificación.

Desde esta perspectiva vale la pena destacar que, para la ejecución de determinados tipos de proyectos o acciones, existen competencias diferenciales en las organizaciones de representación o gestión de los propios pequeños productores, quiénes podrían estar especialmente calificados para optar a la adjudicación de recursos en determinadas áreas. En este sentido, no debe olvidarse que, así como los pobres, los pequeños productores son también sector privado.

#### 5. Coordinación del Plan

La coordinación general entre las instituciones públicas se podrá realizar a través de una

14. Durante la Transición se han comprometido más de 100 millones de dólares en la construcción de algunas grandes obras de riego las que, desde el punto de vista de a quiénes entregarán seguridad de riego, benefician fundamentalmente a unas pocas decenas o centenas de familias de medianos y altos ingresos. En el futuro, este tipo de iniciativas, podrían ser licitadas para que constituyan inversión privada, de modo que los medianos y grandes agricultores beneficiados, por la vía de pagos de derechos de uso, permitan a los inversionistas recuperar y remunerar dichas inversiones (parte de las bases de licitación podrían establecer que quedarán exentos de pagos de derechos de uso todos los pequeños agricultores que se beneficien con el proyecto hasta una determinada superficie que adquiera riego seguro).

*Institucionalidad (Autoridad) del Plan*, única o colectiva.

Dicha "autoridad" tendría la potestad de asignar el Presupuesto del Plan (el presupuesto público imputable expresamente al Plan de Fomento de la Pequeña Producción), entre las instituciones públicas participantes, y entre los instrumentos o proyectos específicos con los cuales dichas instituciones podrán postular a dicho financiamiento.

En dicha autoridad radicaría, a su vez, el seguimiento, monitoreo y evaluación de los diferentes proyectos e instrumentos del plan, a fin de ir realizando los ajustes y correcciones que sean del caso, incluyendo la supresión del financiamiento a aquellas acciones o instrumentos menos eficaces, en favor de los de mayor impacto y pertinencia.

### 6. Focalización territorial y sectorial

Sin perjuicio de la definición y operación de instrumentos generales u "horizontales" de apoyo o fomento de la pequeña producción, se requiere focalizar progresivamente los diferentes tipos de recursos en favor de aquellos territorios y/o sectores productivos de mayor relevancia estratégica y potencialidades de desarrollo. De este modo, al mediano y largo plazo, será posible ir logrando efectos agregados y sinergias que viabilicen el desarrollo autónomo de zonas o sectores de concentración de pequeños productores, sobre la base de su propio desarrollo.

Dada la primera opción política sugerida para el Plan (su inserción en el marco de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza), se deberá entender expresamente que la mayor relevancia estratégica y/o potencialidades de desarrollo de zonas o sectores de Pequeña Producción no se desprende tanto de las ventajas comparativas iniciales de tal o cual zona o sector (en términos de su rentabilidad presente bajo las actuales condiciones de mercado, estado y sociedad) sino, más bien, de la concentración territorial de sectores de pequeña producción con potencial de desarrollo sustentable (en la medida que cuente con apoyo adecuado y sistemático para superar su actual umbral, que generalmente no va más allá de la simple reproducción).

En este sentido, una zona apartada del territo-

rio, con alta concentración de pequeños productores actualmente "sin ventajas comparativas ni futuro" (como pudieran ser los pescadores artesanales en el interior de la XI Región, o los pequeños agricultores aymara en la Provincia de Parinacota de la I Región); con el apoyo adecuado y sostenido, perfectamente podrían transformarse ellos y sus territorios en "viables", tanto para el trabajo y la vida humana dignas, como para el resto del país.

Concretamente se propone la definición de un conjunto de Zonas y Sectores Prioritarias de Pequeña Producción, a partir de comunas o agrupaciones de comunas en que se concentran categorías más específicas de pequeños productores e índices de pobreza o marginación. En dichos territorios y en función de los sectores productivos (o rubros) con mayores potenciales prevalentes en ellos, se podrán ir aplicando con mayor fuerza los instrumentos específicos o generales de fomento, a través de la asignación preferente de los recursos disponibles en función de dichas zonas y sectores.

Podrá ser en torno a estos ejes donde se produzca la coordinación concreta, no sólo entre las instituciones y ejecutores, sino también con los gobiernos regionales, municipios y organizaciones de representación y gestión de los pequeños productores.

Seguramente, dada la información y conocimientos actualmente disponibles, no sea posible "zonificar y sectorializar" todo el país en un comienzo. Pero se podrá partir por un número reducido de zonas y sectores, definiendo anualmente aquellas nuevas que se incorporan al plan, según los grados de avance conseguidos en las etapas anteriores, y la disponibilidad de recursos con que se cuente para el respectivo período.<sup>15</sup>

### 7. Estatuto de la Pequeña Producción

En una cultura como la chilena, el "respaldo legal"

15. En la actualidad, por el tipo de localización espacial y por el conocimiento relativo acumulado sobre dichos sectores, es relativamente simple identificar aquellas zonas en que se concentran la agricultura campesina e indígena, los pescadores artesanales y los pirquineros. Con algunas excepciones en sectores del artesanado, ello resulta más difícil en el caso de la microempresa, sea la aproximación de tipo territorial (concentración espacial) o sectorial. En este sentido, se requiere contar con un primer diagnóstico

constituye una de las primeras aspiraciones de cualquier sector cuya inserción social o económica ha sido históricamente de naturaleza precaria o subordinada.

Es el caso de la pequeña producción.

Desde esta perspectiva, y sin considerar las ventajas que puede tener en el plano del ordenamiento económico/jurídico, proponemos la dictación de un *Estatuto (o Código) de la Pequeña Producción* a través de una Ley que, definiendo el sector (globalmente o por categorías), regule sus derechos y obligaciones.

#### 1. Beneficios derivados del Estatuto

A través de dicho estatuto, se podría derivar un conjunto de beneficios e incentivos para el desarrollo de la pequeña producción.

En primer lugar, se podría establecer que, quienes califiquen, conforme a dicha normativa, como "pequeño productor", por el sólo imperio de la Ley, podrán ser beneficiarios de pleno derecho del Plan de Fomento de la Pequeña Producción y, por ende, acogerse a sus beneficios. La constitución de dicho bien jurídico, tendría como contraparte la obligatoriedad de certificar dicho carácter para poder acceder a los beneficios del plan que sean privativos para los pequeños productores.

En segundo lugar, se podría contemplar un *decreto genérico* a acogerse a sistemas de tramitación especial para el sector, en ámbitos como el tributario, previsional, de patentes y permisos, etc.

En los inicios del plan no sería posible determinar con precisión dichas situaciones especiales pero, a través del estudio de iniciativas específicas de tipo administrativo o legal, se podrían ir identificando paulatinamente dichas posibilidades y diseñando los instrumentos correspondientes. A mediano plazo se podrán definir, por ejemplo, normas específicas para la contabilidad y/o tributación simplificada o presunta; o para la tramitación simplificada de patentes o permisos. Del mismo modo, se

podrán considerar iniciativas como la de asociar la tributación y la *previsión social del sector*,<sup>16</sup> la operación de sistemas de ahorro y crédito incentivados públicamente<sup>17</sup> o, en fin, la puesta en marcha del sistema de "ventanilla única".

Una tercera posibilidad es que en dicho estatuto, se contemple expresamente la facultad de los pequeños productores para organizarse en cuanto tales, tanto en términos de gestión y producción, como de representación.<sup>18</sup> Se podría considerar, por ejemplo, que sus organizaciones de representación puedan estar expresamente representadas

16. Rodrigo Calcagni, de "TPH", nos ha referido la idea de estudiar mecanismos de incentivos para que los pequeños productores paguen el IVA y, a través de ello, se enfrente el problema previsional.

El mecanismo propuesto es que, junto a las ventajas de descontarlo, una proporción de lo pagado al Fisco por dicho concepto, fuere automáticamente redepósito en algún tipo de cuenta para efectos previsionales de dichos contribuyentes. Es probable que, dada la alta evasión de dicho impuesto que habría por parte de estos sectores en la actualidad, se podría lograr hasta un incremento de los ingresos netos fiscales por dicho concepto (la diferencia entre las mayores recaudaciones por IVA de los pequeños productores, descontada la proporción que se redestinaría a previsión de esos contribuyentes, podría ser superior a los actuales ingresos fiscales por dichos conceptos provenientes de esos sectores).

17. Si se consolida el sistema que ha implementado el FOSIS, de subsidios a las operaciones de crédito a microempresarios por parte de bancos e instituciones financieras con sus propios recursos, podría establecerse un sistema más simplificado y automático, normando por Ley que cualquier banco o institución financiera que realice ese tipo de operaciones en favor de los pequeños productores, podría optar automáticamente a un subsidio público definido para las primeras dos o tres colocaciones por unidad económica.

El sistema podría contemplar un banco de datos automatizado para evitar duplicaciones, y el monto equivalente a los subsidios sería cobrado por la vía de deducirlos del pago anual de impuestos de la respectiva Institución Financiera. Los mecanismos de control podrían incluir la certificación del carácter de "pequeño productor" para acceder al beneficio, la penalización del falseamiento de información, y el afinamiento de los mecanismos habituales de fiscalización por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y del Servicio de Impuestos Internos.

18. Es muy probable que, posteriormente, deba revisarse la legislación sobre asociaciones gremiales, cooperativas y sindicatos independientes, para su eventual modificación. Del mismo modo, se requerirá estudiar instrumentos

en los Consejos Económico Sociales Comunales, y en las instancias de consulta y participación del plan (ver N° 10).

En definitiva, a través de dicho instrumento jurídico, en forma inmediata o a través de iniciativas administrativas o legales complementarias posteriores, se podrán conceder determinados beneficios o tratamientos que consideren la especificidad de los pequeños productores, tales como los mencionados, y/u otros.

## 2. Estatuto general y leyes específicas

Actualmente existen cuerpos legales que definen o aproximan una definición para determinados sectores de la pequeña producción, como es la de "Pequeño Agricultor" que define la Ley de INDAP, o de "Pescador Artesanal" que contempla la nueva Ley de Pesca. Con menor fuerza y precisión jurídica, y para efectos más puntuales de tributación, existen definiciones referidas al artesano.

La definición del Estatuto de la Pequeña Producción debiera despejar las dudas, vacíos y eventuales inconsistencias de una legislación hoy dispersa.

En este sentido existen dos posibilidades: la definición genérica de "Pequeña Producción", en el estatuto, asociada a la precisión sectorial vía leyes específicas; o la inclusión de definiciones sectoriales precisas dentro del estatuto.

En el primer caso, más allá de eventuales modificaciones para precisiones respecto de las actuales definiciones jurídicas de Pequeño Agricultor y de Pescador Artesanal; se requeriría de cuerpos legales *ad hoc* para definir al menos lo que se entenderá por microempresa y pirquinero (o minero artesanal), y para precisar cuál será el tratamiento específico que se aplique en cada caso (Ley del Microempresario y Ley del Pirquinero).

En la segunda alternativa, se requeriría que el estatuto incluyera expresamente, al menos las de-

finiciones de los cuatro subsectores principales: agricultura campesina, pesca artesanal, microempresa y pirquinera. Las precisiones que incluyera el estatuto respecto de los dos primeros sectores, supondría la modificación respectiva de las definiciones contempladas en la Ley de INDAP y en la Ley de Pesca, respectivamente.

En cualquier caso, se requiere una discusión más acabada para dirimir si el artesano (artístico y/o utilitario), sería tratado como parte integrante del sector de microempresa, o debiera tratarse como una categoría diferente. El debate sobre este aspecto ya ha sido planteado, por lo que correspondería, en su tiempo, asumirlo para lograr una definición adecuada.<sup>19</sup>

## 8. Algunos instrumentos específicos de fomento

En el marco del plan propuesto, se pueden definir o perfeccionar diversos instrumentos concretos de fomento, algunos de ellos *específicos* para la pequeña producción (o incluso, para sectores de ella), y otros de fomento productivo en general,<sup>20</sup> a los que pueden acceder.

A continuación proponemos algunos de los instrumentos posibles de considerar:

### a. Instrumentos específicos para la Pequeña Producción

El plan puede contemplar algunos instrumentos específicos orientados a la pequeña producción, sean éstos de transferencia de recursos, de apoyo técnico o de regulación legal.

Estos instrumentos tendrían definiciones restrictivas, en el sentido de estar concebidos para *uso exclusivo* de los pequeños productores. En algunos

19. Uno de los sectores que más se resiste a la denominación de "microempresario" y a ser tratados como tales, es el de los artesanos (especialmente cuando se trata de artesanía artística). De hecho, la entidad de representación gremial más importante actualmente existente, la Cámara Nacional de Artesanos (CANTAR) reivindica la denominación de artesano por contraposición a la de microempresario. Dicha reivindicación incluye, incluso, un Proyecto de Ley para el sector, definido hasta el nivel de articulado.
20. Los instrumentos de fomento productivo de tipo general (que no discriminan por sectores o formas de producción (Gran Empresa, PYME, Pequeña Producción), suelen ser denominados de tipo "horizontal".

jurídicos más adecuados al sector en el marco de los cuales puedan desarrollarse debidamente los proyectos productivos de tipo asociativo que empuñan, resguardando debidamente los derechos de sus asociados, de los bienes y empresas colectivas, y la de terceros actores económicos con los cuales les corresponde relacionarse.

casos, adicionalmente, podrían estar acotados sectorialmente (v.g. sólo para la pesca artesanal), territorialmente (para las regiones *extremas*, por ejemplo), o en función de opciones específicas de desarrollo (para los ejes de inversión que se privilegien en las respectivas Zonas de Desarrollo de la Pequeña Producción que priorice el plan).

En este ámbito, además del ya propuesto *Estatuto de la Pequeña Producción*, se podrían contemplar iniciativas como las siguientes:

- *Bonificación a Proyectos de Inversión Local*, por la vía de concursos o licitaciones para las Zonas y Sectores de Desarrollo de la Pequeña Producción que se vayan definiendo.

Un instrumento de este tipo podría operar con sistemas de crédito o bonificación *parcial* de proyectos asociativos, especialmente en el campo de la agregación de valor, la ampliación de la infraestructura productiva local, y la comercialización; y en el marco de las opciones y alternativas de desarrollo económico con que cuenten los pequeños productores de las respectivas zonas y sectores.

- *Investigación y desarrollo tecnológico*. En este ámbito se puede contemplar la *licitación* de proyectos específicos de investigación y desarrollo tecnológico para las diversas Zonas y Sectores de Desarrollo de la Pequeña Producción, definidas en el marco de las particularidades y potencialidades de dichas zonas y sectores, y en función de sus desafíos y potencialidades específicas.

A través de un sistema como el propuesto, se podrían ahorrar interesantes recursos destinados en la actualidad a investigaciones y estudios genéricos, sin aplicación práctica o funcional al desarrollo de sectores productivos concretos, reorientando dichos recursos al enfrentamiento de desafíos o cuellos de botella concretos que deban superarse. La ejecución y desarrollo de estos proyectos podrá ser supervisada técnicamente por las instituciones públicas especializadas y pertinentes.

- *Fomento organizacional*: Se puede considerar la operación de un fondo para la formación y capacitación de dirigentes gremiales, tanto en los aspectos de representación como, princi-

palmente, de gestión de iniciativas comunes. A dichos fondos podrían postular las organizaciones y asociaciones de pequeños productores, en forma independiente y/o asociadas con entidades especializadas.

- *Asistencia técnica, asesoría y capacitación*. En el plano de otorgar asistencia técnica, capacitación y asesoría técnica y/o de gestión, el plan podría contemplar diversos instrumentos específicos complementables, tales como:

- Licitación de recursos para el otorgamiento de dichos servicios, sólo o preferentemente para las Zonas y Sectores Prioritarios definidos. Dichos servicios estarían orientados a transferir capacidades en el marco de los planes de inversión para dichas zonas o sectores.<sup>21</sup>

- Licitación de recursos para programas de *capacitación masiva* a través de medios adecuados y específicos a dichas formas de educación (tipo programas TELEDUC).

- *Mecanismos de financiamiento*. En materia de financiamiento se pueden contemplar diversos instrumentos, tales como:

- *Ampliación de la cobertura* de algunos sistemas actualmente en uso, tales como: el de *ahorro y crédito* (Sello Verde) implementado por INDAP en convenio con el BECH (aumento de la cobertura sectorial y eventual ampliación a otros sectores) y el que tiene el FOSIS con las Instituciones Financieras (posiblemente a través de una *bonificación legal al crédito* que opere independientemente del Fondo).

- *Diversificación* de instrumentos como los anteriores. En el caso del sistema FOSIS, sobre la base del mismo principio, podrían considerarse operaciones de crédito asociativo, de leasing, tarjeta de crédito, etc.

- Implementación de un Sistema de *Garantías Parciales* para proyectos de inversión *dentro*

21. Esta forma de focalizar los recursos, supone reformar algunos de los actuales sistemas de licitación y adjudicación que usan habitualmente instituciones como el FOSIS e INDAP, las que realizan sus ofertas sin suficientes precisiones estratégicas de tipo sectorial o territorial.

de los Planes de Inversión de las Zonas Prioritarias. Se trataría de un Sistema Único Nacional, fuertemente vinculado al tipo de inversiones a incentivar, según los casos, para cada una de las Zonas y Sectores prioritarios para el plan.

- Implementación de un Sistema Nacional de Fondos de Preinversión para la Pequeña Producción, de modo que los pequeños productores puedan desarrollar estudios específicos que los dejen habilitados para postular a bonificaciones legales y/o créditos públicos o comerciales.<sup>22</sup>
- Desarrollo de Sistemas Específicos Sectoriales, para el financiamiento de necesidades de inversión propias de cada sector. A título de ejemplo, se podrían considerar iniciativas tales como: el fondo de tierras en el caso del sector campesino,<sup>23</sup> los mecanismos de financiamiento de los estudios e inversiones en las áreas de manejo para las organizaciones de pescadores artesanales,<sup>24</sup> en el caso de los pirquineros<sup>25</sup> para el abastecimiento de insumos específicos, o para proyectos de inversión en infraestructura común de

comercialización para agrupaciones y sectores de microempresarios y artesanos.

- Fomento del empleo y protección ambiental. En materia de asociar el fomento a la creación de trabajo productivo (empleo) y de protección ambiental, se podrían contemplar al menos las siguientes dos iniciativas:

- Modificación del actual D.L. 701 de Fomento Forestal (cuya vigencia legal acaba en 1994): en vez de renovarlo, transformarlo en una Ley de Recuperación y Protección de Suelos para Zonas de Pobreza Rural, centrándolo fundamentalmente en función de los requerimientos y posibilidades de la agricultura campesina.<sup>26</sup>
- Creación de algún mecanismo (administrativo o legal) de Bonificación a las Inversiones en Reciclaje y Tratamiento de Residuos, orientado concretamente a la creación o desarrollo de Microempresas Especializadas en dichos ámbitos, las que podrían operar en combinación con municipios y organizaciones sociales.

#### - Agregación de valor a la producción

Es posible concebir una línea específica de fomento en función de incentivar las inversiones productivas orientadas a la agregación de valor a la producción.

Para ello podrían operarse fondos de preinversión y de incentivos directos a inversiones de este tipo; especialmente en función de las alternativas identificadas para las Zonas y Sectores Prioritarios de Pequeña Producción definidas por el plan.

Esto, junto con incidir en mejorar las condiciones de comercialización y los ingresos de los pe-

22. Una experiencia interesante desarrollada durante la Transición, es el Programa Nacional de Fomento al Riego Campesino (convenio entre el FOSIS e INDAP), a través del cual se financian los estudios preinversionales que permiten a los campesinos postular y acceder a las bonificaciones a las inversiones en riego que se otorgan en el marco de la Ley 18.450 (de Bonificación a las Inversiones Privadas en Riego y Drenaje).
23. El "Fondo de Tierras" corresponde, además, a un compromiso con el campesinado cuyo cumplimiento, por razones institucionales que no corresponde evaluar aquí, está aún pendiente.
24. Ello permitiría que el sector Pesquero Artesanal obtuviera realmente los beneficios que, en el texto, le otorga la nueva Ley de Pesca: el acceso a la explotación de las primeras 5 millas, y al establecimiento y gestión de las áreas de manejo y de cultivo. Si ello no logra implementarse eficientemente, en el mediano o hasta en el corto plazo, los pescadores artesanales de Chile -a través de diversos mecanismos de expropiación de mercado actualmente activos-, quedarán excluidos de dichos recursos patrimoniales.
25. Una de las permanentes necesidades de abastecimiento, frente a la cual hasta el presente no hay un sistema adecuado, es el de los explosivos. Contemplando las exigencias de seguridad de la legislación vigente, podría consi-

derarse algún sistema de polvorines administrados por los pirquineros, o a los cuales ellos puedan acceder en forma expedita.

26. La definición de este nuevo cuerpo legal propuesto, debería contemplar y podría basarse en la experiencia acumulada durante este período por FOSIS y CONAF, en materia de programas y proyectos de forestación y recuperación de suelos campesinos e indígenas.

queños productores, puede traducirse en la producción sustitutiva de bienes o servicios actualmente demandados, o en la posibilidad de acceder a nichos específicos de mercado interno o externo. En el caso de algunas zonas apartadas del territorio, puede constituir, además, una forma adecuada de proveer de bienes y servicios a su población, o de generar fuentes de trabajo distintas a la actividad primaria prevalente en ella (minería, agricultura, pesca).

#### - Ley de Contratos y Subcontratos de Producción

Una iniciativa de Ley importante podría ser la de Contratos y Subcontratos de Producción. Como es sabido, muchas veces las pequeñas unidades de producción son contratadas o subcontratadas para la prestación de servicios, terminaciones, producción de partes y piezas o producción de insumos o bienes intermedios para la producción de empresas medianas y grandes.

Dichas transacciones no están sujetas a regulación alguna, lo que a veces se presta para abusos en materia de pagos, de eludir responsabilidades solidarias, o de aplicar la práctica de "castigos" a los precios pactados aduciendo razones de calidad de los bienes producidos (v.g. de los productos agrícolas por la agroindustria).

Esta Ley de Contratos y Subcontratos de Producción entre empresas y/o unidades de producción, vendría a regular las transacciones, y a resguardar los derechos de las partes (así como los de los abastecedores iniciales y de los consumidores finales).

#### b. Acceso a los Instrumentos Generales de Fomento Productivo

El Plan puede contemplar, además, mecanismos que faciliten el acceso de los pequeños productores a los beneficios de instrumentos generales de fomento productivo.

Algunos de dichos instrumentos, si bien no están diseñados en función de la pequeña producción, debidamente tratados, pueden llegar a constituir recursos y apoyos no marginales para el desarrollo de dicho sector.

La facilitación del acceso de los pequeños productores a los beneficios de dichos instrumentos, puede realizarse a través de mecanismos tales

como la bonificación del acceso (por ejemplo, a través de fondos de complemento para enterar aportes propios), la aplicación del principio de discriminación positiva en favor de los pequeños productores (cuotas o proporciones mínimas de los recursos en favor de la pequeña producción o prelación en la asignación de recursos) o la implementación de líneas de capacitación y/o preinversión en función de mejorar las posibilidades del sector para capturar recursos públicos y privados en función de su desarrollo (por ejemplo, vía postulación de proyectos a instituciones financieras, al SENCE, FNDR, etc.).

Algunos de los mecanismos que podría considerar el plan para facilitar el acceso de la pequeña producción a recursos generales de fomento, podrían ser los siguientes:

- *Modificaciones Legales*, por ejemplo de la Ley 18.450 (de fomento al riego), para facilitar el acceso de los pequeños agricultores a las bonificaciones al riego; de la Ley de Subsidio Habitacional (y reglamentos de recepción de obras en zonas no metropolitanas), para poder establecer anticipos para la autoconstrucción o construcción local de viviendas.
- *Bonificaciones o apoyos complementarios* para que los pequeños productores puedan acceder a otros beneficios públicos (de desarrollo tecnológico, asesorías y servicios, etc.), ya sea vía financiamiento de estudios de preinversión, de complementos de aportes propios, de capacitación para la formulación de proyectos, u otros.
- *Programas especiales*, de instituciones actualmente no especializadas en la pequeña producción, como el caso de PROCHILE, Banco del Estado (BECH), CONAF, Institutos Públicos de Investigación, etc. Como se señalara anteriormente, estas instituciones podrían acceder a parte de los recursos del plan, en la medida que desarrollen programas específicos, pertinentes y eficaces de fomento y desarrollo de la pequeña producción.

9. *Readecuación de la Institucionalidad Pública*  
Se requiere readecuar la institucionalidad pública existente, a fin de que pueda llevar a cabo un plan como el propuesto.

Entre las medidas a considerar, se pueden estudiar algunas de las siguientes:

- a. Creación de una *institucionalidad pública de apoyo al sector pirquinero y pesquero artesanal*, ya sea por la vía de crear instituciones especializadas a partir de lo existente (PAMMA de ENAMI, y FUNCAP y SERNAP, respectivamente), o de encomendarle expresamente dichos subsectores al FOSIS vía programas específicos a definir.
- b. *Reestructuración de INDAP*, a fin de que pueda operar con toda la gama de instrumentos ya indicados (incluyendo los de apoyo organizacional y subvenciones productivas), sobre la base de la adjudicación a entidades privadas especializadas. Para ello se deberán redefinir sustantivamente sus actuales programas de crédito y transferencia tecnológica. La base de la reestructuración será conformar una institución más pequeña, con personal más calificado, y cuya operación esté orientada hacia las *Zonas Prioritarias* (campesinas) que se hayan definido.<sup>27</sup>
- c. Creación de una *institucionalidad pública de apoyo a las microempresas y el artesanado* (preferentemente sectores manufactureros y de agregación de valor), ya sea radicando dicha misión definitivamente en el FOSIS, o reestructurando SERCOTEC.
- d. *Incorporación del Banco del Estado (BECH)* al Plan, el que deberá implementar iniciativas específicas en el área del financiamiento (empezando por la incorporación del sistema de créditos vía IFI actualmente impulsado por el FOSIS).
- e. *Compatibilización entre instrumentos de apoyo*, como puede ser entre el FNDR u otros fondos regionales, con el posible "Fondo Social Comunal", y con los fondos para la Bonificación a Proyectos de Inversión Local que se señalaran anteriormente.

Todo lo señalado en los puntos anteriores, para operar con coherencia, supone que la *coordinación*

*global* del Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción debe ser encargada a una institucionalidad expresamente considerada (sea alguna de las especializadas o una ad hoc), la que debe contar con las facultades señaladas en el N° 5.

### 10. Representación e Interlocución

Es necesario que el sector de la pequeña producción tenga una buena capacidad de articulación y de representación social. De allí la importancia de los instrumentos de fomento organizativo y de reconocimiento legal.

Para ello, el Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción podría contemplar, como parte de su institucionalidad, un Consejo Nacional, con participación de las organizaciones de los pequeños productores, a través de la representación que ellas se den, el que podrá ser replicado regionalmente.

De igual modo, se podrían implementar mecanismos expresos y obligatorios de *participación por representación*, tanto a nivel del manejo de los *instrumentos específicos*, como de los *Planes Sectoriales y Zonales* que se definan e implementen.

Finalmente, podrían considerarse mecanismos que incentiven la coordinación entre diversos sectores de la pequeña producción, y en diferentes niveles de articulación. Alguna forma de articulación y de representación de *todos* los sectores, a nivel nacional, allanaría la interlocución con el sector público y el resto del sector privado, facilitando así la coordinación y dirección del plan.

### F. CONCLUSION

A pesar de los avances limitados en la materia, pareciera que están dadas las condiciones suficientes para que en este país se defina, impulse e implemente un Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción.

Las experiencias desarrolladas y los aprendizajes logrados, la acumulación de una experiencia profesional e institucional tanto pública como privada, la existencia de recursos públicos no marginales reorientables al desarrollo de estos sectores, la recomposición o surgimiento incipiente de formas de organización de los pequeños productores,

27. Para estos efectos se ha propuesto, en otro trabajo, la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Rural (CONADER).

y el cambio de algunos de los ejes de preocupación nacional propios de la Transición; parecieran suficientes para que una iniciativa como la propuesta se viabilizara a partir de la instalación del Gobierno de Post-Transición en 1994.

Para que un plan como el propuesto tenga posibilidades de eficacia y eficiencia, en nuestra opinión, debiera satisfacer dos condiciones: ser específico para la pequeña producción (diferenciándose de los planes y políticas orientados a la PYME); y ser parte integrante y funcional de un gran Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Para tener viabilidad política, dicho plan debería ser de carácter nacional, es decir, ser expresión

de un acuerdo nacional amplio entre diversos sectores y no sólo una iniciativa de Gobierno, y en el cual deberían participar además de las instituciones públicas, las ONG e instituciones privadas especializadas, y una gama amplia de actores sociales y políticos relevantes, dentro de las cuales las organizaciones de gestión y de representación de los pequeños productores deberían tener el rol fundamental.

Las páginas anteriores, pretenden ser una contribución a un debate que está pendiente, y una invitación a iniciarlo.